

# La importancia de las instituciones para el desarrollo de las naciones y los sectores económicos

## The Importance of the Institutions for Development of the Nations and Economic Sectors

Presentación a cargo de Ricardo Ávila,  
Director del diario económico Portafolio



**James A. Robinson**  
Invitado especial  
al acto académico

Durante la celebración de los 50 años de la Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite

Bogotá  
24 de octubre de 2012

**Nota del editor:** el presente artículo corresponde a una transcripción y edición de la conferencia ofrecida en el acto académico, con motivo de la celebración de los 50 años de Fedepalma.

El conferencista invitado, doctor James A. Robinson, es uno de los autores del libro “Por qué fracasan los países”, estudió en el London School of Economics of Political Sciences, posteriormente realizó una maestría en la Universidad de Warwick y doctorado en la Universidad de Yale. Robinson es un experto reconocido en el mundo en temas como política económica y economía comparativa.

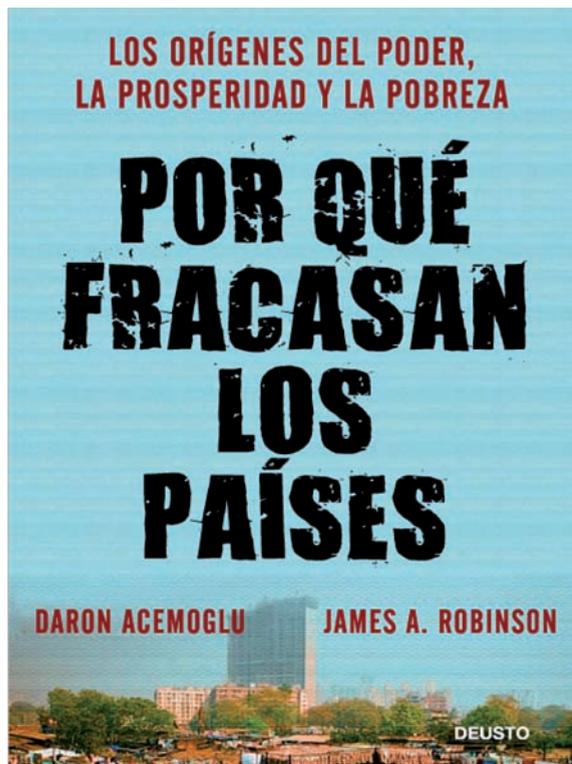
Actualmente es profesor de la Universidad de Harvard y ha sido profesor del Departamento de Economía en varias prestigiosas universidades, tales como: Melbourne, Southern California y California, entre otras instituciones de educación superior. Es expositor de talla mundial y cuenta con numerosas publicaciones. Ha recorrido el mundo dictando conferencias en el tema que hoy nos convoca: la importancia de las instituciones para el desarrollo de las naciones y los sectores económicos.

## Intervención del señor James A. Robinson

En primer lugar, quiero agradecerle a Fedepalma por haberme invitado a hablar de la importancia de las instituciones públicas y privadas, sociales, económicas y políticas.

Yo aprecio mucho cuando veo una institución en acción, creo que hay muchos académicos del desarrollo que subestiman el papel del sector privado, no solamente generando empleo, invirtiendo e innovando, sino como un impulsor de cambios positivos en la sociedad.

El día de hoy quiero hablar brevemente sobre mi libro: "Por qué fracasan los países", el cual presenta una teoría muy sencilla, analizando el papel fundamental que tienen las instituciones al explicar el desarrollo económico comparativo entre los países; luego me centraré en el caso de Colombia, para finalizar examinando el rol que puede tener una institución del sector privado como lo es Fedepalma en la sociedad colombiana.



Portada de la versión en español del libro sobre el cual Robinson basó su conferencia durante la celebración de los 50 años de Fedepalma.

Soy profesor de la Universidad de Harvard, institución que ha existido desde comienzos del siglo XVI; para mí Harvard es una magnífica institución, donde hay mucha gente que invierte, se identifica y desarrolla sus metas a largo plazo en ella, y tengo la impresión de que la celebración de los 50 años de Fedepalma evoca algo similar a lo que sucede en Harvard. Para mí esto es muy gratificante, especialmente en un país como Colombia, donde históricamente, e inclusive hoy en día, se tienen tantos problemas con las instituciones.

