

Salir del atraso en América Latina*

Ugo Pipitone**

Resumen

El autor sostiene que el atraso en América Latina es una construcción histórica que persiste, mostrando con datos que entre 1950 y 2000 el PIB per cápita de las principales economías latinoamericanas creció casi triplicándose, mientras las economías emergentes de Asia oriental lo hicieron 18 veces más. El populismo, que ha comenzado a asomarse en el escenario regional, podría ser una forma para corregir una variable crítica (la segmentación social) y complicar las otras dos (crecimiento económico de largo plazo y consolidación institucional). En cambio, el liberalismo, con escasa visión estratégica, podría mejorar el desempeño económico, pero sin avances sustanciales en las otras dos variables. Pipitone sostiene que del atraso se sale rápidamente (dos, máximo tres generaciones) o no se sale. El castillo se toma por asalto, por sitio es impenetrable; sin un sentido de urgencia por parte de nuevas clases dirigentes que perciben el crecimiento como su mayor instrumento de legitimación, la salida del atraso queda normalmente en buenos deseos. Por otra parte, no es fácil imaginar una economía dinámica en el largo plazo con instituciones de baja calidad y aguda segmentación social

Un riesgo sistémico

El atraso no es sólo una persistente distancia frente a los países que se encuentran en la frontera tecnológica y de bienestar, es una construcción

* Publicado en Pensamiento Iberoamericano, México D.F., Septiembre 2006.

** Experto en Historia Económica y Procesos de Desarrollo. Profesor del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), México, D.F. Este artículo es publicado en este número de UMBRALES con la autorización de su autor.

histórica de vínculos cruzados entre baja productividad, escasa calidad institucional y pobreza difundida. Un organismo social en que los avances de productividad (cuando ocurren) no pueden empujar corrientes sostenibles de homologación social o, por lo menos, no en la medida necesaria para retroalimentar la productividad en el largo plazo. Los países que se encuentran en la frontera son aquellos donde, durante largos ciclos históricos, la dinámica de la productividad se tradujo en creciente homologación vía mecanismos de mercado y de presión política y social. Pensando en el presente a través de Kondratief y Kuznets, apuntemos que las actuales tendencias contrarias a la homologación son propias de las fases iniciales de nuevos paradigmas tecnológicos con su dislocación de recursos materiales y humanos (Galbraith y Hale, 2004; Goesling, 2001: 756¹). Sinteticemos: en el “atraso”, la segmentación social es un no superado vicio de origen; en el “desarrollo”, una amenaza latente de retroceso.

Salir del atraso significa encontrar-construir la elusiva mezcla de factores y circunstancias capaz de sostener en el largo plazo una espiral virtuosa entre productividad, calidad institucional y convergencia social. En el entreverado retículo de sus relaciones recíprocas, la debilidad de cualquiera de estas dimensiones puede no ser compensada por la (eventual) sobrecarga funcional de las otras. ¿Es posible un alto bienestar con bajos niveles de productividad media o buenas instituciones entre agudas segmentaciones sociales o eficiencia productiva en frágiles contextos institucionales? Salir del atraso es ensamblar un organismo colectivo que sólo puede crecer en la medida en que refuerza, al mismo tiempo, las tres dimensiones. Una operación que ha resultado históricamente más ardua de lo previsto.

En el prólogo al primer tomo de *El Capital*, Marx sostenía en 1867: “El país que está más adelantado, proporciona al que lo está menos una imagen de su futuro”. Casi un vaticinio apologético del capitalismo como sistema global. Un siglo después, Gerschenkron contesta escuetamente: “El desarrollo de un país atrasado puede diferir fundamentalmente del

1 Brian Goesling registra cómo, en las últimas dos décadas, frente a una contracción de las diferencias de ingreso entre los países (debida sobre todo al dinamismo de Asia oriental) aumenta la polarización en su interior.

seguido por un país avanzado” (Gerschenkron, 1968: 16-17). En efecto, si alguna homologación internacional ha ocurrido en el amplio horizonte contemporáneo, ha ocurrido siguiendo caminos parcialmente inexplorados. La salida del atraso no es nunca una “réplica”; el contexto nunca es el mismo.

Intentemos una mirada de conjunto del siglo XX. ¿Qué podemos decir de haber aprendido sobre el atraso? Tres observaciones.

I. Las fórmulas ideológicas relucientes no han dado gran prueba de sí mismas. Una historia que va del primer plan quinquenal soviético de final de los 20 (planificación centralizada, industrialización acelerada y partido único), al Consenso de Washington (Williamson, 2000: 252-255) a fines de los 80 (apertura al comercio exterior, liberalización de los mercados financieros y estado como vigilante de equilibrios macroeconómicos). En el segundo caso, la idea subyacente es: la racionalidad de los mercados termina por imponerse, naturalmente, en cualquier contexto. Lo que (siguiendo a Marx) podría incluso admitirse, con precisiones y cautelas, sin por ello reconocer lo que no está demostrado, o sea que en la operación de los mercados haya un dispositivo capaz de conducir necesariamente fuera del atraso.

