

Traducción de los trabajos de Francis Fukuyama;  
Adam Przeworski y Carolina Curvale;  
Riordan Roett y Francisco E. González;  
y James Robinson de  
LEANDRO WOLFSON

FRANCIS FUKUYAMA  
(compilador)

## LA BRECHA ENTRE AMÉRICA LATINA Y ESTADOS UNIDOS

*Determinantes políticos e institucionales  
del desarrollo económico*

Natalio R. Botana  
Carolina Curvale  
Jorge I. Domínguez  
Francis Fukuyama  
Francisco E. González  
Tulio Halperin Donghi  
Enrique Krauze  
Adam Przeworski  
James A. Robinson  
Riordan Roett



FONDO DE CULTURA ECONÓMICA

FUNDACIÓN | PROMOCIÓN DE  
GRUPO MAYAN | LA CIENCIA Y LA CULTURA  
PARA EL BIEN COMÚN

Primera edición, 2006

La brecha entre América Latina y Estados Unidos : determinantes políticos e institucionales del desarrollo económico / Francis Fukuyama...[et.al.]; compilado por Francis Fukuyama - 1a ed. - Buenos Aires : Fondo de Cultura Económica: Fundación Grupo Mayan, 2006.  
356 pp. ; 23x15,5 cm. (Política y Derecho)

ISBN 950-557-697-8

1. Desarrollo Económico. I. Fukuyama, Francis, comp.  
CDD 338.9

Ilustración y armado de tapa: Juan Balaguer

D. R. © 2006, Fondo de Cultura Económica de Argentina, S.A.  
El Salvador 5665; 1414 Buenos Aires  
fondo@fce.com.ar / www.fce.com.ar  
Av. Picacho Ajusco 227; 14200 México D.F.

ISBN: 950-557-697-8

Fotocopiar libros está penado por la ley.

Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio de impresión o digital, en forma idéntica, extractada o modificada, en castellano o en cualquier otro idioma, sin la autorización expresa de la editorial.

Impreso en la Argentina - *Printed in Argentina*  
Hecho el depósito que marca la ley 11.723

## ÍNDICE

Prólogo a la versión en español. Las venas siguen abiertas ..... 9  
*Juan Pablo Nicolini*

Prólogo. Luces sobre la brecha..... 15  
*Enrique Krauze*

Introducción..... 23  
*Francis Fukuyama*

### PARTE 1 EL CONTEXTO HISTÓRICO

Dos siglos de reflexiones sudamericanas  
sobre la brecha entre América Latina y Estados Unidos ..... 31  
*Tulio Halperin Donghi*

Mirándolos a ellos. La brecha entre México y Estados Unidos ..... 79  
*Enrique Krauze*

La brecha en el desarrollo de Estados Unidos y América Latina  
desde la segunda mitad del siglo XX ..... 101  
*Jorge I. Domínguez*

### PARTE 2 DETERMINANTES POLÍTICOS DE LA BRECHA

¿Explica la política la brecha económica  
entre Estados Unidos y América Latina? ..... 129  
*Adam Przeworski y Carolina Curvale*

El papel de la política de alto riesgo  
en el desarrollo de América Latina ..... 167  
*Riordan Roett y Francisco E. González*

## LA BRECHA EN EL DESARROLLO DE ESTADOS UNIDOS Y AMÉRICA LATINA DESDE LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX

Jorge I. Domínguez

¡Lástima que el siglo XX latinoamericano se quedó corto! La brecha en el ritmo de crecimiento económico entre América Latina y Estados Unidos –Producto Bruto Interno (PBI) per cápita– comienza en el siglo XVII, se amplía en el XVIII y se desborda en el XIX. En particular, el medio siglo que sigue a la independencia latinoamericana fue, en estos términos, desastroso para México y malo para América Central y América del Sur.

El “más o menos siglo XX” que evoco comienza con la consolidación de los Estados latinoamericanos alrededor de 1870 y dura aproximadamente hasta la década de 1970. Durante esos cien años, hasta 1950 América Latina tuvo una tasa de crecimiento de su PBI per cápita similar o sólo algo inferior a la de Estados Unidos y, desde 1950 hasta comienzos de la década de 1970, la tasa latinoamericana de crecimiento del PBI per cápita levemente excedió esa tasa de crecimiento estadounidense, para desplomarse, sin embargo, una vez más a partir de entonces.<sup>1</sup> Fue ese “más o menos siglo XX” el único período de tan buen, aunque todavía insuficiente, crecimiento económico latinoamericano.

Esa similitud en el ritmo de crecimiento per cápita entre las dos grandes partes de nuestra América durante el “más o menos siglo XX” implica que la diferencia relativa entre ellas quedó más o menos constante durante ese tiempo. Según John Coatsworth, desde 1900 hasta nuestros días, el PBI per cápita latinoamericano ha sido casi invariablemente sólo algo más que la cuarta parte del de Estados Unidos.<sup>2</sup>

A partir de 1950, la brecha entre Estados Unidos y los principales países de América Latina, como se esperaba de la observación de Coatsworth, también

<sup>1</sup> Fuentes de estas y otras estadísticas históricas son Angus Maddison, *The World Economy: Historical Statistics*, Londres, Development Centre, Organization for Economic Cooperation and Development, 2003; *The World Economy: A Millennial Perspective*, Londres, Development Centre, Organization for Economic Cooperation and Development, 2001.

<sup>2</sup> John H. Coatsworth y Alan M. Taylor, *Latin America and the World Economy since 1800*, Cambridge, Harvard University, David Rockefeller Center for Latin American Studies, 1998.

cambió poco. Hubo un crecimiento generalizado del PBI per cápita de los países latinoamericanos entre 1950 y 2000, pero a un ritmo insuficiente para cerrar la brecha con Estados Unidos. Como indica la información del cuadro 1, Brasil cierra algo la brecha, Colombia y Chile se rezagan un poco, y México queda igual con relación a su brecha frente a Estados Unidos. Una notable excepción es la Argentina, que sufre un derrumbe comparativo.

CUADRO 1. *Producto Bruto Interno (PBI) per cápita de algunos países latinoamericanos como proporción del PBI per cápita de Estados Unidos*

	1950	2000
Argentina	52	30
Brasil	17	20
Colombia	23	18
Chile	40	35
México	25	26
Corea del Sur	8	51
Taiwán	10	59

Fuente: Cálculos realizados con datos de Angus Maddison, *The World Economy: Historical Statistics*, Londres, Development Centre, Organization for Economic Cooperation and Development, 2003, cuadros 2c, 4c y 5c.

Además, hubo dos excepciones, es decir, dos países –Nicaragua y Haití– cuyo PBI per cápita descendió en términos absolutos, no solamente relativos en comparación con Estados Unidos. La proporción del PBI per cápita de Nicaragua en comparación con Estados Unidos cayó del 17% al 6% en esos años, y la de Haití, del 11% al 3 por ciento.

La dificultad del crecimiento económico latinoamericano es más llamativa al tomar nota de la experiencia de algunos países fuera de nuestro continente. Como se manifiesta también en el cuadro 1, Corea del Sur y Taiwán cerraron una buena parte de su brecha de bienestar con Estados Unidos mientras que abrieron una nueva brecha con América Latina. En 1950, el PBI per cápita de Corea del Sur era la tercera parte del de México; en el año 2000, el de Corea del Sur era el doble del de México. En 1950, el PBI per cápita de Taiwán era menos de la quinta parte del de la Argentina; en 2000, era el doble.

Hay, sin embargo, una segunda brecha entre Estados Unidos y América Latina, y entre países americanos con algunos de Asia del Este. Los países latinoamericanos se caracterizan por una desigualdad en la distribución del ingreso que es mucho más extrema que la de Estados Unidos. El cuadro 2 presenta información sobre la magnitud de esta segunda brecha, es decir, el índice de

desigualdad de ingresos de diversos países como proporción del índice de desigualdad de ingreso en Estados Unidos. Los datos señalan la muy alta desigualdad en los países latinoamericanos, así como la mucho menor desigualdad prevaeciente en Japón y Corea del Sur, en ambos casos también en comparación con Estados Unidos.

