

# Cómo evolucionar de la pobreza a la prosperidad

## Conferencia magistral

James Robinson (Universidad de Chicago), Pedro Francke (exministro de Economía y Finanzas), Martín Tanaka (EGPP-PU-CP), Fabiola Córdova (NED).

### RESUMEN:

*Las diferencias en el desarrollo de las naciones y sus antecedentes fue la motivación de James Robinson para escribir el libro *Por qué fracasan los países: Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. A partir del estudio de las realidades en todo el mundo, se generan ideas sobre cómo mejorar la vida de las personas que todavía viven en la pobreza, y cómo son determinantes la política y las instituciones económicas en el desarrollo o retroceso de aquellos Estados.*

### PALABRAS CLAVE:

*Política, economía, inclusión, instituciones, ciudadanos*

El desarrollo de un país depende de sus organizaciones políticas, las que determinan las instituciones económicas. Estas pueden ser de dos tipos: extractivas, cuando solo unos pocos individuos explotan al resto de la población; o inclusivas, en las que más personas están involucradas en los mecanismos de gobernanza, de manera que el proceso de explotación está bien atenuado o ausente, aseguró el director del Instituto Pearson de la Universidad de Chicago, el economista James Robinson<sup>13</sup>.

La teoría partió de un análisis para entender el origen de la pobreza de algunos países y las diferencias en el desarrollo entre las naciones. Se plasmó en un libro de alta demanda entre los científicos sociales, titulado *¿Por qué fracasan los países? Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*, que escribió con el economista Daron

Acemoğlu, obra que constituye un experimento natural donde los autores se enfocan en un análisis histórico que empieza en las épocas coloniales.

En su exposición, comentó el experimento social que se realizó en Nogales, una ciudad dividida por la frontera entre México y Estados Unidos, y con una gran brecha existente entre la prosperidad de la parte norte y la pobreza de la zona sur. Son lugares muy parecidos geográficamente, ecológicamente, pero están fraccionados culturalmente.

Es interesante porque estos lugares son similares geográficamente, tienen el mismo nombre; sin embargo, están divididos por una reja y los residentes hablan español y se identifican con la cultura mexicana. Además, hay diferencias de prosperidad y estándares de vida en cada lado del alambrado, lo cual no se explica por la cultura.

<sup>13</sup>Director del Instituto Pearson de la Universidad de Chicago. Economista y politólogo, con investigaciones en el campo del desarrollo político y económico y las relaciones entre el poder político y las instituciones y la prosperidad. Tiene un interés particular en América Latina, donde ha enseñado en la Universidad de los Andes en Bogotá, Colombia, y en África subsahariana. Ha realizado trabajo de campo y recopilado datos en Bolivia, Colombia, Haití, República Democrática del Congo, Nigeria y Sierra Leona. Ha publicado tres libros en coautoría con Daron Acemoglu, profesor del Instituto de Economía del MIT.

“Lo que se intentó mostrar fue que efectivamente las instituciones son muy diferentes. A un lado de la reja, se crean incentivos con diferentes consecuencias para la prosperidad y muchas otras cosas, como por ejemplo los bienes públicos”, detalló.

Una nación se puede desarrollar cuando sus instituciones son inclusivas, de tal manera que las oportunidades económicas y los servicios públicos son adecuados y están disponibles para todos los ciudadanos y los recursos se distribuyen más o menos igualitariamente.

“Cuando una sociedad es inclusiva en el aspecto político y económico, tenemos una especie de círculo virtuoso. Esto fue una fuente de conflicto en los últimos años, porque el entonces presidente de Estados Unidos, Donald Trump, trataba de derribar las instituciones políticas inclusivas”, aseveró.

Hay una profunda historia de diferencias entre Estados Unidos y México, porque el país latinoamericano es más extractivo que su vecino. “Todo esto se retrotrae a las instituciones coloniales, así que allí hay una cosa mucho más antigua históricamente que la situación de Rockefeller y la Ley Sherman antimonopolio”, acotó.

Por otro lado, al comentar la evolución de China, dijo que entre 1975 y 1978, cuando empezaron las reformas de Deng Xiaoping, este país era muy pobre, atrasado tecnológicamente, con muchas instituciones económicas y políticas extractivas, pero su líder empezó a dismantelar las instituciones relacionadas con las economías socialistas con un gran número de controles de precios.

“De hecho, una de las primeras cosas que hizo fue crear incentivos en la agricultura, permitió que los hombres del campo decidieran qué hacer en este sector y además podían quedarse con los resultados de sus trabajos. El resultado fue un *boom* en la productividad agrícola, que empezó a

llegar después en los años 80 al sector industrial”, mencionó.

