

Abundancia de recursos naturales o instituciones de calidad: ¿qué define el crecimiento económico?

GABRIELA FERNÁNDEZ A.*

1. Introducción

¿La abundancia de recursos naturales en un país, influye de forma negativa en su desempeño económico? Esta ha sido una pregunta recurrente en las ciencias sociales y ha dado lugar a la enunciación de la hipótesis conocida como la “maldición de los recursos naturales”. Según esta hipótesis, la existencia y explotación de un recurso natural abundante puede convertirse en un obstáculo al crecimiento económico.¹ O dicho de otro modo, los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales no han servido para mejorar la calidad de vida de la población (Sala-i-Martin y Subramanian, 2003).²

El desempeño de varios países en desarrollo, ricos en recursos naturales, tanto en África como en América Latina —Nigeria, Ecuador, Venezuela, ricos en yacimientos petroleros, o en minas de diamantes como Zaire y Sierra Leona, por citar sólo algunos— ha sido, en principio, consistente con la hipótesis mencionada. Pero entonces ¿qué decir de las experiencias de Noruega, Chile o Botswana, todos ellos países que a pesar de poseer en abundancia petróleo, cobre y diamantes respectivamente, han seguido sendas de crecimiento mucho más favorables que los otros casos citados? Es debido a tan diversas experiencias de crecimiento bajo la abundancia de recursos naturales que la mencionada hipótesis ha generado debate entre académicos de las distintas ciencias sociales, sobre todo de la Economía.

En este artículo se resumen de manera breve las principales explicaciones que se han elaborado alrededor de esta aparente paradoja. Hay que señalar, no obstante,

* Se agradecen los comentarios y sugerencias de Miguel Acosta, Edison Cárate, Diego Grijalva y Wilson Pérez.

¹ Entre los estudios que han intentado demostrar dicha hipótesis están los realizados por Sachs y Warner (1995, 1999, 2001), Auty (2001), Papyrakis y Gerlagh (2004), entre otros.

² Los autores analizan el caso de Nigeria. En esta economía, en 1965, el ingreso petrolero per capita era de \$33 y el PIB per capita de \$245. En el año 2000, cuando la renta petrolera per capita se incrementó a \$325, es decir, casi diez veces más, el PIB per capita se mantenía en los mismos niveles que en 1965. En otros términos, los ingresos provenientes de la industria petrolera (alrededor de \$325 billones) no se han traducido en incrementos del ingreso de la población.

que se ha puesto especial énfasis en recoger los estudios elaborados bajo el enfoque de la economía institucional y la economía política, puesto que dentro de la línea de investigación asumida, creemos que no es posible entender los procesos económicos sin considerar los aspectos de orden político, histórico, social e institucional.

En la siguiente sección se abordan las explicaciones que ha elaborado la Economía, desde la teoría de la dependencia hasta enfoques institucionalistas. En el tercer acápite se resumen los enfoques políticos. Un cuarto punto se dedica al enfoque institucional que de alguna manera toma elementos tanto de la economía como de la política. Por último se presentan algunas conclusiones.

2. Explicaciones desde la Economía³

La estrategia de desarrollo de América Latina y de Ecuador en particular, se ha sustentado históricamente en la exportación de bienes primarios o agroexportación⁴, es decir, ha sido una estrategia basada en el aprovechamiento de ventajas comparativas. La lógica tras la implementación de este modelo es que la explotación de recursos naturales abundantes, sobre todo a través de la atracción de inversiones extranjeras, podía compensar el escaso capital disponible para inversión, característica de los países en desarrollo.

Los estructuralistas, fundamentalmente Prebisch y Singer, fueron los primeros en elaborar una crítica al modelo agroexportador. Para este grupo, las principales objeciones que, además, explicarían la ‘maldición de los recursos naturales’, pueden resumirse como sigue:

- a. La tendencia decreciente (o deterioro secular) de los términos de intercambio es un factor desfavorable para los países exportadores de recursos naturales. Este deterioro tiene como repercusión que en el mediano plazo aumente la brecha entre países industrializados (cada vez más ricos) y exportadores de recursos naturales (más pobres).
- b. La inestabilidad característica de los mercados de *commodities*, que se manifiesta a través de significativas fluctuaciones en los precios, se traslada al resto de la economía nacional con consecuencias negativas tanto para la estabilidad de los ingresos del gobierno, como de la disponibilidad de divisas, lo cual a su vez ocasiona que la inversión privada de largo plazo sea más riesgosa.

³ Las referencias básicas de esta sección son Sala-i-Martin y Subramanian (2003) y Ross (1999). Este último presenta una buena síntesis, aunque parcial, de la literatura sobre el tema.

⁴ En el caso ecuatoriano, ha habido una sucesión de auges económicos vinculados a la explotación de recursos naturales. Entre los más significativos encontramos el cacao (comienzos del siglo XX), el banano (década de los 50) y el petróleo (desde los años 70).