CUADRO 2. *Desigualdad de ingresos en algunos países latinoamericanos como proporción de la desigualdad de ingresos en Estados Unidos, c. 2000*

Argentina	Brasil	Colombia	Chile	México	Corea del Sur	Japón
128	145	141	140	134	77	61

Fuente: Cálculos realizados con datos del Banco Mundial, *World Development Indicators 2004*, cuadro 2.7. Disponible en línea: <<http://site.ebrary.com/lib/harvard/Doc?id=10056580&page=212>>.

Nota: Medición por el coeficiente de desigualdad de ingresos conocido por Gini. Estados Unidos = 100.

Así como la brecha del crecimiento económico entre América Latina y Estados Unidos ha sido relativamente constante a través del tiempo, también lo ha sido la desigualdad de ingresos en América Latina en comparación con Estados Unidos. Por ejemplo, en 1956-1957, la desigualdad de ingresos prevaeciente en México fue el 136% de la de Estados Unidos, casi idéntica a lo que sería más de cuatro décadas después.

Además, la falta de variación en la distribución del ingreso se observa también comparando cada país con su propia historia. Por ejemplo, el índice de desigualdad (Gini) en México fue de 54 a mediados de la década de 1950 y de 54,6 en 2000.<sup>3</sup> Según Werner Baer, el índice de desigualdad (Gini) en Brasil fue de 57,9 en 1981, último año de su *boom* económico; sube a 59,7 como consecuencia de la crisis económica que estalla en 1982-1983, y cae a 59,1 en 1998.<sup>4</sup> Es decir, tanto la distribución del ingreso en estos países a través del tiempo como en su comparación con Estados Unidos ha sido relativamente invariante a pesar de las crisis económicas, los cambios de modelos macroeconómicos y las políticas económicas derivadas de ellos.

Los orígenes de ambas brechas con Estados Unidos anteceden al período que cubre este trabajo, es decir, aparecen mucho antes de 1950. Surgen de factores propios del período colonial y, en particular, del medio siglo posterior a

<sup>3</sup> Banco Mundial, *World Development Indicators 2004*, p. 61. Disponible en línea: <<http://site.ebrary.com/lib/harvard/Doc?id=10056580&page=212>>.

<sup>4</sup> Werner Baer, *The Brazilian Economy: Growth and Development*, 5ª ed., Westport, Praeger, 2001.

las guerras de independencia. Otros trabajos en este libro tratan sobre los orígenes de esta brecha y sus posibles explicaciones. La combinación de ambas brechas, sin embargo, implica que una gran parte de la población latinoamericana ha sufrido y sigue sufriendo el doble embate de un insuficiente crecimiento económico y de grandes limitaciones en el ingreso personal —muchos latinoamericanos son pobres en países que no crecen con la rapidez necesaria para generar prosperidad para toda la sociedad—.

En este artículo, me limito a reflexionar sobre dos momentos distintos y más recientes de la historia económica latinoamericana: el crecimiento durante los años 1950 y 1960, y la crisis a partir de entonces, con recordatorios de la importante variación entre países durante el siguiente medio siglo. Subrayo la importancia de las políticas que adoptaron diversos gobiernos latinoamericanos, en comparación con otras que pudieron haber adoptado y que fueron adoptadas en otros países. Todos los argumentos expuestos coinciden en un factor importante: no tuvo que haber sido así. No hay un mal genético o cultural que impida el desarrollo económico latinoamericano. No hay factores estructurales que siempre e inevitablemente resistan e impidan cambios fundamentales en política de desarrollo. En particular, hago hincapié en los siguientes argumentos en el ámbito comparativo mundial:

- La relación general entre la economía nacional y la economía internacional.
- Las políticas específicas con relación al comercio internacional y el tipo de cambio.
- La desatención a la desigualdad económica y la pobreza.
- La insuficiente inversión en recursos humanos.
- La inestabilidad institucional y la inseguridad jurídica.

- 1) Han crecido con más rapidez las economías nacionales que logran insertarse en la economía internacional, tanto durante la gran expansión internacional del medio siglo que precedió a la Primera Guerra Mundial como también durante las últimas décadas, tal como lo ejemplifican los países de Asia del Este.
- 2) Han crecido más los países que adoptan políticas comerciales y monetarias diseñadas para estimular el intercambio económico con la economía internacional.
- 3) Crecen más los países que estimulan el desarrollo de su mercado interno mediante la reducción de la pobreza vinculada al crecimiento económico.

- 4) Crecen más los países que auspician y promueven la capacitación y la salud de sus ciudadanos, aportando así tanto mayores productividad y eficiencia como mejor nivel de vida.
- 5) Crecen más los países que brindan garantías para el ahorro y la inversión y mantienen mecanismos confiables de resolver litigios y conflictos políticos.

En contraste, en momentos importantes, América Latina intenta desvincularse de la economía internacional, adopta políticas adversas al comercio internacional —inclusive reprimiendo las exportaciones— confunde la retórica populista con la limitadísima reducción de la pobreza, realiza insuficientes esfuerzos de capacitación de su pueblo, y sufre, en momentos claves de su historia, reiteradas intervenciones militares que quiebran el orden institucional y desarticulan el sistema judicial.

En debates académicos, estos cinco argumentos se presentan a veces como contradictorios, o por lo menos fundamentalmente diferentes. Reconozco que es útil precisar si la explicación de los resultados económicos en América Latina se debe principalmente a factores institucionales, a la débil inversión en recursos humanos o a la desigualdad económica. Éste es un debate intelectualmente clave, activo y atractivo. Para el propósito de este trabajo, sin embargo, basta proponer la convergencia de estos argumentos. América Latina ha invertido insuficientemente en recursos humanos, se caracteriza por una muy marcada e invariante desigualdad, y ha sufrido un marco institucional adverso al crecimiento económico. La acumulación y la convergencia de estos factores explican la brecha entre América Latina y Estados Unidos, y entre América Latina y los países de rápido desarrollo en Asia a partir de mediados del siglo XX.

#### EL AUGUE DE LA ECONOMÍA MUNDIAL Y LATINOAMERICANA: 1950-1970

Un factor explicativo importante del crecimiento económico latinoamericano durante los años 1950 y 1960 es el contexto benévolo de la economía mundial. El extraordinariamente acelerado crecimiento de la economía japonesa y el notable crecimiento de la economía de Europa Occidental moldearon la economía internacional de esos años. El ritmo de crecimiento del PBI per cápita de Japón excedió en más de tres veces al de Estados Unidos, y el de Alemania e Italia fue el doble del de Estados Unidos. El ritmo de crecimiento del PBI per cápita de Corea del Sur y Taiwán, si bien inferior al japonés, ya excedía al de Alemania, Estados Unidos y todos los países latinoamericanos. El

ritmo de crecimiento estadounidense no era nada despreciable, sin embargo, fue uno de los más rápidos de su historia.<sup>5</sup> Las economías del mundo ya industrializado tuvieron en esos años, por tanto, el mejor momento de su historia económica compartida, con su comercio internacional creciendo a una tasa que casi dobló el crecimiento del PBI.

En América Latina se pueden distinguir, a grandes rasgos, tres tipos de desempeño económico dentro de un marco generalizado de crecimiento económico. Los pequeños países centroamericanos, a pesar de las dificultades durante el segundo quinquenio de la década de 1950, lograron engancharse al crecimiento de la economía mundial para acelerar su propio crecimiento económico y comenzar a diversificar su base productiva, sobre todo durante la década de 1960. Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta el estallido de la crisis económica mundial de comienzos de los años setenta, el ritmo de crecimiento del PBI en América Central consistentemente excedió el 5% anual.<sup>6</sup> Para estos pequeños países de limitado mercado interno, el auge de la economía mundial es la explicación fundamental de su dinamismo económico en estos años.

