

Agustín E. Ferraro

Cultura vs. instituciones en la cooperación al desarrollo. De Woody Allen a Mitt Romney

1. El momento McLuhan: ficción y realidad

Woody Allen establece los rasgos fundamentales de lo que se denomina una situación o momento McLuhan en una de las escenas de su película *Annie Hall* (1979). En la escena, el personaje representado por Allen está haciendo fila en la entrada de un cine en Nueva York, la ciudad donde transcurre la película en su mayor parte. Justo detrás de Allen en la fila, un hombre relativamente joven, de aspecto intelectual, está hablando en tono alto y algo arrogante con otra persona. El hombre habla de cine y menciona en ese contexto al famoso filósofo de la comunicación Marshall McLuhan. Pero el personaje de Allen, muy irritado, interrumpe al desconocido para decirle que no sabe nada de la obra de McLuhan. El otro responde indignado que él es profesor en la Universidad de Columbia y que dicta un curso sobre televisión, medios y cultura, de modo que sus opiniones sobre McLuhan tienen amplia validez. Y entonces Woody Allen se aleja unos pasos y trae del brazo, desde detrás de un tablero de anuncios que estaba en la propia entrada del cine, al mismísimo profesor McLuhan, que se representa a sí mismo en la película. Y McLuhan le dice al arrogante joven profesor de la Universidad de Columbia: “Ud. no sabe nada de mi obra. Cómo es que le dejan a Ud. enseñar un curso sobre cualquier cosa me parece muy sorprendente”. La escena concluye con Woody Allen dirigiéndose a la cámara, es decir, al espectador de la película, y diciendo: “Si la vida fuera verdaderamente así...”

Tenía razón Woody Allen en que resulta muy poco probable encontrarse ante situaciones o momentos McLuhan en la vida real. Pero para el candidato a la presidencia por el Partido Republicano de los Estados Unidos, Mitt Romney, una casi perfecta situación o efecto McLuhan se produjo –a su costa– durante su reciente visita a Israel en el marco de una gira por países del extranjero para la campaña presidencial. En un discurso pronunciado en Jerusalén el 29 de julio de este año, Romney se refirió a las diferencias económicas entre Israel y Palestina, intentando explicar las razones que determinan el mucho mayor nivel de desarrollo económico de Israel, frente a la relativa pobreza de Palestina. Y sin duda con la intención de conferir a su discurso un aire intelectual o académico, como el joven profesor de Columbia en la película *Annie Hall*, mencionó Romney de manera elogiosa al autor Jared Diamond y su libro *Guns, Germs and Steel* (Nueva York: Norton, 1997). El profesor Diamond no estaba allí presente durante el discurso de Romney, ni tampoco salió de detrás de un tablero de anuncios para acusarlo de ignorante. Pero lo que ocurrió tiene toda la estructura de la situación o momento McLuhan, porque Diamond publicó una columna en el periódico *New York Times* apenas dos días después del discurso de Romney, donde responde de manera explícita a la referencia del candidato (*New York Times*, Op-Ed Contribution, 1 de agosto de 2012). La columna tiene un título muy sarcástico, “Romney no hizo sus tareas”, y en ella dice Diamond que está claro que el candidato no ha entendido nada de su obra. Pero no solamente esto, Diamond va más allá y agrega que lo que el candidato dijo, cuando mencionó su libro, es tan diferente a lo que el libro dice que realmente hay que dudar si Romney alguna vez leyó el libro que tanto le gusta citar (pues no era la pri-

mera vez que Romney mencionaba el libro de Diamond en sus discursos o escritos). Al igual que McLuhan con el profesor de Columbia en la película de Woody Allen, Diamond no solamente corrigió de manera drástica la referencia de Romney a su obra, sino que puso en duda la capacidad intelectual de Romney e incluso, de manera tanto peor para un candidato a presidente, su honestidad.