- C. Por lo general, los sectores de explotación de recursos naturales generan escasos encadenamientos con los demás sectores económicos, lo que no estimula el crecimiento armónico del conjunto de la economía, sino que crea enclaves productivos. La situación se agrava todavía más si la extracción está en manos de empresas extranjeras o multinacionales que —si están facultadas por ley— prefieren repatriar utilidades a reinvertirlas en la economía local.

Desde los años 50 se hicieron esfuerzos por comprobar estas afirmaciones con resultados diversos. A partir de los años 80's, y más aún con la crisis asiática, se evidenció una caída importante de los términos de intercambio, debido a la caída en los precios de los productos primarios. Estudios realizados durante los años 90 demostraron que durante el siglo XX el declive en esa variable se ubica entre el 0.1% y el 0.3% anual. Todo esto reivindicaría la hipótesis de Prebisch y Singer.

Desarrollos teóricos y empíricos como los de Easterly et. al. (1993), y Barro y Sala-i-Martin (1995), mostraron que los términos de intercambio son una variable determinante del crecimiento económico; por tanto, el declive en los precios de los commodities puede explicar buena parte de la 'maldición'. Sin embargo, estudios en la línea de Cuddington (1992) muestran que un análisis individual de la tendencia de los precios, en distintas economías, da cuenta de que "el efecto de los términos de intercambio [en el crecimiento] puede ser estadísticamente robusto a nivel agregado, pero es aún esquivo a nivel de estudios de caso" (Ross, 1999, p. 304).⁵ En otras palabras, la hipótesis del deterioro secular de los términos de intercambio se cumpliría a niveles muy agregados; pero si se afina el análisis, no siempre se verificaría. Por lo tanto, no se puede enunciar una conclusión definitiva.

Respecto a los efectos de la inestabilidad de los precios de exportación, las investigaciones realizadas no han logrado establecer una conclusión definitiva respecto al impacto de dicha inestabilidad en el crecimiento, principalmente porque los resultados son sensibles a la manera como se mide la volatilidad de las exportaciones.⁶

Con referencia a los pocos encadenamientos que genera la explotación de recursos naturales, de acuerdo a la propia teoría de la dependencia, la nacionalización de los sectores vinculados a la extracción de recursos (casi total en 1976) habría solucionado, al menos en parte, el problema de los enclaves, pues el Estado podía redistribuir los beneficios antes repatriados por las compañías

⁵ En el estudio de Cuddington (1992), de 26 *commodities* analizados por separado, sólo cinco mostraron una tendencia decreciente, mientras 16 no tenían tendencia y otros cinco exhibían tendencias crecientes.

⁶ Ross (op. cit) cita varios estudios en esta línea: Lutz (1994), Fosu (1992), Behrman (1987), entre otros.

multinacionales. Sin embargo, puesto que el problema ha persistido, se ha dicho que esta falla no depende del sector en sí mismo, sino más bien de la capacidad del gobierno para generar y fortalecer dichos encadenamientos. En este sentido, el problema radica en que por lo general el Estado no ha sido capaz de propiciar o reforzar ese tipo de sinergias (Ross, p. 305).

Una cuarta hipótesis desarrollada para explicar el escaso desempeño en los países donde abundan los recursos naturales es la conocida como “enfermedad holandesa”⁷ caracterizada por dos efectos: la tendencia del sector en auge (por lo general la explotación de petróleo, gas natural o de otro mineral) de drenar los recursos (mano de obra) de los demás sectores (manufactura, industria, agricultura, etc.); y, la apreciación del tipo de cambio real debido al incremento de los ingresos por exportaciones. Ambos elementos tienen como efecto la merma o desindustrialización de los sectores no vinculados al sector en auge.

Este marco conceptual permite explicar el proceso de redistribución de los factores productivos, que incide de modo negativo en el crecimiento económico de corto plazo. Así, la enfermedad holandesa está ligada al movimiento de los factores productivos, sobre todo el trabajo, desde otras actividades productivas hacia el sector extractivo. Hay que tener en cuenta, no obstante, que sólo bajo el supuesto de pleno empleo en los mercados de factores se produciría la transferencia de mano de obra de un sector a otro. La realidad de muchos países en desarrollo es diferente: es claro que existe un excedente de mano de obra en la economía, por lo que un boom ocuparía la mano de obra no empleada y en principio no tendría el impacto negativo en los demás sectores.

A pesar de que ninguna de las teorías expuestas proporciona un resultado definitivo en esta línea de investigación, el gobierno aparece como un actor capaz de contrarrestar los problemas derivados de la abundancia de recursos y en general, corregir los problemas inherentes a la estructura productiva, a través de políticas industriales, fiscales o cambiarias. Desde la óptica del Estado y el diseño de políticas públicas, autores como Neary y van Wijnbergen (1986), citado en Ross (p. 307) sugieren que: “el desempeño económico de un país luego de un *boom* depende en gran medida de las políticas seguidas por su gobierno”.