El campeón "latinoamericano" de crecimiento de su PBI per cápita fue un país pequeño y también "exportador", el único de todos los países latinoamericanos cuyo ritmo de incremento de prosperidad excedió al de Hong Kong y se aproximó al de Corea del Sur: Puerto Rico, que tuvo libre acceso comercial a Estados Unidos, y cuyos resultados en términos tanto de igualdad como de crecimiento excedieron en la década de 1950 a los de la Argentina y México.<sup>7</sup>

Un segundo grupo de países domina los resultados estadísticos generales de América Latina por el tamaño desproporcionado de sus economías, y en estos años por su buen crecimiento económico: Brasil y México. El ritmo de crecimiento sostenido de sus respectivos PBI, que fue de más del 6% anual por un cuarto de siglo,<sup>8</sup> excede al de Alemania e Italia para esos años, es mucho más

<sup>5</sup> Cálculos basados en Angus Maddison, *The World Economy: Historical Statistics*, op. cit., cuadros 4b, 4c, 5b, 8c.

<sup>6</sup> Las fuentes consideradas sobre América Central en particular son: Victor Bulmer-Thomas, *The Political Economy of Central America since 1920*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987, y Marc Lindenberg, "World economic cycles and Central American political instability", en *World Politics*, vol. 42, núm. 3, abril de 1990, pp. 397-421.

<sup>7</sup> Richard Weisskoff, "Income distribution and economic growth in Puerto Rico, Argentina, and Mexico", en *Center Paper*, núm. 162, New Haven, Economic Growth Center, Yale University, 1971.

<sup>8</sup> Ricardo Ffrench-Davis, Oscar Muñoz y José Gabriel Palma, "The Latin American economies, 1950-1990," en Leslie Bethell (ed.), *The Cambridge History of Latin America: 1930 to the Present*, vol. VI, parte 1, Cambridge, Cambridge University Press, 1994, cuadro 4.3.

rápido que el de Estados Unidos y produce una importante transformación de la estructura económica de ambos países. La capacidad de Brasil y de México de generar prosperidad fue inferior, sin embargo, a los resultados en Europa y en Asia del Este, aunque superior a los de Estados Unidos, por el más rápido crecimiento demográfico en Brasil y en México.

Un tercer grupo de países, la Argentina y Chile, se mantuvo por debajo del promedio latinoamericano, con tasas de crecimiento inferiores tanto a las de Brasil y México como a las de América Central, Colombia y Perú. Sin embargo, tanto la Argentina como Chile crecen también. Las experiencias de ambos países dominaron gran parte del pensamiento económico latinoamericano sobre toda la región, gracias a la figura estelar del argentino Raúl Prebisch, "cabeza pensante" colectiva para la región, y a su liderazgo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), por muchos años con sede principal en Santiago de Chile.

#### BRASIL Y MÉXICO DESDE 1950 HASTA LA DÉCADA DE 1970

Brasil y México merecen especial atención para el período desde 1950 hasta la década de 1970 porque lograron crecer con mayor rapidez y porque entre ambos incluyen a la gran mayoría de la población latinoamericana. Estos dos países se distinguen de los centroamericanos por múltiples razones pero no por su ritmo de crecimiento económico. Entre 1950 y 1970, tanto las economías de América Central como las de Brasil y México crecieron con mayor rapidez que la economía de Estados Unidos, pero lo lograron de distintas formas. América Central retuvo un modelo de crecimiento económico vinculado a la economía mundial. Brasil y México desarrollaron un modelo basado en la industrialización mediante la sustitución de importaciones y el fomento de la producción nacional, particularmente industrial.

Los procesos de industrialización en Brasil y en México, como señala Stephen Haber en sus investigaciones, comenzaron ya a fines del siglo XIX en economías abiertas al comercio internacional, y se profundizaron y consolidaron como respuesta a la gran depresión económica mundial de la década de 1930. Estos procesos llegaron a su apogeo en Brasil, México y otros países latinoamericanos en el cuarto de siglo posterior a la Segunda Guerra Mundial. El ritmo de crecimiento fue muy alto, aun comparado con los países de reconocido muy rápido crecimiento. Por ejemplo, entre 1950 y 1960, el PBI per cápita de Corea del Sur se multiplicó por 1,44; el de Brasil, por 1,40; y el de México, por 1,33. (En la Argentina, en contraste, la multiplicación fue sólo

por 1,11).<sup>9</sup> Las diferencias entre Corea del Sur, por una parte, y Brasil y México, por la otra, son marcadas solamente en décadas posteriores.

El crecimiento anual de la producción industrial fue el factor fundamental de esta estrategia de desarrollo económico. Según Ricardo Ffrench-Davis, Oscar Muñoz y José Gabriel Palma, ese crecimiento industrial anual, en Brasil, excedió el 9% en la década de 1950 y fue del 8,5 % entre 1960 y 1973. En México, excedió el 6% en la década de 1950 y fue del 8,8% entre 1960 y 1973.<sup>10</sup> Esta notablemente positiva experiencia también motivó, entre otros, a los pequeños países centroamericanos a intentar su industrialización mediante la sustitución de importaciones construyendo el Mercado Común Centroamericano, proceso cuyo éxito, sin embargo, se limitó a la década de 1960.

Esa estrategia de sustitución de importaciones, es preciso remarcar, ni fue inventada por Brasil y México para economías grandes ni databa simplemente de mediados del siglo XX. Al comienzo de la Primera Guerra Mundial, Estados Unidos imponía un arancel a sus importaciones industriales similar al de México, algo inferior al de Brasil y muy superior al de la Argentina. En las décadas de 1950 y 1960, como anota Dani Rodrik, hubo poca liberalización de importaciones en Corea del Sur o Taiwán.<sup>11</sup> La innovación latinoamericana después de 1950 fue la imposición de altísimas barreras que obstaculizaron el comercio internacional. En Brasil, por ejemplo, según nos recuerda Werner Baer, la combinación de barreras arancelarias y no arancelarias resultó en un nivel de protección en la década de 1950 equivalente a un impuesto del 250% a la importación de manufacturas, al mismo tiempo que se descuidaban las exportaciones. En la década de 1960, la tasa de protección efectiva frente a la importación de bienes de consumo duradero excedió el 100% en la Argentina, Chile y México, y el 200% en Brasil.<sup>12</sup> A la larga, esa exageración del modelo tendría como consecuencia la creación de empresas latinoamericanas ineficientes, de productos malos y peor servicio al consumidor, dependientes cada vez más de subsidios estatales directos e indirectos.

El descuido a las exportaciones tampoco fue un mal exclusivamente latinoamericano, si bien no debe quedar duda de que se trató de un mal. Entre 1950

<sup>9</sup> Cálculos basados en Angus Maddison, *The World Economy: Historic Statistics*, op. cit., cuadros 4c y 5c.

<sup>10</sup> Ricardo Ffrench-Davis, Oscar Muñoz y José Gabriel Palma, op. cit., cuadro 4.6.

<sup>11</sup> Dani Rodrik, "Understanding economic policy reform", en *Journal of Economic Perspectives*, vol. 34, núm. 1, marzo de 1996, pp. 9-41.

<sup>12</sup> Werner Baer, *The Brazilian Economy: Growth and Development*, 5ª ed., Westport, Connecticut, Praeger, 2001.

y 1960, Corea del Sur, que seguía también en aquel entonces el modelo de sustitución de importaciones, aumentó sus exportaciones a un ritmo inferior al de Brasil (2,1%) y al de México (3,1%). Entre 1960 y 1965, la proporción de las exportaciones en el PBI fue prácticamente idéntica para Brasil, México y Corea del Sur, y sólo levemente inferior al nivel correspondiente en Taiwán. Ninguna de esas economías eran en aquel momento "economía de exportación".

El papel del Estado como rector de la economía fue otro rasgo fundamental de la experiencia que se generaliza por América Latina a partir de la década de 1930, indiscutiblemente en Brasil y en México. Ese papel del Estado como el gran promotor del desarrollo económico en países "rezagados" en los procesos de industrialización no fue tampoco una innovación latinoamericana. Ya había sido un componente importante del desarrollo industrial europeo para fines del siglo XIX, como lo señaló hace tiempo Alexander Gerschenkron.<sup>13</sup> La experiencia japonesa subraya igualmente el papel del Estado como coordinador y fuente de capital, hasta para promover y acelerar las exportaciones —tarea realizada después de la Segunda Guerra Mundial por el Ministerio de Comercio Internacional e Industria del Japón, estudiado por Chalmers Johnson—. <sup>14</sup>

Una diferencia que con el tiempo adquiriría importancia es que el papel del Estado en América Latina fue en muchos casos improvisado, mal coordinado e incompetente, es decir, más importante resultaría ser la ineficaz forma de actuar y la incapacidad del Estado latinoamericano que su "tamaño total" con relación a la economía.