A pesar de las promesas, al final del camino nos encontramos, de una parte, con Cuba y Corea del norte, como embarazosas supervivencias de una apuesta perdida que no supo (con la excepción china) “reciclarse” en la marcha y, por la otra, con múltiples países en desarrollo cuyo acatamiento en las últimas décadas de la ortodoxia financiera del FMI tampoco produjo resultados asombrosos y sí miserias locales y turbulencias globales evitables (Stiglitz, 2002: 40-48; Önis, 2006: 254s). Viene la tentación de pensar que cuanto mayor haya sido y sea la fidelidad a algún canon de segura eficacia, tanto mayores las posibilidades de fracaso. ¿Solidez ideológica como incapacidad para aprender de las circunstancias? ¿Como legitimación “ética” del no entender? El hecho es que las grandes promesas quedaron incumplidas y las experiencias de salida del atraso ocurrieron en lugares imprevistos y en formas, en gran medida, novedosas respecto a los cánones establecidos.

II. Los casos de salida del atraso a lo largo del siglo (pocos y localizados, como veremos) han surgido al interior de discontinuidades de regímenes o de políticas. Fueron necesarios actos de inteligencia estratégica, consis-

tencia política y maquinarias institucionales no inicialmente ruinosas para que enteras sociedades comenzaran a generar en su seno nuevas energías y comportamientos. El progreso –entendido como aliento indeliberado que conduce a los países más allá del atraso– no dio muestras de su existencia o de su eficacia. Lo que, naturalmente, no significa que el atraso constituya un molde uniforme e impermeable al tiempo, sino que sus cambios son normalmente insuficientes a alterar su fisiología. Así que, si África, América Latina y Asia central no encontraron en el siglo pasado un camino cierto fuera del atraso, no hay razones para suponer que esto ocurra necesariamente en el siguiente siglo o en el sucesivo.

III. Hubo un tiempo en que el atraso era un problema exclusivo de los países interesados (obviando aquí las responsabilidades históricas del colonialismo y otras más recientes), sin embargo, ese tiempo se ha ido o se está yendo rápidamente. Con su estela de fragilidad político-institucional, oleadas migratorias y exasperación latente de religiosidades e ideologismos mesiánicos, el atraso, en sus formas más agudas, se ha vuelto un factor crítico de inestabilidad global. Ha ocurrido un salto de calidad: de la solidaridad internacional como expresión ética de minorías ilustradas (países o individuos) al reconocimiento (incumplido) de una necesidad sistémica. Si globalización es mayor dependencia recíproca, ¿cómo limitarla a los mercados? Los dolores ajenos comienzan a revelarse como dolencias propias.

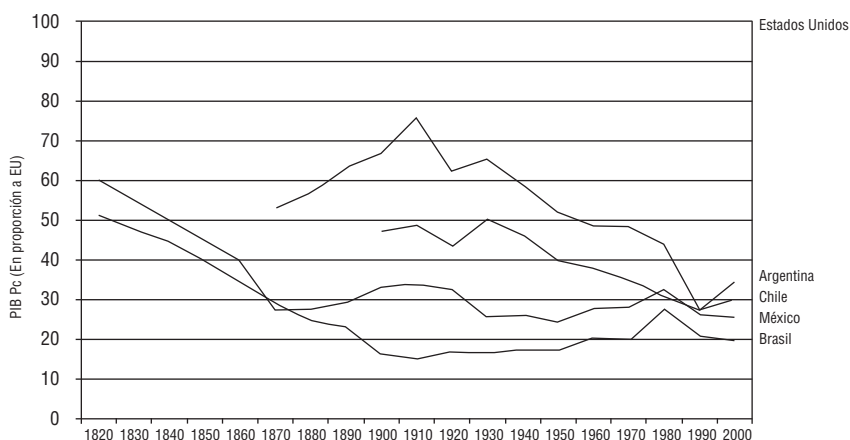
¿Por qué América Latina?

Porque viven aquí más de 500 millones de personas de las cuales algo menos de la mitad en condiciones de pobreza. La CEPAL estima para 2005, 213 millones de pobres, 42 por ciento de la población (CEPAL, 2005). En 1980 la pobreza latinoamericana abarcaba 136 millones de personas y el peso específico de pobres urbanos y rurales era similar. Un cuarto de siglo después hay en la región 146 millones de pobres urbanos y 75 rurales; dos a uno.

La otra razón es que América Latina sigue siendo una promesa incumplida. Un área del mundo menos lejana que otras (en estructura económica y herencia cultural) de los países más avanzados y que, sin embargo, ve

cíclicamente frustrados sus intentos de acortar distancias y de cambiar una fisiología hecha de exclusiones que se renuevan y estados de quebradiza legitimación social. Para tener una idea aproximada del largo plazo involucrado en el retardo de productividad y bienestar, midamos con el PIB per capita –puesto igual a 100 en el caso de Estados Unidos– la distancia entre este país y cuatro economías de América Latina: México, Brasil, Argentina y Chile, que, con 62 por ciento de la población, representan hoy 76 por ciento del PIB regional.