Voy a hablar un poco de mi propio libro, el cual trata de sacar lecciones de investigación académica que he estado realizando en los últimos 15 años, algunas específicamente en Colombia y en otros países de América Latina, así como en África Subsahariana; luego mostraré, de alguna manera, realidades de diferentes naciones.

Si nos preguntamos cómo es la historia económica del mundo y nos remontamos 400, 500 o hasta 1.000 años atrás, encontramos que en esa época habían muy pocas diferencias económicas entre los países y su grado de prosperidad; y si analizamos la situación hace unos 250 años encontramos que algunos países comenzaron a crecer mucho más rápido que otros, como Inglaterra, Estados Unidos y los de Europa Occidental, lo cual creó enormes diferencias que aún vemos entre las naciones.

El libro construye una simple teoría institucional que significa: las reglas que rigen la vida, la economía, la política y las que crean incentivos y restricciones que determinan en gran medida la conducta de la gente en diferentes esferas de su vida. La clave de la teoría institucional del desarrollo tiene que ver con cómo las estructuras institucionales influyen a la gente y a la economía, incentivan a invertir, a ahorrar, a crear nuevas tecnologías y ampliar la producción. Se trata de las reglas y lo especial es que nosotros las creamos, no es algo que resulte por la geografía o la cultura de un pueblo, es algo que la sociedad de manera colectiva crea, tal como ustedes crearon Fedepalma con una visión de lo que ella hace. Así que este es el mundo de la economía institucional.

Ahora voy a presentarles algunos conceptos para hablar del tipo de instituciones que



generan éxito y cuáles fracaso económico, para lo cual me gustaría empezar con una anécdota histórica. Yo siempre pienso en la historia, la situación actual de un país como Colombia no es factible sin tener en cuenta la trayectoria que lo llevó a tener la sociedad que tiene hoy.

La anécdota histórica es acerca del desarrollo económico de Latinoamérica en comparación con el de Norteamérica. Algunos intelectuales colombianos como Camacho Roldán, gran teórico de la sociedad en la segunda mitad del siglo XIX, concluyó que Colombia se encontraba subdesarrollada en comparación con Estados Unidos de Norteamérica; y Sarmiento, intelectual argentino, llegó a la misma conclusión con respecto a su país. Lo anterior, con base en la brecha económica que existía entre Latinoamérica y Norteamérica. Entonces, ¿qué creó la diferencia entre estas dos regiones, que comenzó a emerger a una escala muy grande en el siglo XIX y ha persistido hasta ahora?

Con mi amigo Miguel Urrutia, exgerente del Banco de la República, hicimos un libro sobre la historia económica de Colombia y encontramos que el ingreso en el país durante el siglo XIX era 18% del nivel de ingreso de los Estados Unidos de América y cien años después el ingreso de Colombia continúa siendo el 18% del nivel de ingreso de dicho país; no obstante, ambos han venido creciendo pero esa brecha no se ha cerrado. ¿Cómo podemos analizar esto desde el punto de vista de la institucionalidad? El primer capítulo del libro trata acerca de la divergencia en el continente americano y el argumento que nosotros sostenemos es que está muy relacionado con la manera tan diferente como las sociedades coloniales se organizaron, tal como se vio en Norte y Suramérica, y esto sucedió así porque las circunstancias bajo las cuales se crearon las primeras instituciones y las sociedades coloniales fueron muy disímiles.

Para mí, las primeras formaciones de sociedades coloniales tuvieron un efecto increíblemente persistente en las trayectorias económicas y políticas, tanto en Norteamérica como en Suramérica. Me gustaría comenzar hablando de los cimientos, específicamente sobre la fundación de Buenos Aires, la cual es muy intere-



James A. Robinson, especialista en ciencias políticas y económicas, durante su presentación.

sante. Allá llegaron los españoles y exploraron lo que hoy es el río de la Plata, encontraron algo de plata que venía de Bolivia, y decidieron establecer allá la colonia y es así como fundan Buenos Aires en 1534. Sin embargo, ese no era un buen lugar para comenzar una colonia debido a que no podían encontrar plata; adicionalmente los indígenas locales eran cazadores y recolectores, se trasladaban de un sitio a otro y no sabían de agricultura. Fue así como al cabo del tiempo los españoles enviaron sus expediciones y descubrieron un grupo más sedentario y más densamente poblado llamado Guaraní, en el río Paraná, que se ubica en el norte de Paraguay. Los españoles reemplazaron la jerarquía de los indígenas de Guaraní, los esclavizaron, los pusieron a producir comida y a dar tributos para ellos. Situación similar se vivió a lo largo del periodo de la conquista con Cortés, Jiménez de Quesada, Pizarro y Federmán. Durante esta época emergió un tipo de sociedad que se centraba en la explotación de los pueblos indígenas.