En este documento se plantea que los problemas derivados de la abundancia de recursos se derivan no sólo de políticas inapropiadas, sino de arreglos institucionales que no son óptimos desde el punto de vista social. En consecuencia, se requiere completar el análisis económico con factores de orden político e institucional que

⁷ Acerca de la literatura sobre el tema véase Neary and Van Wijnbergen (1986), citado en Bravo-Ortega y De Gregorio (2005).

tengan en cuenta la distribución del poder político, los incentivos perversos, o la persistencia de instituciones ineficientes.

3. La ‘maldición de los recursos naturales’: explicaciones políticas

Diversas teorías han intentado incluir y explicar el papel de la política en el problema que enfrentan los países exportadores de recursos naturales. Quizás su mayor esfuerzo se ha concentrado en analizar por qué los Estados, sobre todo en estos países ricos en este tipo de recursos, son proclives a adoptar y mantener políticas que no son óptimas desde el punto de vista social. Tres son las principales corrientes; todas ellas hacen referencia a la generación y apropiación de las rentas provenientes de la explotación del recurso natural, como causa fundamental de las ineficiencias.

- a. **Cognitiva:** según esta, la riqueza en recursos naturales y las consecuentes rentas inesperadas (*windfall gains*) para el Estado generan una actitud de miopía en los actores políticos, tanto públicos como privados. Esta visión estrecha y de corto plazo es lo que llevaría al gobierno a implementar políticas subóptimas o ineficientes desde el punto de vista social.
- b. **Societal:** plantea que gracias a los recursos o rentas inesperadas, grupos de interés, redes clientelares, clases o sectores privilegiados, ven acrecentada su capacidad de ejercer influencia política sobre los gobiernos a fin de perpetuar el status quo, bloqueando políticas o reformas que permitirían estimular el crecimiento.⁸
- c. **Estatal:** esta teoría sostiene que las rentas imprevistas aumentan las debilidades del Estado y las instituciones. La teoría del Estado generador de rentas (*rentier state*)⁹ es quizá la versión más difundida dentro de esta corriente. Según ésta, cuando los gobiernos reciben rentas extraordinarias a partir de la explotación de recursos naturales, se ven liberados de la obligación de gravar impuestos y en general de aplicar todo tipo de políticas que pudieran generar conflicto social; por tanto, sufren menos presión y menor oposición. Pero de forma paralela, al

⁸ De Gregorio se refiere a este comportamiento de captura de rentas por parte de grupos de interés como “*voracity effects*”, los cuales además son causa de que estos grupos emprendan actividades no productivas. Ver más adelante.

⁹ En un estado generador de rentas (*rentier state*) los montos más significativos de sus ingresos (rentas) provienen de la explotación de petróleo/minerales; en este tipo de estructura, sólo unos pocos están involucrados en la generación de estarenta (riqueza) (Ross, 2001). La definición básica de un ‘*rentier state*’ es: un estado que depende principalmente no de la extracción del excedente de producción de la población doméstica, sino de los ingresos generados externamente, o rentas, tales como aquellos derivados del petróleo (Anderson, 1990); es además un estado cuyo sistema político funciona en gran medida en función de la acumulación de ingresos que pueden ser clasificados como rentas (Schwarz, 2004).

no verse obligados a rendir cuentas a la sociedad que gobiernan, facilitan el debilitamiento de las instituciones. De este modo, esta teoría ha permitido explicar, entre otras cosas, “la falta de presiones democráticas y el pobre desarrollo en la región de [países] exportadores de petróleo” (Ross, p. 312).¹⁰ En suma, la incapacidad estatal para extraer recursos de forma eficiente, reforzar los derechos de propiedad y contrarrestar las actitudes de los buscadores de rentas, se incrementa en entornos caracterizados por auges económicos que generan rentas imprevistas.

En esta línea destacan los aportes que analizan el problema incluyendo como uno de los factores fundamentales a las instituciones. En lo que sigue se aborda este tema.

4. Una síntesis: el enfoque institucional

En este documento, cuando nos referimos a instituciones, lo hacemos en el sentido de las reglas del juego social, entre las que podemos citar: los acuerdos de reciprocidad, las sanciones morales, las retribuciones y castigos especificados por el marco legal que realmente rige, los roles asignados a cada individuo, organización o grupo, entre otras. Desarrollos teóricos recientes, dentro del esquema de la teoría de juegos,¹¹ caracterizan a las instituciones como un equilibrio de Nash perfecto en subjuegos, y además como una forma comprimida de información que reduce la incertidumbre en las transacciones de los agentes, disminuyendo así los costos de transacción. Esto último tiene que ver con el hecho de que no todas las creencias de un agente pueden ser verificadas; de ahí que ciertos actores (medios de comunicación, líderes, iglesias, etc.) jueguen un papel clave en la determinación de una institucionalidad, a través de la formación de concepciones compartidas.