Gráfico 1
PIB per capita (1820-2000) (EU=100)



Fuente: Elaboraciones a partir de datos de Angus Maddison, *The World Economy: Historical Statistics*, OECD, París 2003.

Obviemos las dificultades asociadas a la comparabilidad de datos que abarcan un tiempo tan dilatado y estructuras socioeconómicas tan diferentes. Digamos que si un extra-terrestre observara esta gráfica podría imaginar una prolongada decadencia latinoamericana. Obviamente ni es ni ha sido así. A pesar de la mayor extensión demográfica del malestar y la exclusión, no es comparable el México de la hacienda porfiriana con el México industrial-exportador de la actualidad, así como no lo es la vieja república brasileña con sus poderosas oligarquías terratenientes con

una república que tiene hoy como presidente a un ex sindicalista. Pero, a pesar de los avances, es estadísticamente evidente que van dos siglos (para México y Brasil) y un siglo (para Argentina y Chile) que la región experimenta una ampliación progresiva de sus distancias respecto a Estados Unidos. ¿Cómo no percibir en estas curvas un burdo registro secular de la dificultad latinoamericana para salir del atraso? Como se verá más adelante, salir del atraso significa (entre otras cosas) rebasar el ritmo de crecimiento de las economías avanzadas de la época. En el largo plazo, nada similar ha ocurrido en estas partes del mundo. Ha habido largos ciclos de crecimiento pero ningún curso firme de salida del atraso capaz de volver escaso el trabajo, asegurar ingresos medios crecientes a la mayoría de la población, establecer instituciones de amplia legitimación social y consolidar estructuras productivas dinámicas.

México presenta dos períodos en los cuales parecería esbozarse un rumbo de reducción de su distancia frente a Estados Unidos. El primero (grosso modo 1870-1900) corresponde a la edad porfiriana, el segundo (1950-1980), a la fase más dinámica (con ingresos petroleros y amplios créditos internacionales) de un prolongado régimen nacional-revolucionario. Y ambos períodos terminaron con prolongados retrocesos. Moraleja sumaria: ni la hacienda porfiriana ni la industrialización sustitutiva (con el añadido del petróleo) pudieron sostenerse en el tiempo como instrumentos de salida del atraso. En Argentina y Chile el deslizamiento de largo plazo relativamente a Estados Unidos, que parece iniciarse con el siglo XX, apenas da señas de revertirse en los años 90. Registremos un elemento común en los cuatro países mencionados: la convergencia a la baja. A comienzos del siglo XX el abanico del PIB per capita oscilaba entre el 67 por ciento de Argentina y el 17 por ciento de Brasil, a fines del siglo se ha cerrado entre valores de 35 por ciento en el primer país y 20 por ciento en el segundo.

¿Qué implica en el presente no haber podido encontrar un camino fuera del atraso? Contestemos a esta pregunta con un dato: el porcentaje de población que vive con menos de dos dólares diarios a paridad de poder de compra. O sea, los más pobres entre los pobres. En Corea del Sur, Singapur, Portugal y Grecia, países en los cuales la salida del atraso es historia reciente, la proporción de población que vive con menos de dos dólares es

inferior a 2 por ciento. El mejor escenario latinoamericano es el de Chile y Argentina (entre 10 y 14 por ciento respectivamente), en el otro extremo están Venezuela y Bolivia (32 y 34 por ciento) y en posición intermedia Brasil y México (22 y 26 por ciento) (Banco Mundial, 2006).

Experiencias exitosas

Si salir del atraso supone construir compatibilidades dinámicas entre productividad, convergencia social y eficacia institucional, que puedan conducir a los países a niveles de eficiencia productiva y de bienestar comparables con los países más avanzados, en siglo y medio hemos asistido a tres ciclos que pueden calificarse como exitosos en distintas partes del mundo. El primero, protagonizado por Suecia, Dinamarca, Alemania, Japón y, en menor grado, Italia entre fines del siglo XIX y comienzos del XX. El segundo, por Corea del sur, Taiwán, Singapur y Hong Kong en la segunda mitad del siglo XX. Y el tercero, por España, Portugal, Grecia e Irlanda en el mismo período. En lo que sigue nos referiremos fundamentalmente a los primeros dos ciclos, aunque algunas de las observaciones que haremos en referencia a ellos podrían extenderse (con diversas salvedades) al tercer grupo de países mencionados.

Comparemos las experiencias de salida del atraso ocurridas en Europa hace más de un siglo con las experiencias similares en el Asia de las últimas décadas. En Europa, un espacio que va de Escandinavia a Italia pasando por Alemania; en Asia oriental, otro que, por gran parte, bordea la costa china, de Corea del sur a Singapur pasando por Taiwán y Hong Kong. Registremos una regla y una excepción. La regla es que en ambos ciclos las experiencias exitosas emergen en contextos regionales dinámicos; la excepción es el Japón Meiji que define sus nuevas estructuras económicas e institucionales en un Asia oriental sin antecedentes que pudieran funcionar como referencia y estímulo. Desde fines del siglo XIX tenemos aquí el primer injerto capitalista exitoso en un área culturalmente no europea. Y Japón será un arquetipo y un objeto imitativo para generaciones de dirigentes asiáticos que verán en esta experiencia una ruta maestra hacia la tarea de –según la fórmula Meiji– “imitar a Occidente para defenderse de Occidente”.