El crecimiento económico de la China se aceleró cuando las instituciones económicas extractivas empezaron a dismantelarse y ser reemplazadas por instituciones económicas inclusivas.

No obstante, el poder político está muy concentrado en el Partido Comunista chino, así que esto parece contradecir el hecho de que para ser próspero se deben tener instituciones políticas inclusivas.

“Hay muchos períodos en la historia del mundo en que vemos lo que llamamos un crecimiento extractivo; por ejemplo, pensemos en Argentina en 1920, podría haber sido uno de los 10 países más ricos del mundo en términos de ingreso nacional per cápita, pero nunca tuvo las instituciones políticas necesarias para sustentar esa prosperidad y todo eso fue marcha atrás”, comentó Robinson.

Respecto al Perú, dijo que en el panorama general hubo una mejora sostenida de la democracia, particularmente durante los últimos 20 años, desde que terminó el Gobierno de Fujimori.

De acuerdo con los datos del Banco Mundial (BM) sobre el producto bruto (PBI) per cápita, hay una mejora del desempeño económico que aumentó dramáticamente durante este período, asociado con mayores exportaciones, entre otros aspectos.

En su opinión, son frutos de una sociedad más inclusiva, los que permiten que la población empiece a aprovechar los beneficios que le brindan prosperidad al país.

“Aunque todavía hay mucho camino por recorrer para el Perú, en términos de crear instituciones políticas más inclusivas, el panorama general es bastante positivo”, agregó.

Recordó que, durante el primer Gobierno de Alan



***Aunque todavía hay mucho camino por recorrer para el Perú, en términos de crear instituciones políticas más inclusivas, el panorama general es bastante positivo”.***

García, en la década de 1980, el presidente tenía a los 12 apóstoles miembros de la élite empresarial, con quienes coordinaba el rumbo económico que debía tomar el Perú, según el libro que publicaron sus asesores económicos de la época.

Mencionó que, no obstante, “según el libro acerca de los nuevos 12 apóstoles del sociólogo peruano Francisco Durand, la mitad de esos hombres viene del interior del país, de Arequipa, Cajamarca,

Ayacucho, Pucallpa o Huancavelica. A eso le llama inclusión, lo cual es sumamente interesante”.

En el Perú se aprovecha la innovación, la creatividad y el talento de una manera que nunca se había hecho antes y eso significa, desde el punto de vista económico, social y político, que las cosas realmente están cambiando, aunque todavía el país tiene varios desafíos, afirmó.

## LA DESIGUALDAD Y EXCLUSIÓN

A su turno, el exministro de Economía y Finanzas, Pedro Francke<sup>14</sup>, planteó como punto de partida una distribución más amplia del poder y los temas de innovación.

“La primera reforma agraria, uno de los cambios institucionales más importantes de nuestra historia, es un aspecto que se debería actualizar en el análisis de los economistas. Aunque se abordó como un problema de minifundios poco productivos, se han olvidado sus efectos en los incentivos por la propiedad de la tierra de los pequeños agricultores, y tuvo también un efecto significativo sobre las instituciones políticas”, detalló.

La exclusión económica, sin embargo, era y es aún afectada por la falta de capital humano y financiero.

Dijo que uno de los grandes problemas es la

desigualdad de millones de peruanos, sobre todo, en las zonas rurales de la sierra y la selva, en particular por su bajo capital humano, como lo describió magistralmente el profesor Adolfo Figueroa.

Está claro que hay un gran problema, con una educación en la población rural de poca o de baja calidad, en condiciones de malnutrición y anemia severa, se dan condiciones que impiden que haya igualdad de oportunidades para competir o innovar.

“Una de las grandes prioridades de este Gobierno es el cierre de esas grandes brechas sociales, que tienen un efecto económico y político. Solo poblaciones que tienen un nivel de capital humano, de conocimiento y de salud suficientes pueden tener realmente buenas oportunidades de competir e innovar”, advirtió.

<sup>14</sup>Exministro de Economía y Finanzas. Economista de la PUCP y magíster en Economía por la misma universidad, tiene una reconocida trayectoria como economista, investigador y experto en temas de pobreza, políticas sociales y salud. En la gestión pública se ha desempeñado como gerente general de EsSalud, fue presidente del directorio del Sistema Metropolitano de la Solidaridad (SISOL) de la Municipalidad de Lima, exdirector ejecutivo del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (Foncodes), y profesional del BCRP durante 15 años. Economista senior de Desarrollo Humano del BM – División Bolivia, Perú, Ecuador y Venezuela (2003 / 2004). Exconsultor para el BID, OPS, la OIT y el PNUD.