Otro elemento importante de la experiencia brasileña y mexicana fue la creación de empresas del Estado. Simplemente emulaban la experiencia similar de muchos países europeos (Corea del Sur y Taiwán también establecieron muchas empresas del Estado en las décadas de 1950 y 1960). Para fines de la década de 1970, según estudios auspiciados por el Fondo Monetario Internacional, las empresas del Estado asignaban entre el 25% y el 32% del total de la inversión nacional en Corea del Sur y en Taiwán, que era comparable con el 23% y el 29% en Brasil y en México, respectivamente. El aporte de estas empresas del Estado al déficit como porcentaje del PBI excedía en Corea del Sur y en Taiwán las proporciones en Brasil y en México. Tanto en Brasil y México como en Corea del Sur y Taiwán, en estos años se crearon empresas del Estado en muchos casos en respuesta a coyunturas *ad hoc*, no como parte

<sup>13</sup> Alexander Gerschenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Cambridge, Harvard University Press, 1962.

<sup>14</sup> Chalmers A. Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford, Stanford University Press, 1982.

de una coherente estrategia desarrollista.<sup>15</sup> La generalidad de empresas estatales deficitarias también generó problemas en muy diversos países, con la peculiaridad latinoamericana de afrontarlos sólo muy tardíamente.

El papel del Estado sí distingue las economías de Estados Unidos, Brasil y México —y, por ende, de otros países latinoamericanos y asiáticos— pero es falso que un importante papel del Estado en la economía impida en sí el crecimiento acelerado. En diversos países ha sido una experiencia histórica normal que el Estado posea un papel económico fundamental, y lo ha sido más recientemente en las experiencias de los países de Asia del Este. En Brasil y México en estos años, así como en Asia del Este, el Estado facilitó la movilización de los recursos públicos y privados. El objetivo fue, simple y llanamente, crecer, a toda costa, con la mayor rapidez posible y contra todo obstáculo. Otra diferencia entre el papel del Estado en países de América Latina y de Asia del Este, más allá de las ya señaladas, es que los primeros, en comparación con los segundos, desatendieron tanto la desigualdad económica entre sus ciudadanos como la inversión en recursos humanos, como ya veremos.

#### RAÍCES CONTEMPORÁNEAS DEL REZAGO LATINOAMERICANO

Como ya se señaló, los orígenes de la brecha entre Estados Unidos y América Latina anteceden con mucho estas décadas recientes. Sin embargo, es pertinente reflexionar sobre las deficiencias del desempeño económico latinoamericano en este período contemporáneo, de nuevo con especial atención, aunque no exclusiva, en Brasil y en México.

Al finalizar el cuarto de siglo de bonanza que sigue a la Segunda Guerra Mundial, se vislumbraban cuatro problemas que también fueron parte de la experiencia de las décadas de 1950 y 1960, pero cuyos resultados nocivos serían evidentes sólo algo después: la falta de exportación, la sobrevaluación del tipo de cambio, la desatención a la desigualdad económica y la escandalosamente insuficiente inversión en el desarrollo de los recursos humanos.

La gran divergencia entre las estrategias económicas en Asia del Este y en América Latina, como argumenta Alice Amsden, es el papel de la exportación como motor del desarrollo.<sup>16</sup> Brasil y México exportaban poco y, a diferencia

<sup>15</sup> Robert Floyd, Clive Gray y R. P. Short, *Public Enterprise in Mixed Economies*, Washington, Fondo Monetario Internacional, 1984.

<sup>16</sup> Alice H. Amsden, *The Rise of "The Rest": Challenges to the West from Late Industrializing Economies*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

de los países de Asia del Este, no cambiaron sus estrategias a tiempo para ajustarse a los cambios en la economía mundial. Para 1980, por ejemplo, las exportaciones como proporción del PBI ya representaban el 34% para Corea del Sur, el 53% para Taiwán y el 24% para Tailandia —un notable giro en su desempeño en comparación con los datos ya citados para ellos en los años cincuenta—. Sin embargo, representaban el 9% para Brasil. Comparando dos países exportadores de petróleo y también de otros productos, ambos de gran población y extensión geográfica, las exportaciones sumaban el 33% del PBI para Indonesia en 1980, pero sólo el 11% para México.

En una perspicaz comparación entre las experiencias de los grandes países latinoamericanos y los del Este de Asia, Jeffrey Sachs señala que el último grupo de países persistentemente impidió la sobrevaluación de su tipo de cambio y, por tanto, no castigó su perfil exportador.<sup>17</sup> Los países latinoamericanos, sin embargo, tuvieron una experiencia mucho más volátil, permitiendo en algunos casos una extraordinaria sobrevaluación de su tipo de cambio que requería, de cuando en cuando, drásticas devaluaciones monetarias. La sobrevaluación del tipo de cambio en América Latina fue, en diversos casos, un subsidio indirecto al consumo de las clases medias.

No eran éstas dos deficiencias del diseño económico en Brasil y México imposibles de rectificar. Corea del Sur tuvo en la década de 1950 un perfil económico hostil a la exportación. Académicos fuera y dentro de Corea consideraban que los valores culturales de los coreanos podrían ser un obstáculo insalvable que impidiese el crecimiento económico. Sin embargo, tanto Corea del Sur como Taiwán modificaron su estrategia económica después de la década de 1950, como ya lo había hecho Estados Unidos después de su triunfo en la Segunda Guerra Mundial, mediante el establecimiento de un sistema mundial que favoreció la liberalización del comercio. Otros países, por tanto, realizaron las reformas estructurales necesarias que también pudieron haberse hecho, aunque no se hicieron, en América Latina.

Hubo, sin embargo, otras dos diferencias importantes y más difíciles de cambiar entre América Latina y los países de Asia del Este. Al concluir la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos impuso una drástica reforma agraria en Japón y su ex colonia Corea del Sur, así como el gobierno del Partido Nacionalista refugiado en Taiwán realizó también otra reforma agraria allí. Es decir, en esos tres países de Asia del Este hubo una ruptura de los derechos de propiedad bajo imposición externa que promovió la igualdad y sirvió como

<sup>17</sup> Jeffrey D. Sachs, "External debt and macroeconomic performance in Latin America and East Asia", en *Brookings Papers on Economic Activity*, núm. 2, 1985, pp. 523-573.



“vacunación” para el futuro: se remueve el tema de la agenda política nacional. Y, como señala la información en el cuadro 2, la desigualdad de ingresos en Corea del Sur y Japón es muy inferior a sus equivalentes en Estados Unidos y América Latina.

En comparación, Stanley Engerman y Kenneth Sokoloff indican que, alrededor de 1900, las tres cuartas partes de las familias en Estados Unidos, y en proporción aún más alta en Canadá, eran dueños de sus tierras en zonas rurales. En esos momentos, la proporción de familias dueñas de sus tierras en la pampa argentina fue inferior al 10%, y en México al 3%.<sup>18</sup> No hubo un proceso de adquisición generalizada de propiedad rural en América Latina, mientras que sí la hubo en América del Norte. No hubo reforma agraria en la mayor parte de los países de América Latina, y las que hubo, a diferencia de las de los países de Asia del Este, ocurrieron parcialmente desvinculadas a una economía de mercado. La reforma agraria mexicana, por ejemplo, dificultó la plena participación de los ejidos en la economía de mercado, condenando a los ejidatarios a la pobreza. En Brasil y México, y en otros países latinoamericanos, la demanda por la redistribución violatoria de los derechos de propiedad siguió siendo un factor persistente.