La democracia en Europa occidental y los regímenes autoritarios en Asia oriental mostraron éxitos comparables. En ambas regiones, a través de regímenes políticos diferentes, fue posible arraigar instituciones eficaces y socialmente legitimadas (Bulte, Damania y Deacom, 2005: 1038).² En el caso asiático, la legitimación que no pudo venir del respeto a reglas democráticas, vino, dicho sea brutalmente, del creciente bienestar. Instituciones capaces de remover inercias y segmentaciones antiguas (sobre el modelo del decreto imperial japonés de reforma agraria en 1868) y alentar compromisos estratégicos con diversos agentes productivos. Sin embargo, a pesar de sus inicios autoritarios, Corea del sur y Taiwán (bastante menos, hasta ahora, Singapur) (Buruma, 2001: 126s), muestran, desde la década pasada, claros procesos de democratización. El cambio económico y el mayor bienestar parecen orientar aquí hacia una democracia política que completa, sin haber guiado, la salida del atraso. En contraste, en la mayor parte de las experiencias europeas de desarrollo tardío desde la segunda mitad del siglo XIX (Suecia, Dinamarca, Italia, etc.), la ampliación inicial del horizonte democrático es el contexto en que se despliega generalmente el rattrapage frente a las economías y sociedades europeas más avanzadas de la época.

Implícita o explícitamente, en lo que sigue pondremos a América Latina frente al telón de fondo de estas experiencias (europeas y asiáticas) exitosas. Que el tema no sea académico resulta claro si se considera que entre 1950 y 2000 el PIB per capita de las principales economías latinoamericanas creció alrededor de tres veces, mientras las economías emergentes de Asia oriental multiplicaron su PIB per capita en 18 veces. Partiendo de niveles inferiores a Brasil y México, Taiwán y Corea del sur los alcanzan a comienzos de los años 80 para, sucesivamente, seguir una ruta de aceleración que convierte a los dos países asiáticos en otros tantos casos de desarrollo tardío exitoso.

Una nota al margen sobre homologación social. Usemos como medidor el índice de Gini de distribución del ingreso. Corea y Taiwán

2 Estos autores apuntan, sin considerar la dimensión regional, una correlación positiva entre intensidad de recursos naturales, mala calidad institucional y menores indicadores de desarrollo.

presentan actualmente valores que oscilan alrededor de 30, en la media de los países más avanzados, mientras México y Brasil muestran valores entre 55 y 59: máximos de desigualdad a escala mundial. Decía Celso Furtado: “En la industrialización periférica el excedente de mano de obra se mantuvo, o incluso tendió a crecer. Esa incapacidad para alcanzar la segunda fase del desarrollo capitalista –fase en que las estructuras sociales tienden a homogeneizarse– es lo que configura el subdesarrollo actual” (Furtado, 1991: 144-5).

Rasgos comunes

¿Cómo equiparar el liberalismo comercial danés a fines del siglo XIX con la contemporánea apertura selectiva japonesa o el dirigismo económico de la Alemania bismarckiana con las políticas de Hong Kong en las últimas décadas? La historia es siempre un dolor de cabeza para las ideologías económicas. Pero, reconocer la originalidad de cada experiencia no significa desconocer sus rasgos comunes. Intentemos mostrar cómo los casos exitosos de emancipación del atraso (en Asia como en Europa), presentan importantes similitudes a pesar de las distancias en el tiempo y la geografía. Sin olvidar que cada rasgo se manifiesta en forma original dando lugar a un entramado único de compatibilidades con los otros elementos en juego.

I. Rapidez

La aceleración del crecimiento económico constituye un primer rasgo común. Obviemos aquí la mayor exposición al comercio y las tecnologías globales y el hecho de que la reducción de la pobreza (factor crítico del éxito) no está asociada exclusivamente al crecimiento sino también, y en forma crítica, a la mejora en la distribución del ingreso (Ravallion, 2001: 1807-8). Sin embargo, sin ser suficiente, la aceleración del crecimiento es imprescindible no sólo para ampliar las fronteras del bienestar sino para atenuar la resistencia al cambio proveniente de los privilegios afectados y de los empleos sectorialmente perdidos.

Entre 1863 y 1913, el PIB per capita crece en Suecia a una tasa media anual de 2.4 por ciento, frente a Inglaterra que se limita a 1.6 por ciento. En ese período, en el conjunto de los países europeos, el mismo indicador se incrementa en 1 por ciento mientras en Dinamarca lo hace en más de 2 por ciento. Y en esos mismos años Japón comienza a mostrarse como una de las economías de mayor crecimiento mundial. El presente latinoamericano se expresa sintéticamente en el hecho de que entre 1980 y 2005 el PIB per capita regional se incrementó por debajo de 1 por ciento frente a 2 por ciento en Estados Unidos y entre 5 y 6 por ciento en las economías emergentes de Asia oriental.

