

NÚMERO 2

UGO PIPITONE

México y América Latina en la tercera oleada
(crecimiento, instituciones y desigualdad)

SEPTIEMBRE 2011



www.cide.edu

• Las colecciones de **Documentos de Trabajo** del **CIDE** representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es).

• D.R. © 2011. Centro de Investigación y Docencia Económicas, carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F.
Fax: 5727•9800 ext. 6314
Correo electrónico: publicaciones@cide.edu
www.cide.edu

• Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido así como el estilo y la redacción son su responsabilidad.

Resumen

América Latina ha experimentado en su historia independiente periodos importantes de aceleración económica y por un siglo, desde 1870, ha sido la región de mayor crecimiento mundial. ¿Por qué estos éxitos no han permitido salir del atraso? ¿El crecimiento fue insuficiente o fallaron otros factores? Se argumenta aquí que en las experiencias exitosas de salida del atraso convergieron tres tendencias de largo plazo: aceleración sostenida del crecimiento, mayor credibilidad de las instituciones públicas y menor desigualdad social. En las últimas dos décadas de la historia latinoamericana sólo el primer requisito se ha parcialmente cumplido, en los otros dos la marcha ha sido más lenta, si ha habido marcha.

Abstract

Latin America has enjoyed through its independent history important periods of economic acceleration, and between 1870 and 1970 was the region with the greatest growth in the world. Why have these accomplishments not allowed a way out from backwardness? The growth was insufficient or other factors failed? I try to show in this paper that the way out from backwardness is a process of convergence of three long-term trends: accelerated growth, greater credibility of public institutions and less social inequality. In the last decades only the first condition has been (partially) fulfilled, in the other two progress has been slower, if there has been any.

Introducción

En estas páginas se entrelazan dos polos de atención: México y América Latina; una parte y el todo regional. Un objeto que, sobre el fondo del crecimiento económico de estos años, será explorado a través de algunas ideas-guía que se pueden condensar en tres puntos: 1. La centralidad institucional en abrir y cerrar posibilidades de desarrollo, 2. La recíproca dependencia entre desigualdad social y mala calidad institucional y 3. La insuficiencia del crecimiento como panacea contra desigualdad y mal estado.

Con la nueva ola larga del crecimiento latinoamericano desde los noventa del siglo pasado, se asoma la cuestión de si el actual ciclo expansivo, de perdurar, sabrá enfrentar con más éxito que en el pasado inercias y desequilibrios socioinstitucionales capaces de disolver en la marcha las mejores expectativas. ¿Está operando silenciosamente una antigua resistencia *pasiva* que sin impedir la modernización bloquea la salida del atraso? Intentaremos alguna respuesta pero, por el momento, limitémonos a considerar el atraso en forma minimalista como una distancia móvil y persistente de productividad y bienestar frente a los países en la frontera del mundo en estos terrenos. Crecimiento y atraso no son incompatibles y es dudoso que esté operando, o lo haya hecho en el pasado, algún automatismo global-regional capaz de vencer el *atraso* en virtud de las consecuencias de la sola aceleración del crecimiento, incluso si sostenida en el tiempo.¹ En las experiencias asiáticas y europeas de desarrollo tardío exitoso (que, en dos generaciones, cumplieron la tarea de sacar enteros países del atraso), además de una economía que acelera su ritmo intervinieron otros factores esenciales a los que tendremos que referirnos aquí.

En lugar de buscar la comprobación econométrica de algunas hipótesis históricas, este documento de trabajo propone un recorrido alrededor de una cuestión: ¿qué necesita cambiar junto con la economía para que el cambio económico sea sostenible en el tiempo y abra las puertas más allá del atraso? Ha habido otros momentos, de no corta duración, en que la economía regional experimentó aceleraciones como o más intensas que las actuales, pero América Latina sigue siendo una región *en desarrollo*. Una de dos: el crecimiento económico pasado no fue suficiente o intervinieron otros factores contrarios. O una mezcla variable de las dos cosas. Pero, independientemente del valor específico del "crecimiento suficiente" en cada país y en distintos

¹ Lo que no significa negar el papel determinante de comercio e inversiones internacionales en el crecimiento latinoamericano entre fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX y, nuevamente, entre fines del siglo XX e inicios del XXI. Pero, evidentemente, una cosa es crecer y otra es convertir el crecimiento en catalizador de las fuerzas necesarias para salir del atraso. Acerca del crecimiento sucesivo a la denominada "inserción" latinoamericana en el sistema capitalista mundial de los setenta del siglo XIX, *cfr.* William Glade, "América Latina y la economía internacional, 1870-1914" (pp. 57-66) en Tulio Halperin Donghi *et al.*, *Historia económica de América Latina*, Crítica, Barcelona 2002.

momentos, en el frente del crecimiento, América Latina ha dado pruebas notables en distintos periodos de su historia independiente, como veremos. Así que, mirando las cosas en su perspectiva histórica, tal vez no esté ahí el mayor impedimento a traspasar las fronteras del atraso en estas latitudes.

Este documento de trabajo está organizado en cuatro partes. En la primera se sondean algunas de las razones del bajo crecimiento económico de México en la última década (2000-2010) mientras el país experimentaba su mayor apertura democrática en más de setenta años. En la segunda se intentará contextualizar, del punto de vista histórico-económico, el actual ciclo de crecimiento (1990-2010) frente a los anteriores de (*grosso modo*) 1870-1910 y 1940-1980. En la tercera parte se buscará mostrar cómo desigualdad y mala calidad institucional se alimenten recíprocamente y en formas cambiantes desde el periodo colonial. En la última se reflexionará sobre el carisma como factor de descomposición de las reglas requeridas en el camino más allá del atraso.

1. México, el crecimiento trabado

A pesar del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, México es América del sur, un universo de larga historia colonial ibérica cruzado por la polarización social y la baja eficacia institucional. Pero México es América Latina también como parte de una región cuyas experiencias de desarrollo, a pesar de cambios e indudables progresos, han terminado por producir un involuntario paradigma mundial de modernización del atraso.² En ese conjunto de naciones México presenta dos rasgos únicos: el carácter periférico como frontera latinoamericana con Estados Unidos (único confín regional con el *primer* mundo) y, en gran parte del siglo XX, la estabilidad política producto de un régimen *revolucionario* de presidencia sexenal sostenido por un archipiélago de corporaciones sociales ligadas al partido-Estado. Corporaciones que a lo largo de décadas fueron la base estructurada del clientelismo mexicano, sistema de apoyo electoral al partido, de control social y de cooptación de líderes sociales ambiciosos y potencialmente incómodos. Pero, a pesar de cambios y progresos, hoy como hace un siglo, transitar de Tijuana a San Diego, de Ciudad Juárez a El Paso o de Matamoros a Brownsville, sigue siendo un salto abrupto entre dos niveles de bienestar, equidad distributiva y confiabilidad institucional.

México es América Latina también del punto de vista económico, de sus estructuras y comportamientos de largo plazo. Sin embargo, sobre todo en la última década, el país muestra un menor dinamismo frente al resto de la región cuyo PIB per capita avanza a un ritmo de 1.8% frente a 0.8% de México.

² Una situación en que *modernización* y *atraso* parecen alcanzar una síntesis dinámica y autoreproductiva con alto grado de coherencia sistémica. Lo que alienta cierta desconfianza hacia presuntos automatismos económicos (de antigua y contemporánea inspiración positivista) capaces de romper esta *coherencia*.

Pero aquí conviene detenerse. ¿Cómo se inserta este diferenciado comportamiento reciente en las tendencias de mayor largo plazo en la región y fuera de ella? Hagamos partir la cuenta desde 1870 usando como indicador la tasa de crecimiento del PIB en diferentes periodos.

**PRODUCTO INTERNO BRUTO, 1870-2010
(TASAS MEDIAS DE CRECIMIENTO %)**

	1870-1950	1950-1973	1973-2000	2000-2010
EUROPA OCCIDENTAL	1.7	4.7	2.0	1.7
ESTADOS UNIDOS	3.4	3.9	3.0	2.0
MÉXICO	3.0	6.4	3.5	2.1
AMÉRICA LATINA	3.6	5.5	3.1	3.6
CHINA	0.3	5.2	6.8	10.2
INDIA	0.6	3.5	5.1	8.1

Fuentes: Para 1870-2000: Angus Maddison, *The World Economy*, OECD, París 2006; para 2000-2010: World Bank, *World Development Indicators 2010*; CEPAL, *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2010*.