En Norteamérica, los intentos de colonización comenzaron con la compañía Virginia, en Jamestown, en 1607. Esta compañía tenía un modelo en su mente acerca de cómo colonizar

el continente; lo primero era capturar al jefe indio de la tribu local y luego someter a los indígenas. Sin embargo, los indígenas en esa zona se encontraban muy esparcidos y no estaban centralizados en sociedades políticas organizadas como en el caso de los Incas.

Durante el segundo invierno en Jamestown, dos terceras partes de los ingleses murieron de hambre porque no habían sembrado nada, esperando someter a los indígenas, lo cual

## El desarrollo económico es más factible cuando los países cuentan con instituciones incluyentes

creó un gran problema para la compañía, por lo que decidieron explotar a los ingleses e introducir nuevas leyes. La primera ley es muy interesante, dice que ningún hombre o mujer puede huir de la colonia hacia donde los indígenas, y en caso de hacerlo será castigado con pena de muerte. Adicionalmente, la compañía estableció un régimen laboral muy

estricto, con bajos salarios y separando a los hombres de las mujeres, que no fue exitosa y no pudo obligar a los ingleses a cumplir sus leyes y, finalmente, estos huyeron para vivir con los indígenas.

En 1618, la compañía Virginia decidió ensayar algo totalmente diferente, y pasó al sistema *headright* que dio a todos los colonizadores 50 acres de tierra y los liberó de sus contratos laborales. En 1619 introdujeron la Asamblea General que les otorgó a los hombres adultos el derecho a voto, lo cual fue una transformación radical y la base hacia una sociedad con oportunidades económicas e incentivos. Eventos muy similares sucedieron en Pensilvania, Maryland y las Carolinas.

Lo anterior generó una sociedad muy diferente a la latinoamericana; entonces, si queremos saber cuáles son las raíces del desarrollo, esas son, las innovaciones, la democracia política y la de una sociedad más igualitaria. Luego, la manera en que América Latina y América del

Norte fueron organizadas históricamente explica las diferencias y los niveles de prosperidad y desigualdad actuales.

La forma como las instituciones iniciales de América Latina y América del Norte se reprodujeron durante el tiempo se ilustra en la expansión fronteriza del siglo XIX, que se dio en todo el continente americano; entonces, ¿cuál fue la diferencia entre la expansión de los Estados Unidos y la de América Latina?, fue la manera como se asignaron las tierras de frontera, en Estados Unidos se entregaron de manera igualitaria y esto creó una sociedad con movilidad, equidad y democracia.

Mientras que, al contrario, en Latinoamérica, la expansión fue de tipo oligárquico; en Chile, por ejemplo, la tierra se dividió en lotes muy grandes y se hicieron subastas entre la gente que se encontraba conectada políticamente. Esto reprodujo la situación inicial de distribuir los derechos políticos de manera muy estrecha y entre la gente que estaba relacionada con un grupo muy reducido, y creo que es parecido a lo que sucedió en Colombia. Este es un caso, pero hay muchos en el libro acerca de cómo cierta trayectoria de instituciones se reproduce en el tiempo.

Ahora voy a tratar de extraer algunos principios y conceptos que desarrollamos en el libro, comenzando con un ejemplo, para aclarar el origen de la terminología: *Instituciones incluyentes*. En el siglo XIX, la economía de los Estados Unidos de América se volvió la más innovadora del mundo. Una manera de estudiarla es analizar las patentes, que protegen los derechos de propiedad intelectual, lo cual crea incentivos para que se desarrolle la industria, se invierta y, por supuesto, innovar. En EUA, durante ese tiempo, el gobierno recibió muchas patentes y estas venían de todo el espectro social: gente pobre, rica, la élite, los artesanos y los profesionales, y de diferentes lugares, es decir, la destreza, el talento y la creatividad se encontraban ampliamente distribuidos en la sociedad. Para lograr lo anterior, es necesario contar con instituciones económicas, reglas que permitan a la sociedad encauzar ese talento, que creen incentivos y oportunidades para el pueblo y es de ahí de donde viene el término *incluyente*. Lo opuesto es *extractivo*, como en la Latinoamérica colonial, donde no había igualdad ante la ley,



existía jerarquía de castas, con diferentes atributos jurídicos y, obviamente, el pueblo indígena se encontraba discriminado, lo cual bloqueaba su capacidad de usar sus ideas, destrezas y oportunidades económicas.