Pasando por Dinamarca, Suecia, Alemania y Japón (en la segunda mitad del siglo XIX) a Taiwán, Singapur, Hong Kong y Corea del sur (en la segunda mitad del siglo XX), el proceso de salida del atraso no duró más de dos generaciones desde el momento de la inicial aceleración del crecimiento al momento en que los países en cuestión alcanzaron niveles de productividad y bienestar comparables con las realidades internacionales más avanzadas en cada ciclo histórico. A juzgar por la experiencia, el atraso no es castillo que cae por sitio, sólo se rinde bajo asalto: se sale del atraso rápidamente (cuatro o cinco décadas) o no se sale. Los motores han de ser poderosos para salvar las fuerzas centrípetas. Las esperanzas proyectadas a un muy largo plazo son formas de renuncia.

II. Urgencia política

En prácticamente todos los casos señalados es visible un sentido de urgencia política con diferentes rasgos: una percepción de amenaza exterior, de fragilidad institucional interna o de retardo dinámico frente a vecinos que aceleran el paso. Sentirse en peligro es condición para emprender iniciativas inéditas, así como la autocomplacencia política es un lastre. Nada peor que una visión de sustancial normalidad para anestesiar un sentido de urgencia sin el cual la salida del atraso es, para decir lo menos, improbable. Dinamarca comienza a acelerar sus ritmos en la ola de la pérdida del Schleswig-Holstein a manos de Prusia en 1864. Bajo una aguda sensación de fragilidad política interna, corrupción e ineficacia,

Park Chung Hee da el golpe de Estado en 1961 que será el preludio del “milagro coreano”. ¿Cómo no asociar el crecimiento acelerado alemán con una unificación nacional tardía que se proyecta a la competencia frente a Inglaterra? Malasia (un país que no puede decirse haya salido del atraso pero al que, de seguir el ritmo actual, no le faltará mucho), inaugura su nueva política económica después de los graves disturbios sociales de 1969. Para no mencionar al Japón Meiji que, derrumbando el antiguo régimen Tokugawa, establece un re-comienzo institucional para enfrentar el reto occidental. Y así podría seguirse, pero el punto está claro. No se sale del atraso donde la política no percibe amenazas o presiones que la obliguen a buscar nuevos caminos.

III. En grupo

El salto más allá del atraso ocurre en contextos regionales específicos y no por casos nacionales aleatoriamente distribuidos en el mundo. Como se dijo, la mayor excepción es el Japón de fines del siglo XIX que se enfrenta en soledad a la tarea de su propia modernización inicial. ¿Qué pudo haber compensado aquí la ausencia de aliento regional? Tal vez una mezcla de orgullo insular, pragmatismo y capacidad de aprendizaje de parte de un grupo dirigente con un fuerte control social y decidido a superar a marchas forzadas la fragilidad económica y militar frente a Estados Unidos.

Pero, excluyendo al Japón de las primeras fases, la norma parecería ser que las experiencias exitosas ocurren en contextos regionales donde el desarrollo del último llegado se inserta en redes regionales dinámicas de comercio, inversiones y contagios múltiples, incluido el pundonor nacional afectado por el éxito de los países contiguos. Sería suficiente mencionar las relaciones económicas entre Dinamarca e Inglaterra a fines del siglo XIX o entre Corea del sur y Taiwán con Japón a fines del siglo XX para tener una idea de la importancia del contexto regional. Parecería que del atraso salen las regiones (o partes de ellas) más que las naciones individualmente consideradas. La nación ha sido hasta ahora el ámbito de las experiencias exitosas de desarrollo tardío, pero estas experiencias no ocurrieron *in vitro*. Esta es la historia que nos cuenta la Europa de hace más de un siglo y el

Asia contemporánea, para no hablar del papel de la Unión Europea sobre la historia económica y política reciente de España, Portugal, Grecia e Irlanda. Frente a este escenario histórico, huelga decirlo, destaca un regionalismo latinoamericano que, a pesar de cercanías culturales y lingüísticas, sigue sin despegar no obstante los múltiples intentos y la plétora de buenas intenciones.