La desatención a la desigualdad económica posee otro componente: la discriminación racial o étnica. Países tan distintos como Cuba, Estados Unidos, la India y Sudáfrica han demostrado que la política oficial puede modificar la desigualdad entre grupos raciales o étnicos, pero por supuesto es menester desarrollar tal política. Por lo general, los gobiernos latinoamericanos hasta hace muy poco tiempo le habían prestado poca atención a este tema y, en muchos casos, negaban incluso la existencia de un problema. Las investigaciones en el Banco Mundial, sin embargo, indican que —controlando estadísticamente por factores individuales tales como educación, ocupación, e ingreso— la discriminación racial o étnica explica posiblemente la cuarta parte de las diferencias de ingresos entre indígenas y no indígenas en Bolivia, la mitad en Guatemala, México y Perú, y la mitad en Brasil entre blancos y no blancos.

Por último, los países latinoamericanos en general, no solamente Brasil y México, aunque incluyéndolos, han invertido mucho menos en el desarrollo de los recursos humanos que los países de Asia del Este. En América Latina, en comparación con otros países, ha sido baja la participación de estudiantes en escuelas primarias y secundarias e inferior la calidad del sistema educativo. El

<sup>18</sup> Stanley L. Engerman y Kenneth L. Sokoloff, “Factor endowments, inequality, and paths of development among new world economies”, en *Working Paper* núm. 9259, Cambridge, National Bureau of Economic Research, 2002.

cuadro 3 resume la información sobre la matrícula en bachillerato. Los logros en México son aproximadamente la mitad de los evidentes en Corea del Sur, España y Estados Unidos. Los resultados en Brasil son especialmente malos: en el bachillerato se matricula solamente la cuarta parte de la proporción pertinente en comparación con Corea, España o Estados Unidos. Además, como señalan los datos del mismo cuadro, los maestros con quince años de experiencia en escuelas primarias en Brasil reciben salarios que son menos de la mitad de sus equivalentes en Tailandia, y los salarios de maestros de escuelas primarias en México no llegan a la mitad del promedio de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), a la que México pertenece.

CUADRO 3. *Matrícula en el bachillerato y salario de maestro de escuela primaria pública, 1995-1998*

	Porcentaje de matrícula neta en bachillerato, 1995	Salario maestro de escuela primaria pública, 1998
Corea del Sur	96	39.921
España	94	29.590
Estados Unidos	89	33.973
OCDE	—	28.441
Tailandia	—	15.759
Argentina	59	9.442
Chile	55	15.233
Malasia	—	10.876
Colombia	50	—
México	46	12.450
Brasil	19	6.451

Fuente: Partnership for Educational Revitalization in the Americas, *Lagging Behind: A Report Card on Education in Latin America, 2001*, Washington, Inter-American Dialogue, en base a datos de la Unesco y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Disponible en línea: <<http://www.thedialogue.org/publications/preal/lagging.pdf>>.

Nota: La proporción de la matrícula es con relación a la población en edad pertinente para el bachillerato.

El salario es para un maestro con quince años de experiencia, anual, en dólares de Estados Unidos, expresados según la paridad de poder de compra (Índice más conocido por su sigla en inglés: PPP).

No debe sorprendernos, por tanto, que la calidad de la educación impartida también sea deficiente. Tomemos a Chile como ejemplo, ya que, entre los países latinoamericanos que aparecen en el cuadro 3, posee un buen desempeño: ocupa el segundo lugar en la matrícula de bachillerato y el primero en el pago

de salarios a maestros. El cuadro 4 presenta otros cálculos derivados de la prueba internacional realizada en 1999 en docenas de países de distintas partes del mundo sobre el conocimiento de matemáticas de los estudiantes de octavo grado. Si los resultados en Estados Unidos exceden levemente el nivel mundial, se puede observar que los resultados en Corea del Sur son superiores a los de Estados Unidos tanto en el cuadro 3 como en el cuadro 4. Chile, estelar en América Latina, queda particularmente rezagado en el ámbito mundial en el desempeño de sus estudiantes, excedido por Tailandia en el cuadro 3 y en el cuadro 4, y en el desempeño académico aun por Malasia, cuyos salarios profesionales son inferiores a los chilenos. Si ni siquiera Chile logra una inversión de calidad para el desarrollo de sus recursos humanos, no debe sorprender la debilidad general de la competitividad latinoamericana.

CUADRO 4. *Desempeño académico en matemáticas de estudiantes de octavo grado en 1999, como proporción del desempeño en Estados Unidos*

Corea del Sur	Malasia	Estados Unidos	Promedio internacional	Tailandia	Chile
117	103	100	97	93	78

Fuente: Partnership for Educational Revitalization in the Americas, *Lagging Behind: A Report Card on Education in Latin America, 2001*, Washington, Inter-American Dialogue, 32.

Esta baja inversión y la pobre calidad de los recursos humanos impiden desarrollar mecanismos alternativos de movilidad social, mayor prosperidad y plena eliminación de la pobreza. El crecimiento latinoamericano desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta los años setenta se debió más al crecimiento demográfico que alimenta el mercado laboral y a la inyección de capitales, en gran parte extranjeros, que al aumento de la productividad. No debe asombrarnos que el crecimiento anual de la productividad en América Latina, según estudios del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, ha sido inferior al crecimiento anual de la productividad en los países de Asia del Este en las tres últimas décadas del siglo XX y, en las dos décadas a partir de 1980, inferior aun al crecimiento anual de la productividad en los países de Asia del Sur.

La pobreza también impide la plena participación en la economía y la sociedad. Según el Banco Mundial, al concluir el siglo XX, la proporción de personas con un ingreso inferior a 2 dólares por día era del 22% en Brasil y del 26% en México pero no llegaba al 2% en Corea del Sur y era del 9% en Malasia.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Banco Mundial, *World Development Indicators 2004*, p. 54. Disponible en línea: <<http://site.ebrary.com/lib/harvard/Doc?id=10056580&page=212>>.

#### LA CANASTA DE INSTITUCIONES

Un propósito del desarrollo de instituciones en economía política es la reducción de la incertidumbre para permitir inversión, innovación y eficiencia. Para Douglass North, entre otros, los regímenes políticos democráticos y las economías de mercado descentralizadas, con claras y bien protegidas garantías para los derechos de propiedad, son las instituciones preferidas para generar un marco institucional con eficaz capacidad de adaptación.<sup>20</sup>

Las economías más desarrolladas del mundo se encuentran en países con regímenes democráticos. No es menos cierto, sin embargo, que el crecimiento económico ha ocurrido tanto en dictaduras como en democracias. En los años correspondientes a este trabajo, por ejemplo, hubo un crecimiento impresionante en las democracias europeas y en Japón así como en China, Corea del Sur y Taiwán durante las dos últimas dictaduras hasta comienzos de la década de 1990. Igualmente, hubo crecimiento económico hace un siglo tanto en Estados Unidos como en la Rusia zarista.

En nuestra América, en las décadas de 1950 y 1960 hubo un alto ritmo de crecimiento del PBI per cápita tanto en Costa Rica democrática como en Nicaragua bajo la dictadura de la familia Somoza —más rápidamente en Costa Rica en los años cincuenta y en Nicaragua en los años sesenta—. <sup>21</sup> Los países latinoamericanos que más crecieron entre 1950 y comienzos de la década de 1970 fueron Brasil, Costa Rica y México. Costa Rica ya había construido un régimen democrático, México mantuvo un régimen político autoritario y Brasil tuvo un régimen democrático (con defectos importantes) hasta 1964 y autoritario en años siguientes. Entre la crisis mundial de 1973 y el fin de siglo, las mejores tasas de crecimiento del PBI per cápita fueron de Colombia (democrática) y Paraguay (autoritario hasta fines de los años ochenta).<sup>22</sup>

Es útil, sin embargo, pensar en una canasta de reglas, o instituciones que en diversas combinaciones generen crecimiento económico, aunque existan otras diferencias entre distintos países y regímenes políticos. Este concepto de canasta de instituciones, además, ayuda a comprender los que parecerían casos anómalos. Por ejemplo, una institución particularmente favorecida por Douglas North y muchos otros es la garantía de los derechos de propiedad,

<sup>20</sup> Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

<sup>21</sup> Índices calculados en base a Victor Bulmer-Thomas, *The Political Economy...*, op. cit., cuadro A.3.