No cabe duda que el tema que Romney quiso considerar (tan torpemente) en su discurso representa un asunto de gran importancia en la agenda de debate público en nuestros días, pues se trata de los factores o determinantes de las diferencias en el desarrollo económico entre los diferentes países o regiones en el mundo. Este tema no solamente es objeto de tratamiento académico entre expertos, sino que tiene amplias repercusiones en las estrategias de gobernanza y desarrollo económico que elaboran y promueven los gobiernos nacionales y los organismos internacionales, en el ámbito de la cooperación al desarrollo. Romney decía en su discurso que la muy importante diferencia en la riqueza nacional entre Israel y Palestina está determinada principalmente por las diferencias de “cultura” entre ambos países. De manera algo decepcionante, en su discurso no da muchas explicaciones sobre cuáles son tales diferencias de cultura. Solamente hacia el final menciona que Israel tendría una cultura más favorable a la creación de empresas, pero sin dar mayores detalles. En cualquier caso, antes de hacer esa muy breve aclaración sobre la cultura favorable a la creación de empresas, e inmediatamente después de mencionar a Jared Diamond y a otro autor, Romney pasa a hablar del segundo factor más importante en la promoción del desarrollo económico. Aquí es cuando el discurso de Romney ya no solamente puede criticarse como superficial e incorrecto, sino que se vuelve

directamente irresponsable. Pues este segundo factor que Romney pone de relieve es la providencia divina, es decir, el hecho de que el territorio de Israel fue “elegido” por la providencia, según él afirma. Y ya es bastante irresponsable que, como candidato a la presidencia de los EE. UU., Romney se declare tan completamente a favor de Israel en el largo y doloroso conflicto con Palestina, siendo que el presidente de los EE. UU. debería poder actuar como un mediador entre ambas partes, como en su momento intentó hacer Bill Clinton con un actitud muy positiva como mediador. Pero mucho peor por parte de Romney es que, al tomar partido por una de las partes en este conflicto, de manera tan radical, lo haga además utilizando un lenguaje apocalíptico. Antes que contribuir a la solución del conflicto, la posición del candidato contribuye a hacerlo más grave.

2. Cultura vs. instituciones en el desarrollo económico

La intervención de la providencia, o mejor dicho la irresponsabilidad de Romney como candidato a la presidencia de los Estados Unidos, queda fuera de nuestro tema de análisis. Pero hay que decir que, con todas sus deficiencias, el discurso de Romney pronunciado en Israel llamó la atención hacia la discusión sobre cultura vs. instituciones como factores determinantes del desarrollo económico, un debate muy relevante que se ha ido volviendo cada vez más central en los últimos años, tanto en los ámbitos académicos y científicos, como en el de las organizaciones dedicadas a la cooperación al desarrollo.

Apenas dos semanas después de publicar su columna sobre Romney, en un mes de agosto ciertamente muy activo y muy polémico, el profesor Jared Diamond

publicó una significativa contribución al debate sobre cultura vs. instituciones en el desarrollo económico, en el marco de una fuerte controversia con Daron Acemoglu y James A. Robinson. La polémica surge de la reseña hecha por Diamond del libro de estos autores, libro que lleva el título *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty* (New York: Random House, 2012). Se trata de un trabajo que ha tenido una gran difusión en el poco tiempo pasado desde su publicación, pues consiste en un estudio original y sistemático sobre la cuestión de los factores determinantes del desarrollo económico y de la prosperidad nacional en términos generales. El libro constituye una encendida defensa, por parte de los autores, de la tesis que afirma la relevancia preponderante de las instituciones frente a otros determinantes del crecimiento económico y de la prosperidad en el largo plazo. Diamond publica su reseña del libro en el número del 7 de junio de la tradicional revista americana de temas políticos y culturales *New York Review of Books* (vol. 69, n° 10). Y es una práctica habitual de esta revista dar espacio a polémicas, en ocasiones muy animadas, entre los autores de los libros reseñados y los autores de las reseñas. En esta ocasión, los autores del libro respondieron con una extensa carta que ciertamente contiene algunas afirmaciones bastante fuertes en contra de lo que Diamond había sostenido al reseñar el libro. La carta de Acemoglu y Robinson, publicada en el número de 16 de *New York Review of Books* (vol. 59, n° 13) aparece junto con la réplica del propio Diamond. Vale decir que, a partir de la reseña inicial de Diamond, tenemos la respuesta de Acemoglu y Robinson y la réplica final de Diamond. Se trata de un debate público en toda la línea, entre algunos de los representantes más destacados de posiciones contrapuestas en la controversia.