Las instituciones son importantes porque inciden en las políticas económicas y sociales adoptadas, así como en los resultados de las mismas, ya que, como se verá más adelante, definen la estructura de incentivos que enmarca la acción de los distintos grupos sociales, así como de los actores económicos y políticos para realizar actividades productivas o de búsqueda de rentas, o para orientar su poder hacia la consecución del interés social o el privado.

¹⁰ Cabe señalar que entre las críticas que la Economía ha elaborado en torno al enfoque de las ciencias políticas, se destaca el hecho de que ha quedado en una mera enunciación de hipótesis sin que se hayan hecho esfuerzos para contrastar los enunciados con la realidad. Parecería que hay poca evidencia de que como grupo, los actores políticos puedan caer en este tipo de comportamientos. Además, se dice que si bien puede funcionar en casos aislados, no puede ser generalizada (Ross, 1999).

¹¹ En concreto nos referimos a Aoki (2001).

Dentro de la creciente corriente teórica que destaca la importancia de las instituciones en el desarrollo económico, resalta la visión de North y Thomas (1973, citado en Acemoglu, Johnson y Robinson (AJR), 2004, p. 1). Según estos autores no se deben confundir las causas aproximadas de crecimiento (innovación y acumulación de factores) con sus causas fundamentales. Para los autores, “la explicación fundamental del crecimiento es la diferencia en las *instituciones*” (énfasis en el original); además: “los factores enumerados (innovación, economías de escala, educación, capital, etc.) no son causas del crecimiento; *son* el crecimiento” (énfasis en el original).

De manera general, el análisis del problema de la abundancia de los recursos naturales incluyendo las instituciones, puede agruparse en tres corrientes principales:

- Trabajos como por ejemplo el de Sachs y Warner (1995) demuestran, mediante una serie de regresiones de tipo *cross country*, que las instituciones juegan un papel neutro, es decir, no tienen efecto significativo en el desempeño económico.
- Una segunda corriente¹² sostiene que los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales afectan la calidad institucional. Los ejemplos abundan: la destrucción institucional en países ricos en recursos naturales se manifiesta en la generación de conflictos internos que pueden terminar en guerra civil (Sudán, Congo, Nigeria). En otros casos menos extremos, los auges son un elemento desencadenante del desmantelamiento de instituciones estatales por parte de los políticos, a fin de poder extraer rentas con fines privados. Por tanto, la abundancia se traduce en maldición: el crecimiento económico es escaso o nulo.
- La interacción entre la abundancia de recursos con la calidad de las instituciones determinan que la abundancia se convierta en una bendición o una maldición. Entre los trabajos desarrollados en esta línea están: Sala-i-Martin y Subramanian (2003), Mehlum, Moene y Torvik (2005), Nugent y Robinson (2001), Robinson, Torvik y Verdier (2003).

En un estudio sobre el caso nigeriano, Sala-i-Martin y Subramanian (SS) se preguntan sobre por qué los ingresos petroleros no han servido para mejorar la calidad de vida de la población. A través de estimaciones econométricas muestran que los recursos naturales tienen un impacto negativo en el crecimiento, pero vía las instituciones, cuestionando así los resultados de Sachs y Warner, para quienes el efecto negativo en el crecimiento era directo. Para SS, la abundancia de recursos naturales genera un flujo de rentas que provoca la aparición de comportamientos buscadores de rentas en los agentes, lo que a su vez se cristaliza en instituciones

¹² Por ejemplo, Ross (2001) y el trabajo de Alan Gelb, citados en Robinson, Torvik y Verdier (2003)

ineficientes. Este entorno institucional adverso es el que desfavorece el crecimiento, no la abundancia en sí. Para estos autores el impacto en el crecimiento económico dependerá además del tipo de recurso natural explotado (*point source*): la existencia de petróleo y minerales suele tener un efecto distinto al de los demás recursos; su impacto siempre es negativo.

Otra aproximación es la de Robinson, Torvik y Verdier (2003), quienes abordan el problema desde el enfoque de la economía política. Desde esta perspectiva, el factor que permite aplicar y mantener políticas económicas socialmente ineficientes es la generación y apropiación de rentas por parte del Estado. Su trabajo se centra en el análisis de los cambios en los incentivos políticos provocados por los auges económicos. Un boom, al modificar los incentivos políticos de los agentes, puede tener consecuencias negativas en el crecimiento y desarrollo; además, este cambio de incentivos puede ser perjudicial en el sentido de que fomenta la ineficiencia en la distribución de las rentas. Así se explica por ejemplo que “los ‘errores’ de política sean en realidad estrategias políticas racionales en tanto los políticos responden a incentivos inducidos por las rentas” (p. 3). O, lo que es lo mismo, permite entender que “lo que es socialmente eficiente no es siempre racional desde el punto de vista privado” (Robinson, 2001, p. 4) y por tanto, por qué ese óptimo social no es adoptado por quienes detentan el poder político. La conclusión a la que llegan Robinson, Torvik y Verdier es que “los incentivos de los políticos, cuando enfrentan un auge de recursos, se proyectan en las diferentes opciones de política, dependiendo de la calidad de las instituciones” (p. 25). En otras palabras, malas instituciones pueden propiciar malas políticas.