<sup>22</sup> Angus Maddison, *The World Economy...*, op. cit.

que es una pieza fundamental de la reducción de la incertidumbre. Garantiza el futuro para muchos actores económicos.

Sin embargo, no hay un solo país en que, en algún momento, no se hayan violado los derechos de propiedad. En Estados Unidos en el momento de su independencia, en 1783, hubo una dramática redistribución de la propiedad —expropiaciones no compensadas— mediante la emigración, en muchos casos forzada, hacia la América del Norte británica (hoy, Canadá) de muchos que fueron fieles al régimen colonial. Hubo una segunda violación importante en Estados Unidos a raíz de la guerra civil en la década de 1860. Ya cité las reformas agrarias en Corea del Sur, Japón y Taiwán poco después de concluir la Segunda Guerra Mundial. Y, en Corea del Sur, la dictadura que comienza en 1961 adoptó, entre sus medidas iniciales, la encarcelación de grandes empresarios y la confiscación de bienes, es decir, una segunda violación. El crecimiento económico es posible, por tanto, aun en países donde se han violado los derechos de propiedad.

Una posible respuesta es que esas violaciones en Estados Unidos, Corea del Sur, Japón y Taiwán, así como en instancias revolucionarias en países europeos, normalmente ocurren sólo en el contexto de una guerra y de sus consecuencias inmediatas. En circunstancias de paz, comúnmente se han respetado los derechos de propiedad en países de rápido crecimiento en Europa y en Asia del Este.

La particularidad latinoamericana ha sido la persistencia sistemática y perdurable de las violaciones a los derechos de propiedad, aun en ausencia de guerras internacionales o de prolongadas guerras civiles. Esa persistencia, en diversos casos hasta nuestros días, genera condiciones de inseguridad permanente para el ahorro y la inversión y estimula la fuga de capitales en búsqueda de un Estado de derecho. Por tanto, la mayoría de los países latinoamericanos carece de instituciones capaces de crear la confianza en la existencia de un Estado de derecho que proteja la inversión a largo plazo para que se produzca un crecimiento económico sostenido.

La democracia también es un procedimiento para garantizar el futuro, ya que permite la rotación del presidente o primer ministro, según la constitución. La sustitución de un jefe de gobierno por otro, aun hacia algún político de un partido de oposición, es un procedimiento normal, bajo reglas establecidas y conocidas, en un régimen democrático. Tal rotación no hace peligrar la estabilidad; por el contrario, la consolida. Este análisis sugiere una manera de distinguir entre dictaduras capaces de comprometer el futuro y otras que no lo son.

Las viejas monarquías absolutas poseían un mecanismo de comprometer el futuro: la sucesión dinástica. Algunas de las dictaduras con mejores resultados

económicos también han sido dinásticas, en Taiwán, por ejemplo. El crecimiento de la economía nicaragüense se acelera después del asesinato de Anastasio Somoza García porque se logra el traspaso del poder unipersonal al dinástico, en secuencia, a sus dos hijos. La sucesión dinástica, por supuesto, no reemplaza la necesidad de adoptar medidas económicas eficaces y es vulnerable, según la calidad de los herederos; ambos problemas coincidieron en la experiencia económica de España en el siglo XVII, de los Duvalier en Haití entre las décadas de 1950 y de 1980, y de Corea del Norte en las dos últimas décadas del siglo XX. No es una solución ni confiable ni recomendable.

Más eficaces son las instituciones de regímenes autoritarios que adoptan mecanismos de sucesión ordenada, en muchos casos constitucionalizada. Mario Vargas Llosa caracterizó al viejo sistema político mexicano como una “dictadura perfecta” por distintos motivos, pero uno de ellos fue la capacidad de transferir pacíficamente el poder de un presidente a otro puntualmente cada seis años.<sup>23</sup> El régimen militar que llega al poder en Brasil en 1964 con el tiempo adoptó también procedimientos de sucesión a la mexicana. Tanto Brasil como México, como ya se anotó, tuvieron excelentes resultados de crecimiento económico desde fines de la Segunda Guerra Mundial hasta comienzos de la década de 1970. Durante esos años, un régimen autoritario rigió México. Brasil siguió creciendo casi hasta el final del período autoritario.

China comunista tampoco creció económicamente durante su cuarto de siglo bajo un régimen autoritario unipersonal, cuyos caprichos produjeron desastres humanos y económicos espectaculares. El crecimiento económico de China ocurre por varias razones, pero una de ellas es un cambio importante de su sistema político. Deja de ser una dictadura unipersonal. Se crean mecanismos de sucesión política relativamente estables que sirven para comprometer el futuro en nombre de las instituciones del partido y del Estado.

Las instituciones del régimen político por sí solas no generan el crecimiento económico. Se requieren políticas económicas adecuadas para el crecimiento, pero estos marcos institucionales presentan razonables garantías de que las políticas establecidas perdurarán, incentivando a los actores económicos —en democracias y en regímenes autoritarios con mecanismos de sucesión bajo un régimen constitucional— a comprometerse a invertir más e innovar en un futuro más predecible.

<sup>23</sup> Citado por Jorge Chabat, “Mexico’s foreign policy in 1990: Electoral sovereignty and integration with the United States”, en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 33, núm. 4, 1991, p. 12.

La relación entre la rotación del jefe de Estado o gobierno y las garantías para los derechos de propiedad es clave. En un régimen político sin procedimientos institucionalizados para la rotación presidencial, un presidente y su ministro de Hacienda solamente pueden comprometer las reglas fundamentales que garanticen la propiedad y el comportamiento económico hasta el momento de su muerte o destitución. Un régimen político, autoritario o democrático, con procedimientos institucionalizados para tal rotación del jefe de Estado posee los medios de garantizar los derechos económicos fundamentales a largo plazo. El cumplimiento de esas reglas económicas no depende de una sola persona, sino de la misma constitución del régimen.

En América Latina, por tanto, los excelentes comportamientos económicos de Brasil, Costa Rica y México entre 1950 y 1973 tienen en común que los tres muy diversos regímenes políticos poseían instituciones que gobernaban la transferencia pacífica y constitucional de la presidencia, con la principal excepción del golpe militar en Brasil en 1964. El buen crecimiento económico ya señalado de los países centroamericanos en las décadas de 1950 y 1960, más allá de Costa Rica y Nicaragua, también fue acompañado de mecanismos relativamente estables de rotación presidencial mediante selecciones internas en las Fuerzas Armadas.

Entre las economías importantes de América Latina, la que evitó un descalabro económico entre 1981 y 1983 fue Colombia, con mecanismos constitucionales eficaces para el manejo de su política macroeconómica a pesar de adolecer terribles males de violencia pública.

El peor resultado, como señala el cuadro 1, lo tuvo la Argentina, el único de los países latinoamericanos con golpes militares triunfantes en las décadas de 1950, 1960 y 1970, y reiterados motines militares o intentos de golpe de Estado durante la década de 1980 hasta 1990. Los regímenes militares argentinos, además, adolecieron de otra lacra: generaron su propia inestabilidad, ya que en cada período el país sufrió de golpes militares bajo cada uno de los regímenes militares iniciados en 1962, 1966 y 1976.<sup>24</sup>

La excepcionalidad del pobre desempeño económico de la Argentina posee otra característica institucional identificada por la investigación de Gretchen Helmke: la creación de la inseguridad jurídica mediante la destrucción sistemática de la capacidad de acción autónoma de la Corte Suprema.<sup>25</sup> Una función

<sup>24</sup> La excepcionalidad de la Argentina resulta evidente en una comparación mundial sobre democracia y desarrollo. Véase Adam Przeworski, Michael Alvarez, José Antonio Cheibub y Fernando Limongi, *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

<sup>25</sup> Gretchen Helmke, *Courts under Constraints: Judges, Generals, and Presidents in Argentina*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

clave de una Corte Suprema es la garantía colectiva e institucional de las reglas establecidas, inclusive de los derechos de propiedad necesarios para el crecimiento económico. Esa garantía del imperio de la ley necesariamente debe ser independiente de las afiliaciones políticas de los miembros del tribunal supremo. Debe ser una garantía del Estado, no de las personas que desempeñan funciones públicas.