Al analizar este tema en el largo plazo, comentó que hay un avance significativo, pues los progresos de décadas en capital humano y conocimientos en las zonas rurales permitieron un despegue agrícola significativo. “Ahí hay un reto esencial en este tema de inclusión”, sostuvo.

Otras aristas que permiten innovar son las instituciones económicas de respeto al capital y la propiedad de los recursos que brinda la inversión. El tener acceso al capital financiero tuvo una base institucional que favoreció significativamente la inclusión y un desarrollo económico y que también genera una mayor posibilidad política.

Un tercer aspecto, aseveró, se refiere a la capacidad económica de un Estado fuerte que cobre impuestos, que otorgue educación y salud, que controle los monopolios, respecto a lo cual puso como ejemplo la Ley Sherman de los Estados Unidos. “La capacidad estatal es fundamental y crítica, incluye los temas de la democracia, de representatividad, de inclusión y de gestión”, manifestó.

En su opinión, un Estado con 16% de presión tributaria difícilmente tendrá las capacidades básicas para lograr un proceso de desarrollo inclusivo. “Eso me parece que es una lección común que se observa a escala internacional. A veces se discute en el Perú qué va primero, si se mejora la gestión o la capacidad financiera, o quizá se debe disminuir la corrupción previamente a que el Estado tenga más recursos”, dijo.

“Aquí hay que enfrentar el tema de la capacidad estatal por varios frentes, de manera simultánea. No comparto totalmente la teoría de que primero tenemos que resolver otros problemas. Mantengo un punto de vista bastante simple, necesitamos mejorar la educación y la salud. Así como la famosa frase económica, que dice que no hay lonche gratis, tampoco lo son la salud ni la educación. Si bien debe ser gratis para los ciudadanos, pero le cuesta al Estado, que requiere recursos”, aseveró.

Francke mencionó que parte de la inclusión en el Perú empieza de la informalidad, lo cual que es un tema más complejo. “No son solo instituciones excluyentes, es una población que tal vez siente que el Estado no



***A veces se discute en el Perú qué va primero, si se mejora la gestión o la capacidad financiera, o quizá se debe disminuir la corrupción previamente a que el Estado tenga más recursos”.***

le brinda mucho, o tal vez una cultura de informalidad", opinó.

Al abordar el tema tributario, detalló que es necesario simplificar el proceso y también actuar —desde el Estado— firmemente para lograr que más personas, que están fuera del sistema, sean parte de la contribución.

“La contribución de alguna manera promueve también una participación política. El que pone su dinero en el Estado se siente más proclive a reclamar sus derechos, lo cual es un asunto de economía política”, agregó.

Consideró que la visión del profesor Robinson es estructuralista y vigente, puesto que —actualmente— el Perú tiene el problema de instituciones no muy inclusivas. El avance es insuficiente en la mejora de nuestras entidades políticas; está atrasado en la solución de brechas sociales y en el tema de la desigualdad económica.

Este tema fue enfocado por Francke a través dos elementos: el estructural, en una coyuntura con la

crisis sanitaria por la COVID-19, que constituyó un golpe muy grande a escala mundial en el ámbito de la salud; y el económico, que todavía no terminamos de aquilatar.

La pandemia nos enfrentó a un momento donde la exclusión fue muy dura, cuando muchas personas clamaban por oxígeno; luego, un segundo momento llegó con el proceso de vacunación que logra incluir a la población. “Es interesante evaluar qué sensaciones de cohesión social nos deja hacia el futuro”, expresó.

Estamos en un nuevo momento internacional de tecnologías de las comunicaciones que nos dan oportunidades para la inclusión política y la transparencia. En consonancia con lo dicho por el profesor Robinson, hay la necesidad de una democracia más amplia, una mejor distribución del poder y de mayores oportunidades económicas mediante las tecnologías de información y comunicaciones.

“A futuro tenemos también un reto esencial en el Perú que es ser un Estado más fuerte, más activo e inteligente”, concluyó.

## DIÁLOGO INTERDISCIPLINARIO

Los argumentos del profesor James Robinson son producto de un diálogo entre la economía, la ciencia política y la sociología, que son la clave del interés que despiertan sus trabajos.