La periodización de Maddison (hasta el 2000) corresponde a ciclos globales que, obviamente, no coinciden con los giros de tendencia de la economía de cada país o región, lo que, añadido al margen de error de las estadísticas históricas, obliga a una lectura cautelosa del cuadro anterior.

Registremos de inmediato que a lo largo de casi un siglo y medio, América Latina creció a una tasa media marginalmente superior a la de Estados Unidos. Si hoy el PIB per capita (a paridad de poder de compra) de este país es 4.4 veces superior a la media latinoamericana es porque la diferencia inicial (en 1870) se ha conservado en el tiempo ayudada por el hecho de que, entre 1870 y 2010, la población latinoamericana se ha multiplicado por 15 veces frente a las 8 veces de Estados Unidos. América Latina ha corrido pero no ha recuperado la distancia establecida en la primera mitad del siglo XIX. Ahí se amplió, como nunca antes o después, una divergencia de productividad y bienestar que se conserva hasta hoy. Pero observemos (avanzando de izquierda a derecha) cada una de las cuatro columnas del cuadro anterior:

- Las ocho décadas entre 1870 y 1950 se dividen en dos partes: de 1870 al inicio de la primera guerra mundial y, de allí, a 1950. A escala mundial, el primer subperiodo registra un mayor crecimiento que el segundo, recorrido por dos guerras mundiales y comercio internacional restringido. En el primero, México crece casi tres veces más que en el segundo. Si consideramos conjuntamente estos dos subperiodos,

América Latina fue, por casi un siglo, la región de mayor crecimiento económico del mundo.

- La nueva aceleración mundial ocurre en 1950-1973 entre *baby boom*, reconstrucción posbélica, consumos de masas, Estado de bienestar y reactivación del comercio internacional. China e India comienzan a salir de un estancamiento secular mientras Europa experimenta una aceleración sin precedentes históricos. En esos años, México crece a un ritmo superior al europeo y doble respecto a la media de las ocho décadas previas y, con América Latina, arriba de China e India.
- Desde mediados de los setenta a fines del siglo se debilita el crecimiento de largo plazo de las economías más avanzadas; Europa y Estados Unidos pasan de tasas medias de 4-5% a 2-3%. Algo similar ocurre en América Latina donde la aceleración económica desde los cuarenta se agota antes que la región pudiera dejar atrás sus agudos dualismos productivos y sociales. En contratendencia, China e India aceleran su paso.
- Con el inicio del nuevo siglo, Europa y Estados Unidos siguen perdiendo impulso frente al cuarto de siglo previo, mientras se aviva el crecimiento asiático. América Latina recupera dinamismo con excepción de México que disminuye ulteriormente su impulso de largo plazo.

Éste, el trasfondo económico global y regional reducido a sus mínimos términos.

En la primera década del siglo, la transición democrática mexicana cohabita así con una debilidad dinámica de la economía que contrasta con el resto de la región. Naturalmente, el régimen priísta podía ser (y, en cierto sentido, era sistémicamente) autoritario, pero nunca fue totalitario. Nunca tuvo tanta confianza en sí mismo ni tampoco una doctrina que habría incomodado, con sus rigideces, la capacidad de maniobra del partido y su mayor resultado: la estabilidad política de siete décadas, mientras América Latina recorría la *vía crucis* entre Trujillo, Duvalier, Batista, Pinochet, Videla y demás. Pero el cambio de partido al gobierno, en un país donde partido dominante y Estado se habían moldeado y adaptado recíprocamente a lo largo de tres generaciones, no podía sino revelar serias dificultades de rediseño institucional y resistencias, más aún en un contexto en que el PRI conservaba un importante caudal electoral. Y contrastando las expectativas, los éxitos económicos de la transición democrática resultaron bastante magros.

Abramos un paréntesis. Con la excepción de China, ninguna de las grandes economías mundiales ha alcanzado su posición actual al margen de una predominante, aunque pocas veces rectilínea, ruta democrática. Y queda por verse cuánto tiempo podrá conservarse el régimen chino de partido virtualmente único en condiciones de mayor bienestar y consiguientes

presiones democráticas. Los regímenes autoritarios o totalitarios han experimentado en su historia contemporánea importantes fases de aceleración económica,³ pero o los éxitos económicos no produjeron un cuerpo social endógenamente dinámico capaz de sostener nuevos ciclos de crecimiento o estos regímenes no pudieron sostenerse después de que sus éxitos económicos alentarán demandas incontenibles de derechos individuales y colectivos. En distintas partes del mundo la democracia ha sido factor de impulso económico (y de su sostenibilidad en el tiempo), especialmente desde mediados del siglo pasado. Y añadamos que, con la excepción de Japón, todos los países que han recorrido exitosamente el último tramo más allá del atraso desde fines del siglo XIX, lo han hecho en formas políticas democráticas. ¿Por qué esta historia no se repite recientemente en México? Ciertamente es que todavía es corto el tiempo transcurrido desde la alternancia, apenas una década, pero es inevitable añadir que, en la perspectiva de las elecciones presidenciales de 2012, el PRI es nuevamente el partido con mayores probabilidades de victoria. Así que, mientras nos preguntamos en estas páginas acerca de las razones del bajo crecimiento durante la transición democrática, se prospecta la posibilidad de que la transición sea más corta de lo previsto y que, con el posible retorno del PRI a la presidencia, se restablezca (con desarrollos impredecibles) el viejo régimen presidencialista con correspondiente restauración de un edificio corporativo nunca seriamente cuestionado.

Los nuevos gobiernos mexicanos —que no se han caracterizado por su audacia reformadora o por su capacidad de transmitir a la sociedad el sentido de su urgencia— han tenido que enfrentar fuertes corrientes sistémicas y políticas contrarias al cambio (con correspondientes amenazas de desestabilización), la explosión del narcotráfico y la mayor vulnerabilidad institucional frente a la corrupción y a la criminalidad organizada. Y, obviamente, ninguna de estas circunstancias podía facilitar políticas de reforma de largo plazo, ni el consenso social necesario, ni la credibilidad a los ojos de inversionistas obligados a incorporar en sus costos un mayor grado de incertidumbre ambiental. Al margen: ciertamente, la criminalidad crea ingresos y empleos, pero es mucho mayor la riqueza real y potencial que destruye, como muestra con elocuencia un siglo y medio de historia siciliana de mafia.⁴ A pesar de los nuevos aires democráticos (asociados más a las expectativas que a profundos cambios sistémicos), eficacia y calidad institucional cambian lentamente, y no siempre en la justa dirección,

³ Mencionemos de paso la Alemania hitleriana en 1933-1939, la URSS staliniana en 1929-1939, la China maoísta en 1952-1957 o Corea del sur bajo el régimen militar de Park Chung-hee entre 1961 y 1979, cuando el PIB per capita se multiplicó en términos reales por cuatro veces.

⁴ V. Antonio La Spina (ed.), *I costi dell'illegalità, Mafia ed estorsioni in Sicilia*, Il Mulino, Bologna 2008 y Mario Centorrino, Ferdinando Ofria, "Criminalità organizzata e produttività del lavoro nel Mezzogiorno", *Rivista Economica del Mezzogiorno*, n. 1, año XXII, 2008, *passim*.

mientras las inversiones se estancan⁵ y el narcotráfico pone en evidencia los flancos más débiles (policía y justicia) de la maquinaria institucional mexicana. Una configuración molecular tan incierta y compleja que debería escaparse a fáciles narrativas ideológicas. Pero, naturalmente, no es así.