De acuerdo al modelo desarrollado por estos autores, estas estrategias racionales desde el punto de vista de los intereses del grupo se manifiestan en una sobreexplotación (o explotación socialmente ineficiente) del recurso natural,¹³ ya que la importancia que los políticos le dan al futuro depende de la probabilidad de permanecer en el poder. De este modo, auges duraderos o que se vuelven permanentes, al aumentar la probabilidad y por tanto el ‘valor’ de permanecer en el poder, mejoran la eficiencia en la explotación.¹⁴ Pero por otro lado, esta mayor probabilidad de permanencia implica que se deban destinar más recursos para

¹³ Al respecto, vale señalar que un recurso natural puede ser visto como un recurso común, por lo que su sobreexplotación sería un caso particular de la ‘tragedia de los comunes’: cada individuo busca incrementar de forma ilimitada su ganancia en un mundo limitado, lo que lleva a la ruina de todos los sujetos que explotan ese recurso.

¹⁴ Lo contrario sucede si el auge es transitorio: la menor probabilidad de permanencia en el poder por un período aumenta el incentivo para apropiarse lo más rápido posible del recurso natural.

asegurarla, a través de, por ejemplo, prácticas de patronaje y oferta de empleo público, lo que incrementa la mala distribución o asignación de los recursos.¹⁵

El resultado que más interesa destacar de todos estos trabajos es que son las instituciones las que, en última instancia, definen los incentivos políticos, pues determinan la forma en que estos se traducen en medidas concretas de política.¹⁶ Así, la existencia de instituciones funcionales al desarrollo puede mitigar los incentivos perversos. Mehlum, Moene y Torvik (2005) intentan explicar las diferencias en el impacto de los recursos naturales sobre el crecimiento, a partir de la forma en que las élites canalizan las rentas resultantes de la explotación. Es decir, la explicación sugerida “se enfoca en la distribución de las rentas provenientes de recursos naturales” (p. 3), ya sea hacia actividades productivas o bien, que sean capturadas por ciertos grupos de élite para su enriquecimiento personal. La hipótesis de los autores es que la distribución/apropiación de las rentas depende en última instancia de la calidad de las instituciones. De esta manera, la interacción entre la calidad institucional, la abundancia de recursos y las actitudes de los empresarios sería el factor determinante del resultado final sobre el desempeño económico: “[e]n países con buenas instituciones, la abundancia de recursos atrae a empresarios a actividades productivas. En países con instituciones débiles, sin embargo, los empresarios se dirigen... hacia la apropiación no productiva de rentas” (p. 6).

Para entender el impacto de la calidad institucional en el crecimiento, Mehlum, Moene y Torvik analizan los incentivos de los empresarios. Distinguen entre las actitudes de búsqueda de rentas y las actividades productivas. Ambas pueden competir o complementarse entre sí, lo que se halla determinado por la distribución de recursos (el poder económico). Si las actividades más proclives a ser objeto de *rent seeking* son capturadas por actores externos a la esfera productiva (políticos, burócratas, caciques, patrones, etc.) entonces, esta actividad compite con actividades productivas. Si a esto se añaden instituciones que no funcionan, la apropiación de rentas se facilita y se vuelve la actividad más rentable: la falta de transparencia invita a la corrupción, la politización de la justicia genera extorsión y actitudes mafiosas, la falta de garantía sobre los derechos de propiedad provoca fraude y sobornos, etc. En otras palabras, las instituciones ineficientes facilitan la apropiación de recursos por parte de quienes detentan el poder económico, a la vez que les crean incentivos para buscar rentas en lugar de realizar actividades productivas.

¹⁵ Sin embargo, hay que señalar que la relación entre la probabilidad de permanecer en el poder y el grado de eficiencia en la explotación no es estrictamente monótona. Por ejemplo, Robinson (2001) estudia el caso de regímenes autoritarios y demuestra que pueden aparecer comportamientos depredadores en sociedades ricas en recursos naturales donde hay, a la vez, grandes beneficios para el dictador de mantenerse el poder político. Es decir, una alta probabilidad de permanecer en el poder no necesariamente reduce la ineficiencia de las políticas.

¹⁶ Señalemos de paso que este resultado va en la misma línea de investigación desarrollada por Acemoglu, Johnson y Robinson (2004).