Las instituciones económicas y políticas inclusivas o instituciones inclusivas crean poderosas fuerzas hacia el crecimiento económico al fomentar la inversión, debido al establecimiento de los derechos de propiedad, aprovechar el poder de los mercados gracias a una mejor asignación de los recursos, y generar una participación más amplia de la sociedad.

La tesis principal del libro es que si queremos tener desarrollo económico, debemos contar con instituciones económicas incluyentes y estas deben basarse en instituciones políticas con amplios derechos de la sociedad y un Estado central fuerte. Luego, el desarrollo económico es más factible cuando los países cuentan con instituciones incluyentes que cuando están bajo instituciones excluyentes.

### Clases de instituciones

- **Instituciones económicas extractivas**  
Falta de ley y orden. Derechos de propiedad inseguros, barreras de entrada y regulaciones que previenen el funcionamiento de los mercados y crean un “campo de juego” desnivelado.
- **Instituciones políticas extractivas**  
Concentración del poder en manos de pocos, sin límites, pesos y contrapesos o Estado de Derecho.
- **Instituciones económicas inclusivas**  
Derechos de propiedad seguros, ley y orden, mercado y apoyo del estado (servicios públicos y regulación) para los mercados, entrada libre o abierta para negocios nuevos, respeto a los contratos, acceso a educación y oportunidades para la mayoría de los ciudadanos.
- **Instituciones políticas inclusivas**  
Instituciones políticas que permiten una participación amplia -pluralismo- con imposición de restricciones y pesos y contrapesos sobre políticos y Estado de Derecho.

Ahora quiero hablar un poco de porqué fracasan hoy las naciones. Después de desarrollar los conceptos, fijémonos en las diferencias entre países del mundo, entre ricos y pobres. Nosotros tratamos de clasificar cada país y determinar si cuenta con instituciones incluyentes o excluyentes, pero encontramos demasiados tonos grises. En últimas, lo que queremos hacer es observar las sociedades y encontramos que son diferentes por sus instituciones, historia, cultura y religión, entre otros factores. Adicionalmente, que para los países pobres, los problemas económicos surgen de tener instituciones políticas y económicas extractivas.

Les traigo un ejemplo de la República de Zimbabue en África. El Presidente Robert Mugabe se ganó el premio mayor de la lotería en el año 2000, sorteo que fue organizado por el banco estatal de ese país. Zimbabue es un país pobre, con políticas muy extractivas, con dictadura y con muy pocos derechos democráticos, que lo han llevado a tener una gran inseguridad en los derechos de propiedad, humanos y una gran contracción económica a lo largo de los últimos 20 años. Zimbabue hoy en día es más pobre de lo que era hace 20 o 40 años. Casos como este abundan en el continente africano.

Colombia, si bien no sufre de un liderazgo depredador o de una dictadura, lo que sí la aqueja es un Estado que ha sido incapaz de ejercer su poder, establecer el orden y autoridad en grandes áreas del territorio, especialmente en las zonas rurales. Esa ausencia del Estado y la existencia de reyes de la guerra como Mancuso y Jorge 40, creo que las han sufrido Fedepalma así como muchos palmeros en Colombia. Esta situación es totalmente diferente a la de Zimbabue pero sigue siendo un gran problema para crear una economía y política incluyente. Me gustaría ilustrar lo anterior a través de esta diapositiva (en la página siguiente), no sé si cause controversia entre el público.