Para el director de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú, (EGPP–PUCP), Martín Tanaka<sup>15</sup>, algo constante en sus estudios es llamar la atención sobre la importancia de las instituciones, las que son determinantes tanto para la prosperidad económica como para la construcción democrática.

Aseguró que las instituciones son trascendentales para lograr resultados virtuosos y en la presentación se hace una distinción entre instituciones económicas y políticas.

“En sus libros [del profesor Robinson], que fueron muy influyentes, trabajó el desarrollo económico, pero también los orígenes de la democracia, así como la libertad y qué aspectos son los que permiten más democracia, más prosperidad y más libertad en nuestros países”, destacó.

En sus comentarios, Tanaka vinculó las ideas presentadas por Robinson hacia un contexto

latinoamericano y aterrizó algunas ideas rápidas sobre el caso peruano. “Tradicionalmente consideramos más exitosos a aquellos países que tienen una institucionalidad política más democrática, más abierta y, al mismo tiempo, una institucionalidad económica un tanto más incluyente, tal puede ser el caso de Chile o Uruguay, y en el contexto de Centroamérica, Costa Rica, que tienen en común indicadores de bienestar económico y social y son de los que mejor están en América Latina”, señaló.

Estos países tienen acceso a educación, salud, diferentes servicios y, al mismo tiempo, lograron afianzar tradiciones democráticas un poco más estables, pues poseen un sistema de partidos mejor constituido y continuidad de Gobiernos elegidos mediante elecciones. En suma, son naciones que ilustran esta combinación virtuosa entre instituciones económicas y lógica política más incluyentes.

“Las élites políticas en estos países llegaron a una suerte de acuerdo institucional para dirimir sus disputas entre sectores más liberales o conservadores y otros con un carácter de modernización industrial, comercial y tradicional, asociados a la producción agrícola. Se produjo una especie de equilibrio entre estas diferentes fuerzas. Ninguna logró oponerse

<sup>15</sup> Director de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP. Es doctor en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), México. Profesor de la PUCP e investigador principal en el IEP, ha sido *visiting fellow* postdoctoral en el Helen Kellogg Institute for International Studies de la Universidad de Notre Dame, Indiana. Tiene publicaciones por el IEP, Cambridge University Press, Stanford University Press, Brookings Institution Press, Lynne Rienner Publishers, Routledge, Fundación Pablo Iglesias, Instituto de Estudios Sociales de la UNAM, la Universidad de Londres, entre otros.



**Creo que sí tenemos muy claro que, sin un mejor Estado, sin instituciones políticas y representación, la situación no es sostenible en el mediano y en el largo plazo".**

y la solución fue tratar de construir instituciones y un Estado para dirimir las disputas políticas y expresarse mediante un sistema de partidos", consideró.

En naciones se constituyeron mediante acuerdos institucionales entre las élites políticas y sociales, no propiciando golpes de Estado, sino intervenciones menos excluyentes. En el caso de Costa Rica, por ejemplo, se logra esta suerte de acuerdo político institucional a mediados del siglo XX, cuando desaparece el Ejército y se instaura el sistema bipartidista que hasta hace poco tiempo funcionaba.

Sustentó que, en los últimos años, en el Perú se observó un período de ilusión al pensar que solo el crecimiento del PBI traería como consecuencia el

arreglo de todos los demás problemas, o que esos inconvenientes no importaban mucho. "Creo que sí tenemos muy claro que, sin un mejor Estado, sin instituciones políticas y representación, la situación no es sostenible en el mediano y en el largo plazo", afirmó.

A juicio de Tanaka, en materia económica, en el Perú todavía hay mucho terreno por recorrer. "Por más que en los últimos años hayamos tenido una dinámica de crecimiento productivo y cierta renovación de liderazgos empresariales, nuestra actividad productiva se caracterizó por tener altos grados de exclusión y ciertamente está lejos de los estándares de bienestar", opinó.

Precisó que es necesario, para avanzar hacia el desarrollo, una suerte de acuerdo político y social para lograr mayores grados de inclusión.

"Pudimos progresar cuando se formó una coalición política y social que empujaba algún tipo de reformas, por ejemplo, la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis)", agregó.

Reflexionó que el esquema que presenta el profesor Robinson es de muy de larga duración, pero para la coyuntura inmediata es necesario considerar que sin la vitalidad de la sociedad civil y la movilización en sectores políticos y sociales alrededor de las banderas de la integración y de la redistribución, lamentablemente, las posibilidades de seguir avanzando en estas instituciones inclusivas se hace más difícil.