La variable que determina el comportamiento del empresario (que se dedique a la producción o a la apropiación) es el beneficio relativo. Mientras mejor es la calidad institucional se vuelve menos rentable involucrarse en actividades de apropiación de rentas. En cambio, en un entorno institucional débil, el descubrimiento de un recurso natural se convierte en una fuente adicional de ingresos para quienes puedan apropiarse de las rentas provenientes de la explotación de ese recurso, lo que aumenta sus beneficios esperados. Esto se constituye en un incentivo para que algunos de los productores se trasladen desde actividades productivas hacia actividades de apropiación. Como resultado de todo este proceso, el ingreso total de toda la economía se contrae, dándose efectivamente la maldición de los recursos naturales.¹⁷

En conclusión, no se puede afirmar que existe una relación de tipo monótono entre abundancia de recursos y crecimiento, lo cual es compatible con las enormes diferencias entre los países ricos en recursos tales como Noruega, Venezuela, Ecuador, México, Zambia, Congo y Botswana por citar sólo algunos. Las diferencias existentes en el desempeño económico se explican por la calidad de las instituciones, la que está en relación con los incentivos de los actores sociales frente a un auge económico, incentivos que se traducen en acciones concretas de política. Así, sólo los países con instituciones débiles, que son las que favorecen la apropiación de rentas por parte de grupos específicos, están afectados de forma negativa por la abundancia de recursos. Dicho de otro modo, un boom no se traduce necesariamente en ineficiencias sino a través del uso que hacen quienes ejercen poder político de las rentas (RTV, 2005).

La pregunta que surge a este nivel de análisis es ¿de qué depende la calidad de las instituciones? Nugent y Robinson (2001) se preguntan por qué y cómo distintas sociedades han generado instituciones y organizaciones tan diferentes.

Los autores intentan una explicación a partir de un estudio comparativo de la formación económica subyacente a la producción de café para la exportación, en dos grupos de ex colonias españolas (Colombia y Costa Rica, y Guatemala y El

¹⁷ Los principales resultados del trabajo de MMT pueden resumirse así:

- En el tiempo, los países con buenas instituciones —independientemente de su dotación— convergen a un nivel de ingreso más alto que los países con malas instituciones.
- En países que poseen buenas instituciones, la abundancia de recursos naturales es una bendición, es decir, a mayor dotación, los países convergen a niveles más altos de crecimiento.
- Y a la inversa: entre países que poseen malas instituciones, los que tengan recursos abundantes serán los de peor desempeño económico. En este caso, la abundancia se convierte en una maldición.

Salvador).¹⁸ La hipótesis de partida es que las diferencias económicas, institucionales y políticas que caracterizan a estos países están relacionadas con las distintas formas de organización de la industria del café. Estas formas de organización, a su vez, están determinadas por el entorno legal, como por ejemplo leyes que favorezcan o no el acceso a la tierra. La competencia política (*political competition*) entre los diferentes grupos de interés, parece sin embargo como el factor determinante.¹⁹ Utilizando los términos de AJR (2004), las instituciones políticas son las que definen el poder político *de jure* (marco legal), pero es la distribución de los recursos y la capacidad de resolver los problemas de acción colectiva, manifiesta en los distintos grados de competencia política, lo que define el poder político real o *de facto* de la élite. Así, las instituciones políticas, la distribución de recursos y la acción colectiva son las variables que determinan el desempeño económico.

La conclusión a la que llegan Nugent y Robinson es que la dotación de recursos naturales no define el destino de los países, más bien, son los diferentes modos de organización institucional los que han llevado a los países analizados a tomar distintos caminos de desarrollo. Ahora bien, las diferencias en la calidad de las instituciones dependen de varios factores: mano de obra, tecnología, geografía, pasado colonial, cultura, etc., pero de acuerdo al modelo presentado, la estructura institucional es función de la naturaleza de las divisiones políticas y sobre todo del grado de competencia en la sociedad.²⁰ En efecto, las diferentes formas que adoptó la economía cafetera en el siglo XIX estuvieron determinadas en parte por el marco legal que definió, entre otras cosas, el acceso a la tierra. Estas diferencias legales fueron, no obstante, resultado de diferencias en la naturaleza de la competencia o fragmentación política entre las élites, es decir, de cómo estuvo distribuido el real poder político de la clase dominante.

¹⁸ A pesar de que los autores critican los estudios comparativos entre regiones o grandes grupos de países porque no se puede controlar por la gran cantidad de factores que varían entre un país y otro, el estudio se centra en esas cuatro economías porque son países para los cuales se dispone de datos comparables entre sí. Se incluye además, un análisis más breve sobre los casos de Brasil, Nicaragua y Venezuela.

¹⁹ El modelo desarrollado por Nugent y Robinson formaliza los siguientes aspectos:

- la decisión de la élite política respecto a la forma de privatización de la tierra y la elección entre plantación o pequeña propiedad;
- los distintos procesos de privatización inciden en los patrones de equidad de ingreso y acceso a la tierra,
- la persistencia de instituciones ineficientes como la gran plantación; y,
- dada la competencia intra-élite, la estructura de equilibrio institucional no será necesariamente aquella que maximice los *pay offs* de la élite.