IV. Centralidad rural

Las experiencias exitosas se caracterizan desde sus inicios por profundos cambios agrarios con aumento de la productividad y una mejora de largo plazo en el bienestar de la población rural. No hay casos (excluyendo, por obvias razones, Hong Kong y Singapur) en que la aceleración del crecimiento haya ocurrido en un contexto agrario estancado productiva y estructuralmente. Una historia larga que viene de la Comisión Rural danesa de 1784 que impulsa a la pequeña propiedad independiente en contra de la antigua comunidad y del latifundio. Y entre 1850 y 1905 las granjas familiares pasan en Dinamarca de 180 a 290 mil mientras el alquiler se reduce de 43 a 10 por ciento de las explotaciones. Un recorrido similar es el de Suecia y, en el caso de Japón, tenemos la ya recordada reforma agraria de 1868 (que se repetirá en 1946, al inicio de un nuevo ciclo de aceleración del crecimiento). Taiwán y Corea del sur emprenden sus reformas agrarias entre 1949 y 1953. Aunque China no sea aún un caso cumplido de tránsito más allá del atraso, se trata de la economía de mayor crecimiento mundial en el último cuarto de siglo y, a pesar de sus persistentes problemas rurales³, sería difícil olvidar que desde fines de los años 70 se inaugura aquí un sistema de explotación familiar que supera la anterior estructura colectiva. Señas someras de una historia que se repite en diferentes formas en los casos que hemos llamado exitosos.

3 Cfr. el notable coloquio entre He Qinglian y Cheng Xianong, “Rural Economy at a Dead End: A Dialogue on Rural China, Peasants and Agriculture”, en *Modern China Studies* (Princeton), n°3, 2001. www.uscc.gov/researchreports.

No estamos aquí frente a reformas agrarias como simples instrumentos de justicia social sino a necesidades de modernización productiva, abastecimiento alimentario, generación de ahorros y mayores ingresos fiscales. Sin considerar, en varios casos, la voluntad de evitar oleajes excesivos de urbanización. No se trata sólo de repartir tierra para obtener paz social. Si bien la aceleración del crecimiento depende sobre todo de las manufactureras (y del comercio exterior), en el largo plazo ningún proceso de salida del atraso ha sido sustentable sin cambios rurales importantes sobre todo en sus fases iniciales. Una regularidad histórica que permanece de importancia estratégica aunque, en la actualidad latinoamericana, los pobres urbanos sean ya el doble respecto a los rurales.

V. Reforma institucional

La salida del atraso no ocurre sin reformas institucionales que mejoren la legitimación social del Estado y consoliden burocracias eficaces. En versión democrática en Europa y en versión inicialmente autoritaria en Asia.⁴ Pasando a través de la Alemania bismarckiana, el Japón Meiji, las monarquías democráticas de Dinamarca y Suecia en la segunda mitad del siglo XIX, la Malasia de Mahatir Muhammad o el Singapur de Lee Kuan Yew, el escenario es, en sus trazos mayores, el mismo: formación de una administración pública profesional con un alto sentido institucional y libre, en gran medida, de vínculos oligárquicos y de prácticas fisiológicas de corrupción.

A este resultado –la formación de una maquinaria estatal razonablemente confiable y eficaz– se llegó a través de diferentes fórmulas: de la democracia escandinava al dirigismo autoritario (pero, ciertamente, no oligárquico) en gran parte de las experiencias asiáticas.⁵ Lo que lleva a la

4 Acerca del debate sobre democracia y dictadura como ámbitos políticos para el desarrollo, v. A. Przeworski, M.E. Alvarez, J.A. Cheibub, F. Limongi, *Democracy and Development*, Cambridge University Press 2000, pp.106s.

5 Sigue siendo de gran interés el ensayo-entrevista de Stan Sesser, “A Nation of Contradiction”, *The New Yorker*, 13 de enero 1992, en que se retrata a uno de los máximos íconos asiáticos de despotismo ilustrado: Lee Kuan Yew de Singapur.

hipótesis que la clave estratégica no sea el régimen político sino la calidad del Estado (mezcla de eficacia y legitimación) que lo sostiene. En Europa las experiencias exitosas son casi todas democráticas (con la parcial excepción de la Alemania bismarckiana), mientras en Asia son casi todas autoritarias (con la parcial excepción de Hong Kong). Las regiones constituyen, evidentemente, contextos culturales de factibilidad. Al margen: sería suficiente echar una mirada a la historia del sur de Italia (y en especial de Sicilia) después de la Unidad para percibir como una mala calidad institucional asociada con fuertes poderes económicos locales pueda transferirse generación tras generación descomponiendo cualquier intento de salida del atraso (Riall, 1998; Torino, 2004 y Robb, 2005).

VI. Distribución del ingreso

Si bien pueda registrarse inicialmente (y no en todos los casos) un empeoramiento en la distribución del ingreso, las experiencias exitosas se caracterizan por su capacidad de absorber la (lewisiana) oferta ilimitada de trabajo y mejorar en el largo plazo los indicadores de homologación social. Ningún proceso exitoso de salida del atraso se ha cumplido en realidades de elevada y persistente segmentación social. Como es sabido, América Latina es la región del mundo con los mayores índices de polarización del ingreso. Con un simple ejercicio de secciones cruzadas resulta evidente que en los últimos cuarenta años no ha habido a escala mundial un solo caso de aceleración económica de largo plazo en situaciones de distribución del ingreso similares a América Latina.⁶ Todos los países asiáticos de crecimiento acelerado muestran índices de Gini inferiores a los latinoamericanos. A juzgar por la experiencia, no se sale del atraso conservando áreas estructurales de desempleo y subempleo crónicos.