Todo se simplifica en la interpretación que, con distintas modulaciones, enlaza la destronada nomenclatura revolucionaria y su nebulosa cultural con sectores de la izquierda política y del archipiélago periodístico-académico que, sin embargo, cuestionaron a su tiempo el régimen priísta. Una interpretación cuyo leitmotif podría reducirse a: *se estaba mejor cuando se estaba peor*. Aparte los intereses concretos ligados al universo presidencial-corporativo roto y que alimentan la nostalgia, las dificultades del presente embellecen el pasado y algunas de sus partes son removidas, como, por ejemplo, el desastre agrícola que comienza su recorrido desde mediados de los sesenta, Tlatelolco, los sindicalistas nuevos ricos, la fragilidad sistémica frente a las extravagancias del presidente en turno y una administración pública ineficiente y costosa (salvo nichos con poca capacidad de irradiación), para no hablar de fraudes electorales, sujeción de los otros poderes al ejecutivo y demás. A pesar de lo cual, no es rara en la actualidad la percepción de que el PRI aseguraba una guía coherente contra los gobiernos divididos que vendrían después (aunque la primera vez de un presidente sin mayoría en el Congreso sea de 1997), podía contener la delincuencia (o hacerla menos evidente), la economía crecía (hasta 1982 y en la segunda mitad de los noventa) y el presidente podía tomar decisiones operativas. La nostalgia embellece el pasado, queriendo reconstruirlo o renovarlo sobre las mismas bases sistémicas y, en la narrativa nostálgica (como se ha dicho, no sólo priísta), el *neoliberalismo* desempeña el papel de la serpiente en el Jardín del Edén, una descomposición de certezas aparecida en el escenario antes que el PAN llegara a la presidencia. Lo que queda variamente condimentado con una visión conspirativa de los cambios económicos globales y un deseo de corporaciones sociales disciplinadas y presidentes todopoderosos, además de la tentación de la sustitución de importaciones como patriótico aislamiento frente a la globalización.

Que tres décadas después de 1982 (último latido de un ciclo histórico durado cuatro décadas), parte de la cultura progresista mexicana y latinoamericana sea atraída por reliquias de nacionalismo económico y jefes providenciales evidencia un retardo cultural forzado por la coherencia con un pasado idealizado y derrotado. Un enjambre persistente y ubicuo de progresismo entrecruzado con paternalismo autoritario y populismo que viene de lejos. En relación con las últimas décadas del régimen priísta, la nostalgia tiende a hacer olvidar el peso de la corrupción combinado con los bandazos de los caprichos presidenciales, la petrolización de la economía (una *dutch-*

⁵ Entre 2000 y 2009, la cuota de la formación bruta de capital fijo en México en relación con América Latina pasa de 38.4 a 27.5%; CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2010*, diciembre 2010.

mexican disease) y el endeudamiento externo para mantener en vida un enredo sistémico convertido en lastre del potencial económico del país.

“El crecimiento mexicano no ha sido estelar en las décadas recientes”, dice escueta y diplomáticamente la OCDE.⁶ Y en la última década se ha perdido un punto y medio porcentual de crecimiento anual frente a América Latina, en un país cuya emigración neta pasa de una media de 230 mil personas al año en los ochenta al medio millón de fines de la primera década del siglo.⁷ Un éxodo bíblico al año. ¿De dónde viene esta debilidad dinámica con un costo social tan elevado? Indicaremos algunas pistas en lo que sigue, recordando que, en ocasiones, el comportamiento económico depende más de la calidad (y credibilidad) de las instituciones que instrumentan la política económica que de la propia política económica.

Una década de estancamiento (excluyendo 2004-2007) concluye con el retroceso del PIB de 2009 (-6.1%) y la recuperación de 2010 (5.5%), que se debilita en las predicciones para 2011.⁸ Recapitulemos los acontecimientos preparatorios. La quiebra de Lehman Brothers se irradia rápidamente en los últimos meses de 2008 mientras la mayor complejidad y ubicuidad de las finanzas muestran graves vacíos de autorregulación. Las agencias calificadoras (que orientan las decisiones de inversión de los grandes fondos de pensiones y demás) siguen asignando la triple A a empresas a punto de quiebra. Y así, entre fallas de regulación y autorregulación (¿quién controla al contralor?) y excesiva toma de riesgos, la crisis financiera se vuelve económica con un encogimiento de la demanda estadounidense de importaciones que afecta especialmente a México. El año 2009 será el de mayor retroceso en décadas del comercio internacional, -11%. A lo cual se añade el petróleo a la baja, la dificultad del financiamiento externo y la contracción de las inversiones extranjeras directas, que pasan de 23 a 11 mil millones de dólares entre 2008 y 2009. El efecto combinado es un retroceso absoluto del PIB mexicano de 6.1%, como se ha dicho, frente a una caída de 1.8% de América Latina, 2.6% de Estados Unidos y 0.6% de la economía mundial.⁹ México acentúa a la baja el ciclo regional y global. Y cuando necesita una fuerte acción anticíclica, resulta evidente el estrecho margen del gasto público no inflacionario en un país cuya recaudación fiscal sigue oscilando poco arriba de 10% del PIB. El retroceso de 2009 amenaza que el país recupere su PIB per capita de 2008 en 2011 o 2012. Sin considerar, como indica la historia económica mexicana de más de un siglo, que el crecimiento mismo no es suficiente, aunque sea imprescindible, para romper posiciones de renta (económica, política o burocrática) que distorsionan o ralentizan el metabolismo económico a través

⁶ OECD *Economic Surveys, México, 2009*, p. 100.

⁷ CONAPO, *Situación demográfica de México, 2009*.

⁸ Según proyecciones del Banco Mundial, el crecimiento de América Latina en 2011 debería girar alrededor de 4.5% y México debería ubicarse poco debajo de este valor; World Bank, *The Global Outlook 2009-2013*.

⁹ V. Banco de México, *Informe Anual 2009*, México, abril 2010, pp. 23-34 y *Economic Report of the President*, Washington 2011, tabla B-4.

de políticas más ideológico-personalistas que pragmáticas o a través de la carga que el sistema de control-consenso clientelar-corporativo ejerce sobre el estrechamiento del horizonte en las decisiones cotidianas de actores sociales y económicos.

Una de las condiciones de sostenibilidad endógena del crecimiento es el aumento de la productividad. Midamos esta variable a través del PIB por ocupado a precios constantes y a paridad de poder de compra. En el arco de las tres décadas entre 1981 y 2008, según datos del Banco Mundial, México desconcierta con un retroceso absoluto de 9% de la productividad frente a su multiplicación por seis veces en China, tres en India, dos en Singapur y un incremento de entre 30 y 60% en Colombia, Chile, España, Italia, Francia, Japón y Estados Unidos, y de 15% en Brasil.¹⁰ Algo se trabó en México antes de esta primera década del siglo. Naturalmente, queda incierta la línea de causación. ¿Es el aumento de la productividad a alimentar el crecimiento de largo plazo o es éste que, smithianamente, abre las puertas a mayor especialización y productividad? Pero, independientemente del factor disparador, si la productividad no aumenta significativamente a lo largo de lapsos prolongados, el crecimiento queda obstruido en sus posibilidades de reproducibilidad en el tiempo.

El estancamiento de la productividad media se complementa con una productividad agrícola insólitamente baja (dado el grado de desarrollo relativo del país) que produce economías locales y regionales semiestancadas, salvo por remesas, gasto de la administración pública y servicios sin fuertes encadenamientos productivos locales. A la primera anomalía (el estancamiento de la productividad en el arco de tres décadas) se añade la segunda: la baja productividad agrícola del país en relación con su producto medio. Contrastemos el PIB per capita de 2007 con la productividad agrícola (valor añadido por ocupado) media de 2005-2007. Sin entrar en detalles sobre la no plena comparabilidad de las dos series de datos, no podemos dejar de registrar que México presenta la mayor diferencia entre PIB per capita y productividad agrícola: más de 4 veces frente a 3.5 en Brasil, 2 en Chile y 1 en Estados Unidos. Con un PIB per capita tres veces inferior a México, Guatemala registra la misma productividad agrícola.¹¹ México es un caso extremo a escala mundial de distancia de productividad (y bienestar) entre el conjunto de la economía y su compartó rural. El país que inauguró el siglo XX con una revolución que fue, en gran parte, rural, comienza el siglo XXI escalando vetas infrecuentes, incluso en el contexto latinoamericano, de polarización campo-ciudad. En las últimas dos décadas (1990-2008) la producción agrícola creció en México a una tasa inferior a 2% anual frente a 3-4% en América Latina, China, India y Estados Unidos. Un poderoso freno al mercado interno que

¹⁰ Cálculos desde el *World Bank Database*.