²⁰ Otras explicaciones como la variedad de café, la topografía, la ideología liberal, el porcentaje de población indígena, la densidad poblacional, la tecnología, el desarrollo del mercado de capitales o la existencia de una democracia rural son también analizadas por los autores. El estudio presenta argumentos en contra de cada una de estas explicaciones.

En efecto, los grupos dominantes en los cuatro países difieren en composición y grado de competencia política inter-élite. Para el caso de Colombia y Costa Rica, la forma como se establecieron los derechos de propiedad, vía entrega de tierras y desarrollo de la pequeña propiedad,²¹ fue determinante para establecer los incentivos que llevaron a acumular y mantener un cierto nivel de capital humano, lo que a su vez dio poder de negociación a los agricultores. En este escenario, las élites se fortalecieron como comerciantes y se volvieron más competitivas entre sí, ejerciendo su poder a través del control de créditos, producción, etc. En Guatemala y El Salvador, en cambio, la élite logró, a través de la confiscación de tierras, no sólo el control de la tierra, sino además y al mismo tiempo, el control de mano de obra;²² esta estructura fortaleció a la clase terrateniente.²³

En suma, para Nugent y Robinson, las diferencias en la conformación y composición de las élites políticas, en sociedades de estructura aparentemente similar, fueron determinantes en la calidad de las instituciones y, por consiguiente, en su desempeño económico posterior. En este sentido, aunque las instituciones económicas son importantes en la definición del desempeño económico, son endógenas y están determinadas por las instituciones políticas. La distribución de poder político es la variable que en última instancia incide, a través de las instituciones, en el desempeño económico (AJR, 2004, p. 6)

5. A manera de conclusión

De esta breve revisión de la literatura referente a lo que se ha llamado “maldición de los recursos naturales”, queda claro que los procesos de desarrollo no pueden entenderse sólo a partir de la dotación de recursos y la tecnología disponible,

²¹ En Costa Rica por ejemplo, varias leyes (1928, 1932, 1940 y 1956) distribuyeron la tierra en pequeñas propiedades. En Colombia, con la revolución liberal de 1849, el 75% de las tierras fueron entregadas mediante títulos.

²² En El Salvador, en 1882 se redistribuyó el 40% de las tierras comunales, dando lugar a un ejército de agricultores “sin tierra” que se volvieron dependientes de los propietarios productores de café.

²³ Los autores completan su análisis incorporando varios aspectos históricos de las economías estudiadas. Por ejemplo, el triunfo liberal en Costa Rica y Colombia dio lugar a la expropiación de tierras del gobierno, la iglesia, etc. y abolió el sistema colonial. En este escenario, se generó una gran competencia por atraer mano de obra (lo que además daba soporte político) a través de ofertas de derechos de propiedad; nunca se establecieron leyes represivas a la fuerza de trabajo. En cambio, en Guatemala y El Salvador, la existencia de un Estado llamado liberal, pero en el fondo muy conservador (la composición de la clase dominante era muy similar a la conservadora), instituyó el peonaje y el mandamiento, lo que significaba que los indígenas eran forzados a trabajar en las grandes propiedades. En este caso, una estructura productiva fundamentada en la gran plantación incentivó la apropiación de tierras por parte de la élite política, negando el establecimiento de derechos de propiedad en favor de los pequeños productores, al tiempo que se aniquiló a la agricultura de subsistencia. En esta estructura económica, la existencia de grandes latifundios implicó la menor polarización y competencia entre los grupos de poder.

ya que en muchos casos éstos son bastante similares entre países que exhiben ritmos de crecimiento bastante diferentes. Los desarrollos teóricos y empíricos más recientes han demostrado que los recursos naturales no son los determinantes últimos del crecimiento económico, sino que son causa de la aparición de ciertas formas de organización social y política que favorecen la depredación por parte de grupos de interés. En pocas palabras, hay suficiente evidencia de que la abundancia de recursos per se no define el destino de una economía. Más bien, la abundancia de recursos naturales refuerza los resultados que están definidos por determinadas características históricas, sociales, institucionales y políticas, bastante complejas.

En este contexto, el aporte de la economía institucional ha sido el de construir una teoría más compleja, mostrando que los factores institucionales y políticos aparecen como decisivos a la hora de establecer una relación entre abundancia de recursos naturales y desempeño económico.

Por ejemplo, las diferentes formas que adoptó la economía cafetera en el siglo XIX en los países estudiados estuvieron determinadas en gran medida por el marco legal que definió, entre otras cosas, el acceso a la tierra. Estas diferencias legales fueron resultado de diferencias en la naturaleza de la competencia política entre las élites, es decir, de la distribución del poder político.