Otro ejemplo es Uzbekistán, en Asia Central, país que tiene una dictadura bajo el régimen de Karimov. En septiembre de 2006, 2,7 millones de niños son sacados de las escuelas de Uzbekistán y una madre de dos de ellos explica: “Al comienzo de cada año escolar, aproximadamente a inicios de septiembre, las clases en la



Pacto de San José de Ralito, 23 de julio de 2001.

escuela son suspendidas y los niños y niñas enviados a la cosecha de algodón. Ellos no tienen fines de semana libres (durante la cosecha). Si un niño/niña está por alguna razón en su hogar, su maestro se acerca y denuncia a los padres. Ellos le asignan un plan para cada niño/a, de 20 a 60 kg por cada día, dependiendo de su edad". En Uzbekistán, los agricultores de algodón están forzados a sembrar y deben vender a muy bajos precios, hay falta de incentivos y bajos niveles de maquinaria. El uso de trabajo forzado se convierte en un sustituto de incentivos para los agricultores.

Les he presentado diferentes tipos de sociedades extractivas, pero ¿cómo puede un país alejarse y romper ese ciclo?

En el libro enfatizamos que, una vez se tienen unas instituciones extractivas, no quiere decir que las cosas no pueden cambiar o que sea imposible construir instituciones que cambien la trayectoria institucional de la sociedad. Algunas veces este cambio sucede de manera revolucionaria, como en el caso de la primavera árabe. Ahora, si pensamos en la historia de la revolución en América Latina vemos que no ha tenido mucho éxito en cuanto a cambiar la sociedad, por ejemplo, las revoluciones mexicana o boliviana, simplemente han reemplazado la élite extractiva por una nueva.

Tratemos de pensar en formas constructivas en las que las instituciones pueden elaborarse y cambiar: hablemos acerca de las instituciones extractivas en Colombia. Ya había mencionado el problema del Estado, de la autoridad estatal, que yo considero de primer orden. Ahora, si pensamos en la amplia distribución de los derechos políticos, a Colombia le va muy bien, tiene una gran historia democrática y comparada con la mayoría de las sociedades de América Latina ha disfrutado de una distribución más amplia de los mismos. Aunque uno puede argumentar que se trata de una democracia de muy baja calidad, las elecciones en Colombia han tenido muchos problemas, la política sigue siendo muy clientelista y no ha creado ninguna política incluyente, por ejemplo, en octubre de 2011, 41 candidatos fueron asesinados durante las elecciones locales.

Y desde el punto de vista económico, yo creo que hay elementos e instituciones extractivas en la sociedad colombiana; mi impresión es que hay muchos monopolios y carteles en el país, así como problemas en la definición o no existencia de los derechos de propiedad y en el cumplimiento de los mismos, en especial en las zonas rurales. Adicionalmente, un sistema de impuestos altamente regresivo, de acuerdo con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, pues mientras 10% de la población más rica del país paga 3% de sus ingresos en impuestos, el 10% más pobre paga 8%.

La debilidad del Estado y estas instituciones extractivas crean todo tipo de problemas en Colombia: anarquía en las áreas rurales, guerra civil, proliferación de diferentes grupos armados (guerrilla y autodefensas), y enormes dificultades para los empresarios y para la gente del común. La política clientelista es muy problemática porque lleva a una enorme oferta de bienes públicos, por ejemplo, en términos de bienes públicos macroeconómicos a Colombia le ha ido muy bien, inflación muy estable, política de deuda muy sana, pero a nivel micro, hay muchas deficiencias, las carreteras tienden a estar en un estado terrible. Lo siguiente es solo una conjetura: la gran distorsión en los precios relativos de Colombia tiene que ver con su historia de desigualdad e ilegalidad.



## La naturaleza del problema

Es la forma como funcionan esas instituciones y como se articulan. Creo que es muy común en Colombia echarle la culpa a la coca por todo, pero para mí esa es una consecuencia y no la causa. Me gusta la siguiente cita, que de pronto a ustedes les parezca absurda: Moreno Durán dijo “En Colombia la política corrompe al narcotráfico”, pero para mí, la industria del narcotráfico es un síntoma de otros problemas más amplios que se manifiestan de muchas maneras diferentes.

El sector privado puede influir positivamente para ayudar a realizar el cambio hacia las instituciones incluyentes. Les voy a dar un ejemplo: hay una historia muy interesante en Nápoles, en el sur de Italia. La ciudad tenía una política clientelista y se estableció una política regional industrial que permitió que se abrieran fábricas de carros, las cuales generaron buenos empleos con estabilidad y altos salarios, y esto hizo que comenzara a funcionar muy diferente. Este es

un ejemplo sencillo de cómo el sector privado puede crear oportunidades económicas, que a la vez contribuyan a generar un cambio político mucho más funcional, y el ejemplo de Nápoles es uno de ellos.