Vamos a considerar a continuación, brevemente, los argumentos de una y otra de las partes en la discusión, en el contexto de sus obras más de fondo. A partir de este breve análisis de la controversia, vamos a hacer luego algunas observaciones y a extraer diversas conclusiones sobre los principios y la orientación que la cooperación al desarrollo debería asumir, en vista de los debates científicos sobre el desarrollo económico en el ámbito académico de nuestros días.

En su carta, Acemoglu y Robinson comienzan por hacer notar que Diamond ha admitido en buena parte, en la reseña del libro, la importancia de las instituciones para el desarrollo económico, pues el mismo Diamond dice que las instituciones determinan quizás el 50% de las diferencias nacionales en prosperidad económica. Pero a partir de aquí, Diamond pasa a defender, en la reseña, su propio punto de vista, que considera a la geografía como un factor al menos igual de relevante que las instituciones, una perspectiva que Acemoglu y Robinson denominan la “hipótesis geográfica”. Los autores discuten sobre todo una de las variedades de esta perspectiva, de acuerdo con la cual la pobreza que observamos en los países cercanos al Trópico se explica por la incidencia de enfermedades características de dicha región y por la pobreza del suelo determinada por el clima. No cabe duda que Acemoglu y Robinson tienen mucha razón al hacer notar que, si la hipótesis geográfica fuera realmente explicativa de la pobreza relativa de las naciones cercanas al Trópico, entonces deberían haberse producido substanciales transformaciones económicas en dichas naciones durante los últimos cincuenta años, pues la medicina moderna ha logrado avances decisivos contra las enfermedades características de la zona. Y la pobreza de los suelos en climas tropicales, podemos agregar

nosotros, se compensa ampliamente en nuestros días con la utilización de abonos químicos, que resultan indispensables en la agricultura tan tecnificada de nuestros días (excluyendo la producción de carácter ecológico, por cierto, pero que no representa un volumen trascendente en el comercio internacional).

La perspectiva geográfica de Diamond puede explicar mucho mejor los procesos económicos con anterioridad al siglo XX, cuando la geografía tenía un papel mucho más dominante que en nuestros días, ante la ausencia de tecnología industrial y frente a volúmenes relativamente menores de intercambio comercial internacional. Y en realidad, la visión histórica de largo plazo ha sido característica de la obra de Diamond, mientras que la discusión de situaciones contemporáneas apenas si constituye su foco de análisis. El aporte de Acemoglu y Robinson, en cambio, resulta sin duda mucho más explicativo respecto a las diferencias en prosperidad que observamos entre las naciones en el presente. En el libro citado arriba, los autores establecen una distinción entre dos tipos de sociedades que viene provocada por las diferencias en sus instituciones estatales. Por un lado, las sociedades que tienden a permanecer en la pobreza son aquellas dominadas por “élites extractivas”, es decir, élites sociales y políticas que aprovechan sus posiciones de poder para extraer recursos del resto de la sociedad y permanecer así en su situación de riqueza y privilegio, sin permitir en ningún caso que personas ajenas a la élite alcancen posiciones de riqueza o poder, por más que se trate de personas extraordinariamente talentosas. Las sociedades que logran desarrollar sus economías, en cambio, para convertirse en sociedades con altos niveles de ingresos, son aquellas “inclusivas”, es decir, donde las élites admiten la participación de personas ajenas a su

grupo en actividades económicas y políticas, de modo que existe un incentivo general para promover nuevas ideas y desplegar talentos y habilidades.