En suma, de esta revisión de la literatura puede concluirse que los diferentes modos de organización institucional, o en otros términos la estructura institucional de los países, está determinada en última instancia por la naturaleza de las divisiones políticas y sobre todo del grado de competencia entre los grupos dominantes.

Se hace necesario por tanto, elaborar una propuesta de investigación en esta misma línea para el caso ecuatoriano. A partir de la hipótesis del Estado generador de rentas, sería interesante comparar la experiencia de desarrollo económico ecuatoriano de las últimas tres décadas, que ha estado fundamentada en la explotación petrolera, con otras economías de similares características, como por ejemplo Venezuela o México. Por supuesto, el análisis deberá incluir elementos de orden histórico, político y social, a fin de entender la estructura del marco legal, los incentivos de los agentes, y sobre todo, el grado de fragmentación política de las élites, o en otras palabras, la distribución del poder político, pues como menciona Bardhan (2005, p. 35), la economía institucional se vería más enriquecida con estudios históricos comparativos, en lugar de más regresiones de tipo corte transversal.

6. Bibliografía

- Acemoglu, Daron, Simon Johnson y James Robinson, 2004, “*Institutions as the Fundamental Cause of Long-run Growth*”, MIT Working Paper, http://econ-www.mit.edu/faculty/index.htm?prof_id=acemoglu&type=publication.
- Anderson, L., 1990, “*Policy-Making and Theory Building: American Political Science and the Islamic Middle East*”, in Hisham Sharabi (ed.), *Theory, Politics and The Arab World: Critical Responses* (New York: Routledge, 1990), p. 61, citado en Kuru (2002), *The Rentier State Model and Central Asian Studies: The Turkmen Case*, <http://www.alternativesjournal.net/volume1/number1/akuru.htm>
- Aoki, Masahiko, 2001, *Toward a Comparative Institutional Analysis*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Bardhan, P., 2005, *Scarcity, Conflicts and Cooperation*. Essays in the Political and Institutional Economics of Development, MIT Press.
- Barro, R. y X. Sala-i-Martin, 1995, *Economic Growth*, New York, Mc. Graw-Hill.
- Bravo-Ortega, C. y J. De Gregorio, 2005, “*The Relative Richness of the Poor*”. Natural Resources, Human Capital and Economic Growth”, Policy Research Working Paper Series 3484, The World Bank.
- Easterly, W. et. al., 1997, “*Good Policy or Good Luck*”? Country Growth Performance and Temporary Shocks”, *Journal of Monetary Economics*, 32.
- Mehlum, H., K. Moene y R. Torvik, 2005, “*¿Cursed by resources or institutions?*”, Norwegian University of Science and Technology, Department of Economics, Working Paper Series, No. 10/2005. www.svt.ntnu.no/iso/wp/wp.htm
- Mehlum, H., K. Moene y R. Torvik, 2002, “*Institutions and the resource curse*”, Department of Economics, University of Oslo, Memorandum No. 29/2002.
- Nugent, J. y J. Robinson, 2001, “*¿Are Endowments Fate?*”. <http://www.people.fas.harvard.edu/~jrobinson/researchpapers/unpublishedpapers/index.htm>

- Papyrakis, E. y R. Gerlagh, 2003, “*Natural Resources: A Blessing or a Curse?*”, Nota di Lavoro 8.2003, Fondazione Eni Enrico Mattei, <http://ssrn.com/abstract=383482>
- Robinson, J., R. Torvik y T. Verdier, 2003, “*Political Foundations of the Resource Curse*”, DELTA, Working Paper No. 2003-33.
- Robinson, J., 2001, “*¿When is a State Predatory?*”, Harvard University, Department of Government, <http://www.people.fas.harvard.edu/~jrobinson/researchpapers/unpublishedpapers/index.htm>
- Ross, M., 1999, “*The Political Economy of the Resource Curse*”, World Politics, 51, Enero.
- Ross, M., 2001, “*Does Oil Hinder Democracy?*”, World Politics, 53, Abril.
- Sachs, J. y A. Warner, 1995, “*Natural Resource Abundance and Economic Growth*”, NBER Working Paper, 5398.
- Sachs, J. y A. Warner, 1999, “*The Big Push, Natural Resource Booms and Growth*”, Journal of Development Economics, 59.
- Sachs, J. y A. Warner, 2001, “*The curse of natural resources*”, European Economic Review, 45.
- Sala-i-Martin, X. y A. Subramanian, 2003, “*Addressing the Natural Resource Curse: An Illustration from Nigeria*”, NBER Working Paper, 9804, Mayo.
- Schwarz, R., 2004, “*State Formation Processes in Rentier States: The Middle Eastern Case*”, Graduate Institute of International Studies, Geneva, Paper to be presented at the Fifth Pan-European Conference on International Relations, ECPR Standing Group on International Relation, La Haya.