¹¹ V. World Bank, *World Development Report 2009 y 2011*, Selected indicators.

viene de lejos y que, obviamente, no puede ser removido por las mayores remesas de los emigrantes.

Alrededor del doble bloqueo de productividad media y aguda desigualdad intersectorial de la misma, se manifiesta un conjunto de síntomas colaterales. En la primera década del siglo, los salarios reales mexicanos quedaron sustancialmente estancados frente a aumentos significativos en las mayores economías latinoamericanas y mientras el empleo formal aumentaba 15% en México, lo hacía entre 35 y 48% en las mayores economías regionales. La polarización del ingreso en 2008 registra un índice de Gini de 52, entre los más elevados del mundo, con la excepción regional de Brasil que escala cuota 54 en 2009.¹² La demanda externa (de manufacturas mexicanas de parte de Estados Unidos y de materias primas brasileñas para China) ha sido determinante en reforzar en el largo plazo una pierna; la otra, la demanda doméstica, sigue cojeando por el débil o nulo crecimiento de capital fijo y productividad, por las debilidades dinámicas de enteras regiones y una pobreza extendida, si bien en disminución.

Con bajo o nulo incremento de la productividad (media y agrícola) y un mercado doméstico frenado por segmentación social y niveles de ahorro que apenas llegan a la mitad (en relación al PIB) respecto a los países de Asia oriental, las inversiones extranjeras directas y las remesas no pueden hacer milagros, y mucho menos en una economía del tamaño de la mexicana que, con más de un trillón de dólares de PIB, es la 14ª del mundo, aunque aparezca sólo en el lugar 78 (entre 213 países) en la escala del PIB per capita. A complicar el escenario a últimas fechas, los casos exitosos de desarrollo local en el centro-norte de México, con Monterrey como símbolo, donde productividad y bienestar se alimentaron recíprocamente por largos periodos, se enfrentan ahora, con la irrupción de la criminalidad organizada, al riesgo de perder sus rasgos de enclaves de productividad medio-alta y (casi) pleno empleo local.

La baja productividad limita el dinamismo del mercado y éste traba el despegue de la productividad. Alrededor de este nudo atado (que no impide el desarrollo de mercados de nicho), una constelación de obstáculos de peso variable en la historia reciente (y menos) de México: mala calidad educativa, pobre red infraestructural, reducido crédito bancario a la producción, escasas inversiones en maquinaria y equipo, baja recaudación, un persistentemente elevado subempleo que presiona los salarios a la baja y corporaciones nacional-revolucionarias que siguen vendiendo paz social a costa de la tolerancia institucional hacia un uso (eufemísticamente) poco eficiente de los (escasos) recursos presupuestales.

A pesar del TLC, que ha dado un mejor perfil competitivo a las exportaciones mexicanas —multiplicadas por 3.5 veces en términos reales

¹² Cfr. *World Development Indicators 2011*; CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2008-2009*; *World Development Report 2008*.

entre 1994 y 2008—¹³ y de políticas económicas responsables alrededor de precios y tipo de cambio, México no encuentra el camino hacia una aceleración económica sostenible en el tiempo y se demora frente a una América Latina que sigue surcando la corriente favorable desde la última década del siglo pasado. La transición democrática no ha sido un factor disparador de crecimiento económico. Un tipo de cambio en línea y cuentas públicas y externas equilibradas no producen en forma automática una economía dinámica. Una economía cruzada por segmentaciones sectoriales, territoriales y sociales y una política bloqueada entre resistencias nostálgicas y escasa audacia reformadora, han concurrido en esta primera década del siglo a convertir la transición democrática mexicana en una desilusión social de consecuencias políticas inciertas que, en estos momentos, apuntan a una posible restauración del *ancien régime*.

2. América Latina, dos aceleraciones pasadas y una en proceso

Desde los años noventa del siglo pasado comienza a tomar forma una nueva oleada de crecimiento regional que llega hasta el presente a pesar de los baches de 1991-1993, 2001-2002 y 2008-2009. En los años ochenta el PIB per capita latinoamericano había retrocedido a una media anual de 1%, en los noventa se vuelve a un incremento de 1.5% que se acelera a 2.4% en el decenio sucesivo. A menos que las deudas soberanas europeas y estadounidense provoquen un grave problema de confianza global o que las políticas para su contención produzcan efectos recesivos que podrían sincronizarse y detener el crecimiento mundial por un periodo prolongado, tal vez pueda decirse que el presente se perfila como un tercer ciclo de crecimiento latinoamericano después de los precedentes de 1870-1910 y 1940-1980. La diferencia es obvia: en la actualidad llevamos dos décadas frente a las cuatro de los ciclos anteriores de expansión regional. Pero, la apertura de nuevas oportunidades obliga a reflexionar sobre las razones por las cuales los ciclos de crecimiento previos agotaron sus impulsos antes de dejar a las espaldas un atraso hecho de polarización recreada, amplias áreas de pobreza e instituciones en déficit de eficacia y credibilidad. Repasemos rápidamente la historia.

En el medio siglo posterior a la independencia de España (*grosso modo* 1820-1870), América Latina recorre un largo túnel de inestabilidad política y estancamiento económico.¹⁴ Mientras conservadores, liberales y sus múltiples

¹³ En 1990 las exportaciones primarias representaban 57% del total (después de haber llegado a 88% en 1980), en 2009 habían reducido su participación a 25%. V. CEPAL, *Anuario estadístico, 2010, cit.*

¹⁴ Con una historia política distinta al resto del subcontinente (una independencia cumplida en 1889), Brasil registra entre 1820 y 1870 una tasa media de crecimiento del PIB per capita similar al resto de la región: 0.2% frente a 0.1%. Se ha hecho notar que un crecimiento económico virtualmente nulo se repitió, como en América Latina en 1820-1870, en el medio siglo sucesivo a las independencias africanas, entre 1960 y 2010; *cfr.* Jeffrey G. Williamson, *Latin*

facciones se enfrentan en los parlamentos y en los campos de batalla por el control del poder, el PIB per capita latinoamericano se mantiene prácticamente estable frente a su duplicación en Estados Unidos. Y así, en ese medio siglo, ese indicador pasa en América Latina de 53 a 28% respecto a Estados Unidos; cuota que no mejorará en el casi siglo y medio sucesivo y que gira actualmente alrededor de 22-23%. Apuntemos al margen que el retardo latinoamericano se amplía, en una medida que no será recuperada, cuando Estados Unidos no había entrado aún en su revolución industrial, posterior a la guerra civil. La "gran distancia" se establece en un mundo aún fundamentalmente agrario a los dos lados de la frontera. Pero medio siglo después del nacimiento de los nuevos Estados latinoamericanos, alrededor de 1870, comienza un largo ciclo de crecimiento regional que durará cuatro décadas y será dominado por exportaciones primarias, oligarquías regionales, inversiones y créditos externos y un centralismo autoritario en formato liberal. En 1870-1913 el PIB per capita crece a un ritmo de 1.8% frente al 0.1% del medio siglo previo. Vendrán después las turbulencias de entreguerras hasta que desde los cuarenta, la economía se reanima con una nueva oleada ascendente.

Registremos las señas mayores de las cuatro décadas de la segunda aceleración latinoamericana: clases medias que penetran las instituciones en proporciones sin antecedentes, industrialización protegida, extensión de la educación pública y tránsito de gobiernos liberal-autoritarios a gobiernos nacional-populares. El PIB per capita crece a una tasa media de 2.6%, como nunca antes. Pero esta carrera termina bruscamente en 1982 con la crisis de la deuda externa que expresa la voluntad de mantener el crecimiento en un contexto de mayores dificultades de financiamiento endógeno y de brusco encarecimiento del crédito y del costo de la deuda externa. Si hasta entonces, si bien con crecientes dificultades desde los años sesenta, podía mantenerse alguna confianza en un desarrollo sobre la base de mercados protegidos, de ahí en adelante (con mayores vínculos globales y el comercio exterior convertido en el factor más dinámico de la economía mundial), orientaciones y políticas previas se enfrentan a una acelerada obsolescencia. Registremos que los dos grandes modelos de desarrollo producidos por América Latina a lo largo de más de un siglo (el primario exportador y la industrialización sustitutiva) supieron ambos animar importantes oleadas de crecimiento (de duración similar) que, sin embargo, agotaron su potencial dinámico antes de cumplir la tarea de sacar a la región de su atraso.¹⁵ Haciendo a un lado interdependencias y efectos de retorno, en términos

American growth-inequality trade-offs: the impact of insurgence and independence, NBER working papers 15680, Enero 2010.