Un momento de transición rumbo a la inseguridad jurídica en la Argentina fue la destitución de tres de los cinco miembros de la Corte Suprema, y la renuncia forzada del cuarto, en 1947. Esa decisión tuvo repercusiones perdurables. A partir del golpe militar de 1955, la mayoría de los miembros de la Corte Suprema fueron sustituidos en cada cambio de régimen político hasta 1983. Bajo gobierno militar, eran destituidos por decreto; bajo gobierno democrático, por renuncia forzosa. El resultado fue una notable politización de la Corte Suprema que, de distinta forma, persiste hasta nuestros días, ya que algo similar ocurrió al pasar de la presidencia de Raúl Alfonsín a las de Carlos Menem y Néstor Kirchner. La Corte Suprema en la Argentina solamente puede garantizar aquellos derechos que sean de interés para el presidente de turno, sea éste quien sea. Esa garantía solamente sirve mientras que ese presidente sea presidente, es decir, no es verdaderamente una garantía del Estado. No debe sorprendernos que las crisis interrumpen los instantes de crecimiento económico.

#### EL MAL COMIENZO DEL SIGLO XXI EN AMÉRICA LATINA

El "más o menos siglo XXI" en América Latina arranca con la crisis económica mundial de comienzos de los años setenta, que combinó la devaluación del dólar, el brusco aumento de los precios del petróleo, la subida de las tasas de inflación tanto en países desarrollados como en los menos desarrollados, y la recesión económica mundial, que también caracterizó buena parte de esa década. De pronto, los viejos patrones de estabilidad de la economía internacional se rompen y se requiere una más ágil capacidad de funcionar en ella. No es difícil comprender por qué los países latinoamericanos tuvieron dificultades económicas en esos años, ya que las compartieron con otros países del mundo. Lo notable es que, para la década de 1980, se recuperaba América del Norte, Europa Occidental y, en particular, Asia del Este, pero no América Latina.

¿Qué pasó en América Latina en los años setenta mientras que Norteamérica, Europa Occidental y Asia del Este reorganizaban sus economías? En América Central, se desatan crueles guerras internas e internacionales en Gua-

temala, El Salvador y Nicaragua, que afectan indirectamente a Honduras y Costa Rica. Los gobiernos constitucionales son derrocados en la Argentina y el Ecuador, y en Chile y el Uruguay —estos dos últimos se habían caracterizado por su estabilidad institucional durante décadas—. Los gobiernos militares del Cono Sur, en nombre de proteger la “civilización occidental”, asesinan a miles y miles de sus conciudadanos sin el menor respeto a la legalidad. Además, la inestabilidad institucional de los regímenes autoritarios militares, apuntada ya en el caso extremo de la Argentina, también se observa en los regímenes militares en Bolivia y Perú, es decir, golpes militares aun contra gobiernos militares. Las “fuerzas del orden” son las peores generadoras del desorden. Para mediados de la década de 1970, regímenes autoritarios, casi todos de corte militar, imperaban en toda América Latina excepto en Costa Rica, Colombia y Venezuela.

Estos gobiernos autoritarios son los que adoptan la decisión de endeudar en vez de reajustar las estructuras económicas latinoamericanas frente a la crisis económica mundial. Son ellos los que retienen y, en la Argentina y en Chile hacia fines de los años setenta, los que exageran la sobrevaluación del tipo de cambio. Son ellos, (excepto en Chile, los que ignoran la necesidad de modificar fundamentalmente el perfil antiexportador de gran parte de la economía nacional). Cabe también recordar que invierten poco en recursos humanos y desatienden los temas de desigualdad y pobreza. Al postergar el ajuste, necesariamente aumentan el costo posterior de ese ajuste, que llegará durante la siguiente década, como ocurre en cualquier caso de “mantenimiento” diferido.

CUADRO 5. *Relación entre los intereses totales pagados y las exportaciones de bienes y servicios (%)*

	1978	1982
Argentina	9,6	54,6
Brasil	24,5	57,1
Chile	17,0	49,5
México	24,0	39,9

Fuente: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Balance preliminar de la economía latinoamericana durante 1984*, LC/G.1336, Santiago de Chile, cuadro 14.

La fatal decisión gubernamental de caer en la deuda en vez de realizar un ajuste a tiempo, de pedir prestado el dinero para el consumo del Estado en vez de utilizar los recursos para estimular la producción y promover la exportación, es particularmente evidente en vísperas de la catástrofe económica latinoame-

ricana de la llamada crisis de la deuda, como resume el cuadro 5. El brusco aumento del pago de intereses por deuda en comparación con las insuficientes exportaciones fue irresponsable. Era imposible utilizar los nuevos amplios recursos financieros de manera eficiente y productiva en un instante tan breve. Si bien el comportamiento financiero más preocupante fue el del gobierno militar argentino, observemos que el comportamiento del gobierno del general Augusto Pinochet en Chile no merece alabanza tampoco.

A partir de la terrible crisis económica de 1982-1983, América Latina no crece por el resto de la década de 1980. Su PBI per cápita colectivo en esos años cae más del 7%. Solamente tres países latinoamericanos logran un crecimiento de su PBI per cápita: Colombia, Chile y Paraguay, en ese orden; el último por un margen insignificante, y ninguno de los tres siquiera se aproxima a un ritmo de crecimiento del 2%.<sup>26</sup> Vale la pena subrayar que la tasa del crecimiento económico chileno bajo el gobierno del general Pinochet en los años ochenta no tuvo nada de milagroso: el milagro fue de relaciones públicas, al lograr convencer a tantos de un supuesto rápido crecimiento.

De 1973 hasta finales del siglo XX, el PBI per cápita de la economía mundial creció aproximadamente a un ritmo del 1,3%. La economía de Estados Unidos, así medida, creció casi el 2% y la de América Latina, casi el 1%.<sup>27</sup> La brecha entre Estados Unidos y América Latina aumentó una vez más. Comparando su propia historia, el ritmo de crecimiento de América Latina fue el más pobre desde el comienzo de su “más o menos siglo XX” en la década de 1870. El crecimiento de diversos países de Asia del Este, a pesar de la crisis financiera de 1997 (y de otras menores crisis financieras del cuarto de siglo anterior), fue excelente. El ritmo de crecimiento del PBI per cápita en esos años fue más del doble del de Estados Unidos en China, Malasia, Singapur, Corea del Sur, Taiwán y Tailandia. Se acelera también el ritmo anual en la India y Sri Lanka, excediendo el ritmo de crecimiento estadounidense.

¿Cómo se explica esta interrupción del crecimiento del PBI latinoamericano? América Latina logró crecer durante las décadas de crecimiento de la economía mundial —1950 y 1960— con diversos modelos económicos, aunque adoleciendo de los problemas de diseño institucional, económico y social ya mencionados. Al interrumpirse el crecimiento generalizado de la economía mundial en la década de 1970, se interrumpe ese anterior benévolo marco in-

<sup>26</sup> Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Preliminary Overview of the Economy of Latin America and the Caribbean, 1990*, LC/G.1646, 1990, cuadro 3.

<sup>27</sup> Angus Maddison, *The World Economy...*, op. cit., cuadro 8b.

ternacional. Se hizo notar, por fin, el peso específico sobre el ritmo de crecimiento económico de las malas decisiones adoptadas en América Latina y de las posibles buenas decisiones diferidas, ya resumidas.

El modelo económico vigente en las décadas de 1950 y 1960, con ajuste postergado gracias al endeudamiento externo en la década de 1970, con impresionantes y persistentes trabas al comercio internacional, sobrevaluación del tipo de cambio, una mediocre inversión en recursos humanos, un limitado mercado interno castigado por la desigualdad y la pobreza, y, finalmente, con una quiebra institucional de la magnitud señalada en la década de 1970, reventó en la de 1980.