Entre la segunda mitad del siglo XIX y fines del sucesivo, los seis rasgos apuntados hasta aquí parecen ampliamente comunes a las experiencias exitosas de desarrollo tardío en Asia y Europa que recuperan el terreno en un lapso históricamente reducido. Dos generaciones, como se ha dicho. No

6 V. de este autor, *El temblor interminable*, CIDE, México 2006, p.110.

resulta fácil creer que las similitudes señaladas pertenezcan al territorio del azar o de elucubraciones ideológicas *ex post*. Estamos frente a regularidades que requieren ser reconocidas y estudiadas.

Sin embargo, la mezcla de crecimiento acelerado, urgencia política, regionalismo, consolidación institucional, reforma agraria y menor desigualdad no constituye una estrategia de salida del atraso. Haría falta saber cómo se crea un clima de confianza interna (y externa) mientras se despiertan energías sociales capaces de sostener un largo ciclo de crecimiento con construcción de compatibilidades dinámicas entre sociedad, economía e instituciones. Sin embargo, la elusividad de las fórmulas correspondientes a cada tiempo-país no excluye regularidades que constituyen un entramado de requisitos conjuntamente ineludibles. Siempre existe al margen una posibilidad de compensaciones funcionales respecto a algún factor de menor dinamismo relativo, pero sólo al margen. Los seis rasgos mencionados parecen piezas ineludibles de cualquier experiencia de salida del atraso.

¿Cuánto podría faltar?

En el último medio siglo las economías latinoamericanas han pasado por dos fases. En la primera (grosso modo entre 1950 y 1982) hubo crecimiento acelerado con efectos cada vez menores sobre el empleo y la reproducción de agudas segmentaciones sociales reforzadas por la dinámica demográfica. En la sustancia la aceleración no pudo mantenerse por la escasa generación de ahorro y el elevado endeudamiento externo. En la segunda, de los 80 a la actualidad, los rasgos dominantes han sido una mayor apertura al comercio exterior y a los flujos de capitales además de las privatizaciones y una más estricta disciplina monetaria y de gasto. Sin embargo, la región en general (incluyendo México y Brasil, que constituyen dos terceras partes del PIB regional), no recupera el dinamismo económico de las décadas previas.⁷ En

7 En los últimos tres años (2004-2006), el repunte del crecimiento en Chile, Venezuela y Argentina está asociado en diversa medida al aumento de los precios internacionales de varios productos básicos. CEPAL, 2006.

síntesis: de un crecimiento que no pudo sostenerse a reformas que, hasta ahora, no han activado un nuevo ciclo de aceleración económica. O sea, medio siglo entre un crecimiento elevado pero estructuralmente frágil y un crecimiento sano pero endeble. Y mirando al futuro inmediato (los próximos 25 años), un aumento de la población en 150 millones de personas, la mayoría de las cuales nacerán pobres.

Seamos razonablemente optimistas y supongamos que las reformas económicas de las últimas décadas hayan tenido tiempos de maduración lentos y que en las décadas venideras comiencen a desplegar sus efectos positivos sobre el crecimiento de largo plazo. Si, concomitantemente, las economías latinoamericanas emprendieran rutas sostenibles de homologación social y de mejora en la eficacia y legitimación de sus instituciones –o sea, de acercarse la región a los rasgos dinámicos de las experiencias exitosas que hemos considerado en las páginas anteriores–, ¿cuánto tiempo podría faltar para que algún país de la región alcanzara un nivel de productividad y bienestar comparable con los países avanzados?

La respuesta depende de varios factores entrecruzados, pero, para definir a una burda frontera temporal, nos limitaremos aquí a una sola variable, el PIB per capita, asumiendo (¿incautamente?) que las otras dos (homologación social y saneamiento institucional) se comporten en forma sistémicamente coherente con una recuperación del crecimiento de largo plazo. En los límites del PIB per capita, la respuesta depende de su nivel inicial, su tasa de crecimiento prevista y la definición de una frontera traspasada la cual sea razonable inferir que un país podría comenzar a emanciparse del atraso. Supongamos que este nivel mínimo sea el que corresponde actualmente a países como Portugal, Eslovenia, Grecia y República Checa, cuyo PIB per capita (a paridad de poder de compra) oscila alrededor de 20 mil dólares. Asumamos este nivel como umbral post-atraso y supongamos que en las décadas por venir el crecimiento del PIB per capita latinoamericano se sitúe alrededor de un 3 por ciento anual. O sea, entre el 2 por ciento de Estados Unidos, el 2-3 por ciento de las mayores economías europeas y el 5-6 por ciento de Asia oriental en las últimas décadas. En estas condiciones ¿cuánto faltaría para salir del atraso? Veamos.