¹⁵ Apuntemos al margen que las experiencias exitosas de desarrollo tardío del último siglo y medio (desde Dinamarca y Japón en 1870-1920 a Singapur y Corea del sur en 1960-2000) parecen, desde su primera aceleración, abarcar un periodo de dos generaciones.

generales parecería sensato colegir que si algo *falló* no estuvo tanto del lado de la capacidad de crecimiento sino de sus formas sociales e institucionales.

Desde mediados de los ochenta las primeras reformas económicas hacen retroceder el peso productivo y regulador del estado mientras abren los mercados internos al comercio internacional con el progresivo desmonte de la jungla de aranceles, cuotas y permisos de importación. Y desde los noventa se perfila una nueva corriente de crecimiento que —a pesar de turbulencias globales y desequilibrios nacionales— llega hasta el presente. Incluyendo el retroceso de 2009, entre 2004 y 2010 América Latina experimenta su mayor aceleración desde los años sesenta del siglo pasado. Cuánta parte del crecimiento reciente se haya debido al efecto retardado de las reformas liberales, a las inversiones externas directas, a la mayor demanda china e india de materias primas latinoamericanas o al aumento de sus precios desde 2004 es tema abierto. Limitémonos a señalar, retrocediendo más en el tiempo, que Brasil, con un menor perfil industrial de sus exportaciones que México,¹⁶ y mayores exportaciones primarias a China, entre 1990 y 2009 mantiene inalterada su participación al PIB latinoamericano, alrededor de 32-33%, mientras que México la reduce de 30 a 26%, a pesar del empuje del Tratado de Libre Comercio de América del Norte desde 1994.¹⁷ En la actualidad Brasil envía 12.5% de sus exportaciones a China, México 1%. Evidentemente, estar cerca del mercado asiático ofrece hoy impulsos mayores a la vinculación mexicana con Estados Unidos, aunque es oportuno no olvidar la diferente calidad de la recaída económica y social derivada de la exportación de materias primas o productos manufacturados. La historia latinoamericana de las cuatro décadas posteriores a 1870 (con sus auges de caucho, henequén, nitratos, etc.) debería ser bastante elocuente: las exportaciones primarias hacen gravitar, sin amortiguadores, la actividad económica (o la recaudación fiscal) de las oscilaciones de los precios internacionales de estos productos sin alentar una irradiación tecnológica o de beneficios sociales (vía empleo) capaces de enraizar factores endógenos de dinamismo de largo plazo.

Como se ha dicho, la nueva senda latinoamericana de crecimiento repropone la necesidad de entender las razones por las cuales las anteriores, a pesar de sus éxitos, no rebasaron los límites del atraso, si bien modernizado. En el siglo posterior a 1870, el PIB per capita latinoamericano

¹⁶ De las exportaciones brasileñas en 2009, 61% fueron de productos primarios, frente a 25% de México. CEPAL, *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2010*. Excluyendo el petróleo, las mayores exportaciones brasileñas son mineral de hierro, soya y caña de azúcar; las principales exportaciones mexicanas, excluyendo el petróleo, son equipo eléctrico, automóviles y productos electrónicos.

¹⁷ CEPAL, *Anuario estadístico*, cit. tabla 2.1.1.3. En el quinquenio 2006-010, el PIB pc brasileño crece a 3.5% anual frente al 0.8% mexicano. En contratendencia, según el índice de influencia internacional del Instituto Elcano de Madrid, México sería el único país latinoamericano entre los veinte países más influyentes del mundo, *El País*, 29-3-2011.

creció a una media anual de 1.8%, la misma de Estados Unidos en el periodo.¹⁸ Un éxito que, sin embargo, no liberó a la región de dos antiguas y renovadas tradiciones: la proclividad a la desigualdad y a la baja calidad institucional. Desde las últimas décadas del siglo XIX América Latina supo alimentar aceleraciones económicas de larga duración que, sin embargo, conservaron, o no removieron con la fuerza necesaria, inercias arraigadas convertidas en obstáculos hacia una fisiología social donde productividad y bienestar pudieran alimentarse recíprocamente arraigando en la sociedad tensiones dinámicas sistémicas. En el camino más allá del atraso, la economía necesita cumplir una tarea esencial, además del incremento de la productividad: absorber el exceso estructural de oferta de trabajo que reproduce, imperceptible y cotidianamente, la desigualdad. Pero, *al mismo tiempo*, si las instituciones no escalan los niveles de eficacia y confianza requeridos para operar en sociedades más complejas, el crecimiento no puede compensar la corriente contraria que viene de retardos acumulados de integración social y credibilidad institucional que amenazan su sostenibilidad en el tiempo. Se puede crecer y en el impulso dejarse a las espaldas un atraso secular, y fue el caso de Suecia y Japón a fines del siglo XIX o de Corea del sur y Taiwán a fines del siglo XX. Y se puede crecer modernizando el atraso, una historia latinoamericana en múltiples versiones nacionales.

Los años ochenta han sido el *parteaguas* entre cuatro décadas (1940-1980) de aceleración bajo las insignias de una industrialización protegida, una estrategia que se prolongó más allá de su capacidad para empujar la expansión de los mercados nacionales, y las dos décadas sucesivas (1990-2010), bajo las nuevas insignias de la desregulación económica y financiera y la apertura exterior y que registran un crecimiento medio del PIB per capita arriba de 2%, similar a 1940-1980. Cada uno de estos periodos impuso e impone su propia fuerza gravitatoria cultural: una visión de lo que es posible o deseable en los fines y en los medios. E incluso si puede parecer paradójico, son reconocibles signos de una hegemonía cultural *progresista* en las orientaciones económicas de los militares brasileños después del golpe de 1964 y especialmente desde 1967. El objetivo era una industrialización nacional protegida capaz de convertir a Brasil en una potencia intermedia consolidada. Aunque se mostrarían después insostenibles, los éxitos de los primeros planes quinquenales en la URSS, China e India (en una secuencia que va de fines de los veinte a mediados de los cincuenta del siglo pasado) alientan, incluso en radical oposición política, a una industrialización patriótica que los militares brasileños asumen con particular entusiasmo. Y, acercándonos en el tiempo, pueden reconocerse rasgos de hegemonía *conservadora* (en el sentido aproximado de apertura exterior y mayores espacios de mercado) en la decisión del presidente Lula da Silva (2003-2010)

¹⁸ Angus Maddison, *The World Economy*, OECD, Paris 2006, p. 265.

de mantenerse en el surco de la estrategia económica de su predecesor Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).¹⁹ Aunque con Lula se amplió la ayuda social a través de *Bolsa familia*, que asiste hoy a 11 millones de núcleos familiares. En síntesis, América Latina ha experimentado aceleraciones bajo distintos signos políticos al interior de estrategias (en gran parte) similares. Y en ocasiones, ha habido convergencia de estrategias económicas incluso entre opciones ideológicas opuestas.