América Latina se enfrenta a partir de los años setenta con una economía mundial que exige para crecer una mayor participación en el comercio internacional. Los países latinoamericanos, por lo general, con fechas de partida que oscilan entre los años ochenta y los noventa, liberalizan su comercio exterior, pero con gran rezago en comparación con la experiencia de los países ya desarrollados o los de rápido desarrollo en Asia del Este. Los gobiernos latinoamericanos adoptan reformas del sistema bancario y modifican sus políticas fiscales y de tipo de cambio, pero con la inexperiencia de principiantes.

En la década de 1980, gobiernos tan diversos como los de la Argentina, Brasil y Venezuela, y el Perú en la segunda mitad del quinquenio, adoptan medidas fiscales y cambiarias de tal ineptitud –intentos de estabilización monetaria sin apropiada reducción del déficit fiscal en los llamados programas “heterodoxos”– que garantizan el desacato a los programas económicos del gobierno, el auge de la informalidad económica, la sustitución de los ministros responsables del manejo de políticas económicas y, sobre todo en la Argentina, Brasil y el Perú, extraordinarias tasas de inflación que para 1989-1990 exceden el 1.000% anual,<sup>28</sup> y promueven la desilusión en vez del júbilo democrático en la ciudadanía.

Reiteradas crisis financieras marcan las últimas dos décadas del siglo XX en el continente. Después de “la” crisis de la deuda en 1982, observamos por lo menos un segundo descalabro financiero en las siguientes dos décadas en la Argentina, Brasil, Bolivia, República Dominicana, Ecuador, México, el Perú y el Uruguay, además de la continuación de las guerras centroamericanas hasta comienzos de los años noventa.

El costo de la postergación latinoamericana del reajuste y las reformas económicas le impidió a la región la posibilidad de beneficiarse del gran auge de la economía mundial, gracias al crecimiento en América del Norte, Europa

Occidental y Asia del Este, que despegó a partir de la conclusión de la recesión mundial de inicios de los años ochenta y perdura hasta fines de los noventa. Bajo la tutela del Fondo Monetario Internacional, el proceso de reajuste y reformas en las décadas de 1980 y 1990 tuvo, por lo general, un sesgo recesivo en la región que debilitó la reactivación de su crecimiento económico. América Latina estuvo, quizás, al borde de su propio despegue económico hacia mediados de la década de 1990, cuando se debilita una vez más la economía de los países ya desarrollados, y por tanto la economía internacional, en principio con la crisis económica en los países de Asia del Este (1997), el estancamiento de la economía japonesa durante la década de 1990, la desaceleración del crecimiento económico en Europa occidental a finales de esa década y la recesión en América del Norte a comienzos del siglo XXI. La inversión europea se vuelca hacia los países ex comunistas del este y centro de Europa y se retrae la inversión internacional de Japón y Estados Unidos. América Latina, a partir de fines de los años noventa, encaró graves dificultades de financiación externa. Estalla una crisis financiera en Brasil en 1999 y colapsa la economía en la Argentina al comenzar la década actual. Bolivia, Ecuador y, en un menor grado, el Uruguay sufren igualmente serios problemas, inclusive graves problemas sociales y políticos los dos primeros.

CUADRO 6. Número de días requeridos para comenzar una nueva empresa, 2003

Australia	2
Estados Unidos	4
Puerto Rico	6
Chile	28
Japón	31
Corea del Sur	33
Tailandia	42
China Popular	46
México	51
Argentina	68
Brasil	152

Fuente: Banco Mundial, *World Development Indicators 2004*. Disponible en línea: <<http://site.ebrary.com/lib/harvard/Doc?id=10056580&page=212>>.

A pesar de los ya numerosos y variados programas de reformas, falta mucho por lograr. Consideremos, por ejemplo, un simple indicador institucional: el número de días que se requiere para comenzar una nueva empresa. Como indica la información del cuadro 6, el desarrollo de una nueva empresa es rela-

<sup>28</sup> Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, cuadro 5.

tivamente simple en países como Australia, Estados Unidos y Puerto Rico. Chile ha modificado sus regulaciones para competir con los países de Asia del Este. Es interesante e irónico que sea más fácil abrir una empresa en la República Popular China que en México o la Argentina, y tres veces más fácil en China comunista que en Brasil. No debe sorprender que crezcan más los países que facilitan la creación de nuevas empresas generadoras de empleo e ingresos.

Hay casos positivos. Las reformas del régimen de comercio exterior en México que permitieron su posterior ingreso al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, también conocido como NAFTA) generan un rápido crecimiento del sector vinculado a la economía internacional. A pesar de retener un contraproducente régimen de tipo de cambio y otras lacras, la revolución en el comercio internacional de México en la década de 1990 rescata al país de su pánico financiero de 1994-1995, le permite crecer a un ritmo acelerado durante el segundo quinquenio de los años noventa por primera vez en dos décadas, y sobrevivir la recesión económica en Estados Unidos de comienzos del siglo XXI.

Esa misma experiencia de México, sin embargo, hace resaltar los legados de las decisiones que América Latina postergó. México y el resto de América Latina pueden hoy competir con la pujante economía exportadora china reduciendo los salarios de sus obreros, que de entrada no son altos, o invirtiendo en sus recursos humanos para generar un aumento de la productividad. Nadie quiere lo primero y, lo segundo, requiere años para producir sus frutos. La Argentina también enfrenta esa disyuntiva —un país acostumbrado por tanto tiempo a un alto nivel de consumo—. América Latina podría crecer más si su mercado interno fuera mayor y si sus ciudadanos pudieran aportar más a su crecimiento económico. Pero la desigualdad económica, siempre desatendida, y la pobreza, cuya reducción recibe atención sólo en los últimos años y sólo en algunos países, achican el tamaño real de cada economía nacional. La debilidad institucional dificulta la coordinación de esfuerzos para promover el crecimiento económico.

#### CONCLUSIÓN

Los orígenes de la brecha entre Estados Unidos y América Latina se remontan a siglos pasados. El desempeño económico latinoamericano mejoró, sin embargo, durante el “más o menos siglo XX”, desde la década de 1870 hasta comienzos de la década de 1970. Aun durante ese período de mejor crecimien-

to del PBI per cápita en América Latina, el continente desatendió la inversión en recursos humanos y la reducción de la desigualdad y la pobreza en comparación con lo hecho en Estados Unidos y otros países que logran desarrollarse. Con el avance del siglo XX, hubo una marcada preferencia en América Latina por estrategias económicas autárquicas llevadas a extremos nunca compartidos en los países del Atlántico del Norte o de Asia del Este de más rápido desarrollo económico. Además, las debilidades institucionales en América Latina, siempre problemáticas, se agudizaron aún más durante los años setenta —década terrible— cuando la gran mayoría de los Estados en América del Sur y América Central parecieron preferir el endeudamiento soberano improductivo, fugaz e irresponsable, y la matanza de miles de conciudadanos, al reordenamiento del marco económico que permitiera una más feliz prosperidad compartida.

La suma de los viejos e inmodificados defectos —en términos de mediocre inversión en recursos humanos, disfuncionales instituciones y mal formuladas y aplicadas medidas económicas— con el comportamiento estatal suicida de los años setenta explica la interrupción del ritmo de crecimiento del PBI per cápita latinoamericano y la gravedad de la recesión económica de los años ochenta. El muy demorado proceso de reajuste y reformas impidió beneficiarse plenamente del crecimiento de la economía mundial en las décadas de 1980 y 1990, crecimiento que se posterga más aún por las crisis internacionales ocurridas durante el paso de un milenio al otro.

No hay una varita mágica que cierre la brecha entre Estados Unidos y América Latina. Los instrumentos para cerrar la brecha no son novedosos. No se requieren inyecciones genéticas ni experimentos culturalistas. Además, ya demostraron los gobiernos militares su colosal ineptitud. Llevaron a América Latina al borde del precipicio en las décadas de 1970 y 1980, y dieron un empujón final.

Para el futuro, se trata de invertir en la calidad de los recursos humanos en la región, potenciar a una ciudadanía capaz de construir su propio futuro, con instituciones confiables bajo un régimen político democrático y el imperio de la ley, que promuevan el desarrollo humano mediante políticas económicas sensatas en el marco de una economía de mercado. Lindas frases, que la mayoría de los gobiernos de nuestra América ha ignorado.