Los temas políticos parecen muy difíciles de resolver, pero hay muchos ejemplos de cómo el sector privado puede desempeñar un papel importantísimo al brindar a la gente opciones económicas y ayudar a cambiar el sistema político por uno más incluyente.

Estaba leyendo recientemente un estudio sobre La Guajira que es muy similar; este es un lugar donde la gente no ve ninguna otra alternativa económica aparte del contrabando y la ilegalidad, y para mí lo que ellos necesitan son oportunidades económicas y una fuente importante de ellas las brinda el sector privado.

Yo veo que Fedepalma puede llegar a ser un motor para lograr el cambio, no simplemente por las utilidades económicas que genera sino porque puede tener un impacto mucho más grande sobre la sociedad. En el ejemplo de Ná-



En la mesa principal acompañaron al Señor James A. Robinson, de izquierda a derecha, Ricardo Ávila, Director del Diario Portafolio, quien actuó como moderador; Jens Mesa Dishington, Presidente Ejecutivo de Fedepalma; y José Manuel Restrepo Abondano, Rector del Colegio de Estudios Superiores de Administración, CESA, quien intervino como comentarista.

poles vimos cómo las plantas de automóviles, no solamente produjeron Fiats y crearon utilidades, sino que cambiaron la naturaleza de la política por una más incluyente. El Cerrejón en La Guajira es otro ejemplo muy interesante con un tipo de efecto similar pero demasiado localizado. Yo considero que el sector privado tiene un papel muy importante por desempeñar.

Me gustaría enfatizar, retomando el ejemplo de la expansión de las fronteras, que no son las fronteras en sí las que son importantes; en Estados Unidos las fronteras reforzaron la igualdad política, económica y social, mientras que en otros países tuvieron efectos diferentes. Por tanto, lo que yo considero es que no son los recursos en sí mismos sino el ambiente institucional en el cual funcionan.

Quiero terminar hablando de Fedepalma; es fácil pensar en el papel económico que puede desempeñar; nosotros sabemos a partir de la literatura sobre economía agrícola que si uno tiene una cosecha y quiere hacer una inversión requiere información, entre otros factores. De ahí la importancia del rol que cumple Fedepalma, brindando a la gente información acerca del mercado mundial y nacional, proyecciones y volatilidad de precios, entre otros; esto es lo que los economistas llamarían bien público.

Adicional a las oportunidades económicas, Fedepalma puede tener una externalidad muy positiva sobre la sociedad y puede hacer que la gente pase a cultivos legales o se reduzca el poder de los gamonales, entre otras. Luego puede generar muchas externalidades, no solamente en la parte económica sino en la transformación de la sociedad. Yo creo que esto es real y no es algo que cualquier campesino tenga en cuenta; cuando están tratando de decidir su cultivo y sus inversiones, ellos no tienen en cuenta las externalidades sociales, pero Fedepalma sí puede pensar en esas externalidades, sí puede pensar en el largo plazo y esto no es solamente acerca de la economía, es algo mucho más amplio sobre la transformación de la sociedad.

El sector privado complementa lo que está tratando de hacer el sector público en Colombia, intentando ofrecer seguridad, mejorar el sistema de justicia y el orden, y darle a la gente sus títulos de propiedad. En realidad, yo creo que en el libro hablamos mucho del papel del Estado pero el sector privado e instituciones como Fedepalma o la Federación Nacional de Cafeteros, por ejemplo, han desarrollado un rol muy positivo, creando instituciones políticas, económicas y sociales mucho más funcionales.



**Juan Carlos Espinosa Camacho**  
Líder de Planeación y Desarrollo  
Ambiental Sectorial de Fedepalma

En el volumen 33 No. 2 de Revista Palmas, en la página 147, apareció Carlos Enrique Osorio Flórez como autor de la ponencia: Oportunidades del mercado de aceite de palma certificado para el sector palmero colombiano y la información correcta es: la preparación de la ponencia fue realizada por Juan Carlos Espinosa C. y Carlos E. Osorio F., quien hizo la introducción; y la correspondiente presentación durante el evento estuvo a cargo de Juan Carlos Espinosa Camacho, Líder de Planeación y Desarrollo Ambiental Sectorial de Fedepalma.