Un rasgo del ciclo de expansión latinoamericana inaugurado desde los noventa del siglo pasado es la notable reducción de la pobreza, sobre todo en los últimos años. En lo que concierne a los indicadores de desigualdad los progresos han sido más lentos y no han podido quitar a América Latina la no envidiable primacía como la región de mayor polarización del ingreso del mundo. Según la CEPAL, en 1980 la pobreza afectaba a 40% de la población regional, en 2002 (año de crisis), 43% y en 2010 (año de recuperación), 32%. En números absolutos, entre 1980, 2002 y 2010, pasamos de 136 a 220 y a 180 millones de personas en la pobreza. Cuarenta millones de personas que salen de la pobreza (o de la contabilidad de la misma) en menos de una década constituyen un suceso notable. Un avance en el cual no intervino sólo el crecimiento económico, sino también el incremento del gasto público social que pasa de 12 a 18% del PIB regional entre 1990 y 2008.²⁰ Según datos oficiales, un tercio de la población latinoamericana vive en pobreza, pero las diferencias nacionales no son de poca monta. En Argentina, Chile y Uruguay 11% y, escalando progresivamente, Brasil 25%, México 35%, Colombia 46%, Bolivia 54%, Paraguay 56%.²¹ Apuntemos que los argentinos pobres pasan de 21 a 11% en el breve lapso entre 2006 y 2010 (después de haber tocado el 8% en 1970), lo que indica un aspecto que vale para toda la región: la rapidez de avances y retrocesos (sólo en 2002 los argentinos en extrema pobreza pasaron de 7 a 21%) debida en buena medida a la gran masa de no-pobreza lindante con la pobreza.

La experiencia pasada aconsejaría cierta prudencia antes de sostener el carácter irreversible de los progresos actuales, incluso si el sentido de marcha es evidente. En Chile la pobreza pasa de 45% de la población a mediados de los ochenta al 11% actual. En Perú aquellos que viven con menos de 4 dólares al día se reducen de 49 a 30% en la primera década del siglo.²² Sin restar peso a estos éxitos, queda el problema de la capacidad de resistencia de los nuevos no-pobres en circunstancias cíclicas menos favorables. Si la reducción de la

¹⁹ V. Sean W. Burges, "Brazil as regional leader", *Current History*, febrero 2010, p. 56 y Luiz Carlos Bresser-Pereira, "Deus foi brasileiro no governo Lula", *Folha de S. Paulo*, 2-1-2011.

²⁰ La pobreza puede reducirse por dos efectos diversos: el aumento del ingreso debido al crecimiento económico y la mejora en la distribución. En el periodo 2002-2009 el efecto crecimiento ha sido predominante en Argentina, Perú y México, mientras el efecto distribución ha sido mayor en Bolivia y Paraguay. Un peso similar de los dos efectos se manifiesta en Brasil y Chile; *cfr.* CEPAL, *Panorama social de América Latina y el Caribe 2010*, p. 50.

²¹ CEPAL, *Panorama social de América Latina 2010*, Santiago de Chile 2010, pp. 50 y 82s.

²² CEPAL, *Panorama social*, *cit.*; *Financial Times* y *The Economist*.

pobreza se basa en la asistencia pública se habrá cumplido un deber social, pero no se habrán establecido necesariamente bases económicas sustentables para ulteriores progresos o, incluso, para conservar los alcanzados. En otros términos, la reducción de la pobreza no crea necesariamente las condiciones endógenas para su continuación en el tiempo. Cómo engarzar la iniciativa pública contra la marginación social y la privación real de derechos con el empuje a fórmulas productivas viables y generadoras de empleos, sigue siendo cuestión en espera de respuesta.

Algunos economistas sostienen que el problema central del atraso está justamente ahí, en la pobreza, y no en la polarización del ingreso, como afirman otros. Y el ejemplo canónico es Corea del norte, donde distribución equitativa convive con pobreza difundida. Limitémonos a observar que si Corea del norte es un ejemplo negativo (la pobreza equitativa), eso mismo no convierte a Botswana, una de las economías de mayor crecimiento mundial en las últimas décadas (y una de las sociedades más polarizadas del mundo con un índice de Gini de 61), en un modelo viable (o deseable) de salida del atraso. Sin olvidar el detalle, no desdeñable, que no todo mundo tiene diamantes en su subsuelo y una población de menos de dos millones con 3 habitantes por km² frente a 8 en Bolivia, 15 en Argentina, 22 en Brasil y Chile, y 57 en México.

Ni Alemania y los países escandinavos a fines del siglo XIX, ni Corea del sur o Singapur a fines del siglo XX, casos tardíos de homologación a los niveles de productividad, bienestar y eficacia institucional de los países más avanzados, presenta o ha presentado índices de desigualdad comparables a los latinoamericanos. Y no obstante el empeoramiento reciente en su distribución del ingreso, China sigue estando lejos de las desigualdades latinoamericanas con un índice de Gini de 42 (según la última medición de 2007) frente a valores superiores a 50 en América Latina. Moraleja: no se tiene registro de países que hayan salido del atraso cargando una polarización similar a la latinoamericana. Esta posibilidad abstracta no se ha concretizado en la historia económica mundial del último siglo y medio y si la realidad es un criterio de verdad, la distribución de la riqueza, además de la pobreza, parecería constituir un problema, a diferencia de lo que piensan algunos.

Brasil, octava economía del mundo y primera de América Latina es también el tercer país más desigual de la región y uno de los más polarizados del mundo.²³ El antiguo universo de plantaciones de caña y tabaco y de esclavos negros desapareció hace cuatro generaciones, pero algo debe haberse filtrado con otras formas en el tiempo si entre las mayores economías del mundo, Brasil es también la más desigual. Y ese *algo* está probablemente asociado a una larga historia de estructuras agrarias excluyentes e instituciones reproductoras de desigualdad. En las últimas dos décadas el

²³ V. Sebastian Edwards, *Latin America's decline, a long historical view*, NBER working paper 15171, 2009, pp. 21-22 y *World Development Indicators 2011*.

índice de Gini ha mejorado (de 63 en 1990 a 54 en 2009), pero es oportuno recordar que el actual indicador de desigualdad ya había sido alcanzado por Brasil más de medio siglo atrás. Y, otra vez, la impresión de girar en círculo; una carreta con una rueda atascada. Los caminos son evidentemente tortuosos y la tendencia regional de los últimos años muestra la contracción del área de la pobreza y una mejora más lenta en la distribución del ingreso, que sigue siendo, a través de exceso de oferta de trabajo, un núcleo duro capaz de perpetuarse en contextos productivos distintos.

A la contracción de la pobreza ha contribuido, desde los noventa, la introducción en varios países de la región, de esquemas de transferencia condicional de liquidez a la población más pobre fuera de la seguridad social. La condicionalidad está ligada generalmente al obligo de asistencia escolar de los niños y al cumplimiento de vacunas y controles sanitarios.²⁴ Estos esquemas (*Oportunidades* en México, *Bolsa familia* en Brasil, *Chile solidario*, etcétera) han contribuido al mejoramiento del cuadro de marginación e indigencia, pero las dudas vienen de la dificultad de favorecer, con esos medios y recursos, cambios productivos duraderos más allá de la responsabilidad del Estado de aligerar el peso social de la *marginación*. En una región con una gran parte de la población activa en la informalidad, estos programas, dirigidos a familias de trabajadores sin asistencia pública, han mostrado su eficacia en permitir la salida de millones de familias de las formas más agudas de pobreza. Pero, al mismo tiempo, son evidentes los límites. Las transferencias de liquidez a los más pobres no parecerían haber activado iniciativas productivas capaces de convertirlas en un multiplicador de ingresos. El estancamiento de enteras regiones de América Latina se conserva con un menor grado de sufrimiento social. Un avance indudable sobre fundamentos frágiles. Y además, la mayor asistencia a la escuela no la hace automáticamente mejor y, por consiguiente, no activa mecanismos de movilidad social.²⁵ El aumento de la demanda de servicios públicos no mejora necesariamente la calidad de los mismos. Y las restricciones de gasto asociadas a la débil capacidad recaudatoria contribuyen a reproducir una educación de baja calidad, factor intergeneracional de desigualdad, incluso si el peso relativo de la pobreza se contrae.

²⁴ Cfr. Emmanuel Skoufias, Kathy Lindert, Joseph Shapiro, "Globalization and the role of public transfers in redistributing income in Latin America and the Caribbean", *World Development*, vol. 38, n. 6, 2010, p. 895-900 y AA.VV., "Evaluating the impact of Brazil's Bolsa Familia", *Latin American Research Review*, vol. 45, n. 2, 2010, p. 179.

²⁵ Como observan razonablemente Fernando Henrique Cardoso e Alejandro Foxley (eds.), *América Latina, desafíos da democracia e do desenvolvimento*, Elsevier, São Paulo 2009, p. 22.