**PIB per capita
(2006 y proyecciones)**

	PIB pc (PPC)	Años para lograr 20 mil dólares
Bolivia	2,880	66
Ecuador	4,466	51
Perú	6,289	40
Venezuela	6,467	38
Colombia	7,898	31
Brasil	8,964	28
México	10,604	22
Chile	12,737	15
Argentina	14,838	11

Fuente: Los datos de 2006 son estimaciones de FMI, World Economic Outlook Database, Abril 2006.

Haciendo a un lado el caso argentino, cuya sobrevaluación cambiaria probablemente no es suficientemente neutralizada por el criterio de la paridad de poder de compra, la salida del atraso podría ser económicamente viable entre los 15 años de Chile y los 66 de Bolivia. Un escenario muy diferenciado. La construcción de consensos socio-políticos y la capacidad de mantener bajo control variables económicas críticas son tareas de extraordinaria complejidad y de éxito incierto, pero cumplirlas a lo largo de tres generaciones resulta difícilmente imaginable. Añadamos, sin embargo, que si las mayores economías regionales emprendieran un camino firme de salida del atraso (con incremento de los nexos económicos a escala regional), esto ciertamente acortaría los tiempos para un rumbo similar entre sus vecinos.

¿Por qué es este un escenario optimista? Porque suponemos que, de recuperarse el crecimiento de largo plazo, podría abrirse una nueva posibilidad para mejorar los indicadores de calidad institucional y de homologación social. Si una futura reactivación de largo plazo no ocurriera con adecuados avances en estos dos terrenos, difícilmente la consecución de un determinado nivel de PIB per capita sería indicación confiable de una real salida del atraso.

Al margen de todo fatalismo ¿cuánto tiempo falta antes de que la desilusión sobre los éxitos sociales de la democracia active conflictos que la hagan insostenible y reencien dan tentaciones populistas o autoritarias? El

populismo, que ha comenzado a asomarse en el escenario regional, podría ser una forma para corregir (transitoria y marginalmente) una variable crítica (la segmentación social) y complicar las otras dos (crecimiento económico de largo plazo y consolidación institucional). Así como un liberalismo con escasa visión estratégica podría mejorar el desempeño económico sin avances sustanciales en las otras dos variables. Y, como hemos dicho, no es fácil imaginar una economía dinámica en el largo plazo con instituciones de baja calidad y aguda segmentación social.

Que sólo en una generación (poco más o menos), Brasil, México, Chile y Argentina pudieran dejar atrás siglos de atraso, revertir las curvas que vimos al comienzo de este ensayo y emprender un nuevo rumbo de sus historias, es algo que la vida cotidiana en estos países no permite percibir con claridad. Sin embargo, eso indican los números. Es notable lo poco que ha penetrado en la conciencia de las clases dirigentes y las sociedades latinoamericanas esta posibilidad. Tan cerca y tan lejos. Junto con el escaso interés real en la integración económica regional, este retardo de conciencia es hoy, probablemente, uno de los principales obstáculos. Lo posible sólo lo es a condición de que sea un horizonte visible a través de proyectos y comportamientos concretos. Sin eso, lo que pudiera estar al alcance en 25 años podría requerir 75 o un tiempo tan largo que desde el presente asumiría el aspecto de las calendas griegas.

Bibliografía

BANCO MUNDIAL

2006 *World Development Report*.

BULTE, E.H.; DAMANIA, R y DEACON, R.T.

2005 "Resource Intensity, Institutions, and Development", *World Development*, n°7.

BURUMA, Iam

2001 *Bad Elements*, Random House, New York.

CEPAL

2005 *Panorama social de América Latina*, 2005.

- 2006 *América Latina y el Caribe: proyecciones 2006-2007*, Santiago de Chile, abril 2006
- FURTADO, Celso
1995 *Los vientos del cambio* (1991), FCE, México.
- GALBRAITH, James K. y Hale, Travis
2004 *Income Distribution and Information Technology Bubble*, University of Texas Inequality Project, Working Paper 27, *passim*
- GERSCHENKRON, Alexander
1968 *El atraso económico en su perspectiva histórica* (1962), Ariel, Barcelona.
- GOESLING, Brian
2001 “*Changing Inequalities Within and Between Nations*”, *American Sociological Review*, n° 5.
- ÖNIS, Ziya
2006 “*Varieties and Crises of Neoliberal Globalisation: Argentina, Turkey and the IMF*”, *Third World Quarterly*, n° 2.
- Pipitone, Ugo,
1995 *La salida del atraso*, FCE, México.
- 2006 *El temblor interminable*, CIDE, México.
- STIGLITZ, Joseph
2002 *El malestar de la globalización*, Taurus, Madrid
- WILLIAMSON, John,
2000 “*What Should the World Bank Think About the Washington Consensus*”, *The World Bank Research Observer*, n° 2.
- RAVALLION, V. Martin
2001 *Growth, Inequality and Poverty: Looking Beyond Averages*, “*World Development*”, n° 11, 2001.
- RIALL, Lucy,
2005 *La Sicilia e l'unificazione italiana (politica liberale e potere locale, 1815-1866)*, Einaudi, Torino.
- ROBB, Meter
2005 *Medianoche en Sicilia*, Océano, México.
-