Ahora bien, aunque Acemoglu y Robinson presentan su propia perspectiva en términos del énfasis en las instituciones, la realidad es que su libro se abre con una contraposición cuyo foco de atención es el fenómeno mucho más impreciso de la cultura. Los autores contrastan las dos partes de la ciudad de Nogales que quedan en uno y otro lado de la frontera entre México y Estados Unidos. Y por cierto, como hacen notar, la parte de la ciudad de Nogales que pertenece a los Estados Unidos tiene un nivel de prosperidad muchísimo más alto que la parte que corresponde a México. Este contraste tan marcado entre dos ciudades inmediatamente vecinas es un argumento muy poderoso en contra de la hipótesis geográfica y a favor de la perspectiva fundada en las instituciones.

Pero cuando Acemoglu y Robinson comienzan a desarrollar su propia explicación para la pobreza de Nogales en México, su perspectiva se remonta, desde el primer momento, a los conquistadores españoles que llegaron en el siglo XVI con su mentalidad feudal y que buscaban principalmente explotar a los pueblos indios a través de la extracción de riqueza. Frente a esto, la ciudad de Nogales en los Estados Unidos es heredera de los pioneros americanos con su espíritu abierto, democrático y emprendedor, que se origina en los puritanos ingleses que se rebelaron contra el absolutismo monárquico en el siglo XVII en Inglaterra. Y si bien los autores han escrito este libro para un público no especializado, la verdad es que esta contraposición resulta demasiado simplista. Todavía en época de Max Weber se creía que los pueblos latinos, como Italia, España y las naciones de América Latina, no podrían nunca llegar al desarrollo del

capitalismo, por la carga cultural anticapitalista y quizás antiempresaria que resultaría del predominio de la Iglesia católica en la vida cultural y educativa de dichos países durante varios siglos. Incluso se ponía en duda que dichos países pudieran ser democráticos algún día. Pero el problema con las explicaciones basadas en la cultura, antes que realmente en las instituciones, es que los análisis culturales, cuando se aplican a diferencias entre naciones, caen de manera general y rápida en meros clichés o prejuicios. Y estos clichés o prejuicios, que se remontan en el ejemplo de Acemoglu y Robinson a la contraposición entre protestantismo y catolicismo, entre naciones anglosajonas, germánicas o nórdicas, frente a las naciones latinas, no pueden explicar la transformación de Italia o España en países democráticos y relativamente exitosos como economías capitalistas durante el siglo xx. La visión cultural es siempre de muy largo plazo, abarcando períodos de al menos un par de siglos, pero las transformaciones institucionales se pueden producir, en casos como los que mencionaremos en la próxima sección, en pocas décadas. Y en este sentido nos gustaría también mencionar la obra de un sociólogo americano, Peter Evans, que no ha estado presente en estos debates tan recientes, pero cuya perspectiva resulta, a nuestro modo de ver, más productiva y precisa para abordar la cuestión del desarrollo económico, por estar basada en un diseño institucional mucho más preciso y concreto, las burocracias públicas profesionales y su aporte al desarrollo económico en casos nacionales específicos.