3. Desigualdad e instituciones: un Jano bifronte

La desigualdad, que obstruye el sentido de pertenencia y responsabilidad colectiva,²⁶ y un mal estado, que contribuye a enraizar la desconfianza social en el espacio público, son rasgos primarios del atraso, además de la baja productividad. Desde el nacimiento violento de América Latina, la desigualdad no podía que ser uno de sus trazos definitorios. Conquistadores cuya riqueza depende de la sujeción (directa o *comercial*) de miles de indígenas, monjes necesitados de fieles y diezmos y estamentos abogados en los siglos a no perder un milímetro de sus privilegios.²⁷ Una configuración de fuerzas extrañas a la movilidad social, innovación tecnológica y reglas reconocidas y, parcialmente, extraña a la idea misma de mercado. Una cultura sólo tocada por los reflejos lejanos del entreverado recorrido histórico entre las ciudades mercantiles de la baja edad media y la revolución industrial. ¿Cuáles mecanismos han reproducido y metamorfoseado en el tiempo la segmentación originaria? La agricultura de latifundio en primer lugar, productora de riqueza y miseria, anulación de derechos y colusión entre poder económico y político a escala local y regional. Una variante moderna y *atenuada* de esta matriz histórica toma forma hoy en Brasil en una agricultura técnicamente avanzada e inserta eficazmente en los mercados internacionales, que destruye biodiversidad y necesita cien ha de caña, 200 de soya o 350 de cría extensiva para generar un solo puesto de trabajo.²⁸ O sea, competitividad internacional con ruralidad frágil, donde el mismo territorio se vuelve, como en el sueño de un economista neoclásico, un factor de producción depurado de incrustaciones históricas o culturales. Como si el progreso fuera independiente de las condiciones de vida de las personas que lo hacen posible con su trabajo o con los recursos de su territorio. Para seguir en una lógica y fenomenología similares, habría que preguntar a las poblaciones del Pará amazónico recorridas por el tránsito ferroviario del mineral de hierro hacia la costa, cuáles beneficios han obtenido de su incorporación a la modernidad, además de deforestación, poco empleo, salarios miserables en condiciones de trabajo premodernas e incremento de enfermedades crónicas por las nubes tóxicas estacionarias. Otra vez, ningún automatismo virtuoso en obra.

Además de la discordancia —después de haber alcanzado cierto grado de complejidad industrial— entre sustitución de importaciones y mercados

²⁶ Edward Banfield ha escrito a este propósito páginas importantes alrededor de la idea del “familismo amoral”, *cfr.* *The moral basis of a backward society*, The Free Press, Glencoe 1958.

²⁷ *Cfr.* Steve J. Stern, “The Tricks of time: colonial legacies and historical sensibilities in Latin America” en Jeremy Adelman (ed.), *Colonial legacies. The problem of persistence in Latin American History*, Routledge, New York 1999, p. 142 y, acerca de México, José Luis Martínez, *Hernán Cortés*, UNAM-FCE, México 1990, pp. 77-95.

²⁸ V. Arilson Favareto, “La nueva ruralidad brasileña”, *Nueva sociedad*, n. 223, 2009, p. 151.

internos altamente segmentados, está la dificultad de crear mercados locales dinámicos desde una agricultura de latifundios competitivos o de minifundios de subsistencia precaria. Del punto de vista de su historia agraria, América Latina parecería encerrada entre dos cuernos: baja productividad o productividad medio-alta a través de formas sociales que traban su potencial de irradiación. Un nudo que se reanuda varias veces y en varias formas en la historia regional. Donde pudo echar raíces una agricultura de bases familiares con suficiente dotación de tierra y servicios públicos de cierta calidad, el resultado ha sido menos desigualdad y más complejidad productiva respecto a las áreas tradicionales de monocultivo de alta eficiencia competitiva.²⁹ Un trade-off entre competitividad internacional e integración de tejidos locales dinámicos. Sobre una agricultura competitiva y muy a menudo, en su interior, socialmente arcaica y otra de subsistencia precaria entre tierras malas y peores comunicaciones, se ha construido una industrialización cuyas debilidades (propias y heredadas) se transfieren hoy a todo el sistema económico. Un interminable efecto cascada donde las aguas que vienen del pasado no son necesariamente límpidas; un empuje hacia adelante que supone construir sobre inercias nunca plenamente removidas. Como indica el caso colombiano, ni la paz y estabilidad antes de los cincuenta del siglo pasado, ni la violencia social e interoligárquica después, han favorecido una seria reforma agraria que se ha vuelto hoy más compleja que ayer por la presencia de tres millones de desplazados que han perdido sus tierras en zonas de paramilitares y narcoguerrilla. Para no olvidar los costos de la postergación de radicales cambios agrarios, la pobreza urbana pasa en Colombia de 35 a 58% entre 1964 y 1991.³⁰ La pobreza rural, a través del exceso de oferta de trabajo, se vuelve urbana; camino maestro de la modernización latinoamericana. Una más que secular historia mundial de desarrollo tardío indica, con una contundencia que no podría ser mayor, que ningún país ha salido del atraso sin que del atraso saliera su agricultura. En 2009 la productividad agrícola de un país como Corea del sur, que salió del atraso hace apenas una década, es de 19 mil dólares frente a un promedio de 3 mil 400 dólares en América Latina.

Años atrás el Banco Mundial calculaba los puntos de producción agrícola perdidos en Brasil por la ausencia de una reforma agraria capaz de alterar el régimen de propiedad a favor de las empresas agrícolas familiares. Para no hablar de la reforma agraria mexicana que, tres décadas después de su introducción, se convierte en factor de rigidez de oferta, productividad y bienestar rurales. Sin muchas excepciones —el Bajío mexicano, el sur de Brasil

²⁹ Una experiencia similar a la de India; *cfr.* Abhijit Banerjee y Lakshmi Iyer, “History, Institutions, and Economic Performance: The Legacy of Colonial Land Tenure Systems in India”, *The American Economic Review*, n. 4, vol. 95, 2005, pp. 1207s.

³⁰ José Antonio Ocampo, “Un siglo de desarrollo pausado e inequitativo”, en María Teresa Calderón e Isabel Restrepo (eds.), *Colombia 1910-2010*, Taurus, Bogotá 2010, p. 187.

y el centro de Chile— podría decirse que gran parte de la agricultura latinoamericana ha vivido entre persistencias más o menos arcaicas (por el lado de la productividad y/o del bienestar rural) y reformas agrarias que, en gran medida, han incumplido sus expectativas, desde México a Bolivia. El retardo socioproductivo de la agricultura³¹ se ha transmitido y sigue transmitiéndose al resto de la sociedad con una *oferta ilimitada* de trabajo que traba el cambio tecnológico endógeno y la productividad, mientras pesa sobre los salarios medio-bajos presionando hacia una mayor desigualdad que se acumula sobre la que viene del pasado.

Además de la agricultura y la *oferta ilimitada de trabajo* (¿remember Arthur Lewis?) que no puede ser reabsorbida por una industrialización lastrada por mercados altamente segmentados, en el largo plazo de la desigualdad latinoamericana tiene que considerarse otro aspecto: el sistema tributario. Según datos de la CEPAL la carga tributaria (incluidas las contribuciones sociales) representa 36% del PIB en los países de la OCDE (40% en la Unión Europea y 28% en Estados Unidos) y 18% en América Latina. Además, es mucho mayor el peso relativo de los impuestos indirectos sobre la recaudación total en América Latina (52%) que en los países de la OCDE (31%), y especialmente en Estados Unidos, donde apenas constituyen 17% de la recaudación total.³² En lugar que descansar principalmente sobre los impuestos directos (con el consiguiente efecto redistributivo), la mayor parte de la recaudación latinoamericana viene de los impuestos indirectos, el IVA en primer lugar, con el consiguiente efecto de reconcentración del ingreso.