3. Burocracias profesionales y desarrollo económico

En su célebre trabajo *Embedded Autonomy: States and Industrial Transforma-*

tion (Princeton: Princeton University Press, 1995), Peter Evans compara las políticas industriales de Brasil, la India y Corea del Sur. Y de estos tres países, sin duda el más exitoso en términos de desarrollo económico fue Corea del Sur durante el período considerado por Evans, que son aproximadamente los treinta años entre 1960 y 1990. De una nación muy atrasada económicamente, con amplios niveles de pobreza y una economía agraria relativamente primitiva, Corea del Sur se transforma en una de las naciones industriales más prósperas en el lapso de esas tres décadas. Y dicha transformación vino determinada por un factor institucional preponderante, la creación de burocracias profesionales relativamente autónomas para la gestión de los organismos estatales. La vinculación intrínseca entre burocracia y capitalismo ya había sido hecha notar por Max Weber, a decir verdad, algo que Peter Evans reconoce ampliamente. La hipótesis del Estado de Max Weber, como la denomina Evans, es que los Estados que se organizan en base a corporaciones burocráticas relativamente autónomas, con amplia independencia frente al poder político en la gestión de políticas públicas, son los que alcanzan mayores niveles de prosperidad económica en el marco de las economías capitalistas. Y esto no vale solamente para Corea del Sur, sino que es también la clave para explicar el desarrollo económico de un país como España durante el siglo xx. En efecto, la creación de organizaciones burocráticas autónomas entre 1910 y 1930, en España, consolida un modelo de Estado basado en una administración pública profesional, con funcionarios reclutados por mérito y carreras estables en el servicio público. La propia dictadura de Franco, cuando se ve forzada a introducir una progresiva modernización de las estructuras de gobierno y política pública a partir de principios de la década

de 1960, basa sus reformas en la Ley de Servicio Civil de 1918, también conocida en España como Ley Maura. La modernización de las estructuras de gobierno en la década de 1960 da paso a un rápido crecimiento económico en este país y ambas transformaciones marcan el camino hacia la democratización política. En esta y otras áreas, la modernización política y social de España entre 1910 y 1930 establece los fundamentos para la exitosa transición democrática a partir de 1975.

El énfasis en este específico diseño institucional, las organizaciones burocráticas profesionales y relativamente autónomas, tiene grandes ventajas para las recomendaciones de política que se hacen en el marco de la cooperación al desarrollo. Pues si transformar la geografía es directamente imposible, transformar la cultura también resulta ser una empresa sumamente complicada y de muy largo plazo, en el mejor de los casos. En torno a la cultura hay más bien un cierto determinismo, una idea de que la cultura resulta imposible o al menos sumamente difícil de transformar. Pero adoptar un específico diseño institucional resulta sin duda perfectamente plausible, mucho más considerando que países como Corea del Sur o España lo hicieron de manera exitosa en pocas décadas, con resultados sumamente positivos en el plano económico y político.

Finalmente, para los países de América Latina, podemos decir que la creación de servicios públicos profesionales de carrera sigue constituyendo una tarea pendiente, pese a diversos intentos en las últimas décadas. Tales intentos, a decir verdad, no han sido suficientemente sostenidos y persistentes. No se ha puesto en este objetivo de diseño institucional suficiente esfuerzo y atención, ni por parte de los gobiernos nacionales ni de los organis-

mos internacionales. Por el contrario, los organismos internacionales, en épocas recientes, han tendido a promover más bien la flexibilización en el empleo público y los modelos gerenciales de la empresa privada, antes que la consolidación de administraciones públicas profesionales para la gestión de instituciones estatales. Pero una reforma que establezca servicios públicos permanentes y profesionales, relativamente simple en su concepción e implementación en los casos nacionales que mencionamos arriba, tendría sin duda resultados positivos muy importantes en términos de crecimiento económico y prosperidad generalizada. La verdad es que, hasta ahora, ningún otro modelo de diseño institucional ha podido mostrar resultados comparables. En el debate sobre geografía, cultura e instituciones como factores determinantes del desarrollo económico, el específico diseño institucional que representan las organizaciones burocráticas profesionales y relativamente autónomas debe constituir uno de los modelos fundamentales a tener en cuenta para futuras reformas.

Agustín Ferraro es profesor de Ciencia Política y Administración Pública en la Universidad de Salamanca. Fue profesor visitante en la Universidad de Princeton, Estados Unidos, entre enero y julio de 2011. Ganó el premio de investigación 2008 del Instituto Nacional de Administración Pública de España por su trabajo sobre reformas del Estado y de la administración pública en países de Iberoamérica. Como becario de la Fundación Humboldt 2001-2003 trabajó en el Instituto de Estudios Latinoamericanos de Hamburgo y en la London School of Economics and Political Science. Correo electrónico: agustinferraro@usal.es.