Las razones de la baja recaudación son diversas y similares en el escenario latinoamericano: disponibilidad de importantes entradas no fiscales (el canal en Panamá y el petróleo en México o en Venezuela), reticencia de los gobiernos (independientemente del signo político) a afectar los intereses de grupos sociales influyentes (oligárquicos o corporativos), escasa credibilidad de las instituciones como desincentivo al cumplimiento de las obligaciones fiscales, centralismo y populismo municipal o provincial que frenan práctica y normativa tributaria local, etcétera. ¿Cómo se impulsan, más allá de límites estrechos, infraestructuras o gasto educativo y sanitario con una baja recaudación fiscal que, para empeorar el cuadro, proviene mayoritariamente de los impuestos indirectos? En varios países de la región, el índice de Gini de la distribución del ingreso empeora después del pago de impuestos, aquello que rinde el Estado parte activa de los desequilibrios sociales que debería intentar subsanar. En comparación internacional, América Latina registra una presión fiscal de 3-4 puntos del PIB inferior a los países de desarrollo

³¹ Como en Oaxaca donde los antiguos caciques ligados a la comercialización de la agricultura indígena, abandonan un campo depauperado (a cuyo resultado contribuyeron) para invertir en casas de cambio o agencia de autos de lujo. De paso, la conservación de un antiguo espíritu intermediario de la élites locales.

³² CEPAL, *Evasión y equidad en América Latina*, enero 2010, p. 28, v. tb. OECD, *Economic Surveys (Overview)*, Mexico, mayo 2011, p. 13.

comparable en otras partes del mundo.³³ Debilidad institucional significa menor capacidad pública para impulsar crecimiento y equidad social.

Además de la desigualdad, y en conexión con ella, el otro obstáculo viene justamente de la calidad institucional, su débil capacidad para impulsar consensos sociales reformadores y regular el conflicto (evitando la tentación de anularlo o encerrarlo en disciplinados espacios corporativos) amén de su fragilidad burocrático-administrativa. Renunciemos de entrada a cualquier intento de respuesta universal, e inevitablemente *filosófica*, al problema de la línea de causación entre baja calidad institucional y desigualdad social, aunque en América Latina, volviendo a la Conquista, la respuesta parecería obvia. Lo que deja de serlo es el entramado cultural y material en que desigualdad e instituciones se alimentaron recíprocamente después de la violencia originaria. Limitémonos a decir que las políticas provenientes de instituciones débiles están sujetas a ser capturadas de parte de oligarquías, clientelas o corporaciones capaces de penetrarlas con sus intereses y visiones y producir efectos distintos a los racionalmente predecibles, con el resultado de debilitar el respeto institucional de las reglas, reforzar la no credibilidad social del estado y reducir su autoridad y capacidad operativa. Además del crecimiento, emanciparse del atraso requiere la puesta en acción de un circuito virtuoso entre menor desigualdad y mayor credibilidad institucional como muestran los casos exitosos de desarrollo tardío, desde Dinamarca a partir de los años setenta del siglo XIX a Corea del sur un siglo después, donde el acercamiento al pleno empleo avanzó con la cimentación social del prestigio del Estado, antes en el terreno del bienestar y después en el de la democracia.

La ineficacia, incluso sólo selectiva, de la maquinaria del Estado alienta en la sociedad un sentido de impotencia que busca compensarse a través de las rentas burocráticas, políticas o corporativas. La no credibilidad de las reglas socava su eficacia efectiva a expensas de los más débiles. Un estudio reciente muestra que en la Ciudad de México los automovilistas con vehículos en peores condiciones son objeto de extorsiones más frecuentes de parte de la policía de tránsito.³⁴ O sea, el patrimonialismo que llega hasta el último escalón de la jerarquía pública y cuyos retardos de responsabilidad y conciencia civil se descargan sobre los segmentos más débiles de la sociedad. Tradición antigua y siempre viva, una crasulácea histórica. A pesar de sus declaraciones, e incluso voluntades contrarias, el Estado —por ineficiencia o instinto predatorio— ratifica la desigualdad. Hasta llegar a lo peor, de lo que podría ser un ejemplo la amnistía al ejército guatemalteco de 1996 que no

³³ Juan C. Gómez-Sabaini, "El panorama tributario de América Latina y la equidad distributiva: ¿mito o realidad?" in Alicia Bárcenas, Narcis Serra (eds.), *Reformas para la cohesión social en América Latina*, Cepal-Cidob, Santiago de Chile 2009, pp. 160-167. Si, en un cálculo impresionista, comparamos Bielorusia, Rumania, Serbia y Turquía con Brasil, Chile, Uruguay y Venezuela (dos espacios con el mismo PIB per capita medio, 12,000 dólares), las entradas fiscales llegan a 32.6% del PIB en el primer grupo de países y a 26% en el segundo, una diferencia de 6.6 puntos.

³⁴ AA.VV., "Corruption and inequality at the crossroad", *Latin American Research Review*, vol. 45, n. 1, 2010, *passim*.

castigaba soldados y oficiales responsables de delitos atroces. El costo de la paz entretejido con la debilidad del Estado que deja impunitos a sus representantes, sin protección a las víctimas y sin respeto por las reglas. En años recientes varios de estos soldados y oficiales se volvieron fuerzas armadas del narcotráfico, prolongando *sine die* los efectos perversos de una *enfermedad* institucional no curada.

Las instituciones reproducen en el tiempo los comportamientos sociales que las originaron, sugieren Engerman y Sokoloff buscando explicaciones al diferente camino secular, económico y social, de México y Estados Unidos. Una diversidad reconducida, *ab origine*, a la diferente calidad de las instituciones a los dos lados del río Bravo desde tiempos coloniales. De un lado, el localismo democrático o, por lo menos, participativo que describirá después Tocqueville y, del otro, instituciones ligadas a élites económicas con un poder desproporcionado en la sociedad y en el Estado. Y, añadamos, al norte, dado el contexto, una población inexorablemente proyectada al futuro y, al sur, élites que buscan preservar en los siglos el universo señorial y una sociedad recorrida por la añoranza cultural de las supuestas armonías del mundo prehispánico. A comienzos del siglo XX, poco más o menos de un siglo después de la independencia de los dos países, los campesinos con propiedad de tierra constituían 75% en Estados Unidos y 2.4% en México. Y no es arduo imaginar el diferente tipo de instituciones correspondientes a esta radical diferencia social.

Después de la disolución de la Nueva España, la desigualdad secular se conserva con instituciones que estrechan o retardan (desde la política o desde las inercias de la propia maquinaria administrativa) la apertura de espacios de reforma, participación política y movilidad social.³⁵ Donde estrechar espacios puede tomar la forma de una retórica (del orden o de los logros revolucionarios) que encubre la práctica cotidiana de cohecho, concusión, corrupción, clientelismo, tráfico de influencia, etcétera, que rodea y acota los nichos de profesionalización y meritocracia que pueden desarrollarse en algunos segmentos del Estado. Equidad o polarización social tienden a transmitirse en el tiempo no sólo a través de las inercias materiales asociadas a ciertas formas de producción, sino también a través de las inercias provenientes de diferentes trabazones instituciones-sociedad. De ahí la deducción que una sociedad organizada y demandante sea condición *general* de instituciones forzadas a la eficacia y a la transparencia. En la América española y portuguesa —con una polarización social que traba la formación de organizaciones sociales independientes y de larga duración— se forman desde la Colonia instituciones cuyo espíritu extractivo-predatorio y cuyo sentido patrimonial del cargo público cambiarán menos que sus formas políticas

³⁵ Cfr. Stanley L. Engerman, Kenneth L. Sokoloff, *Factor endowments, inequality, and paths of development among new world economies*, NBER (National Bureau of Economic Research), W.P. 9259, Washington 2002, pp. 3-7, 17-8, cuadro 6.

después de la independencia. Un círculo vicioso de instituciones que traen beneficio de (y acentúan) la desigualdad que, a su vez, obstaculiza el control social sobre las instituciones.³⁶

En la actualidad, excluyendo Chile, Costa Rica y, en una segunda lejana línea, Brasil, el *retardo institucional* (mezcla de ineficacia y baja credibilidad) es por lo menos tan profundo como el de bienestar y productividad frente a los países de altos ingresos. Que, en varias partes de Latinoamérica, la criminalidad se haya vuelto la principal fuente de preocupación (antes del desempleo) dice mucho sobre la implícita fragilidad institucional en hacer frente a una ilegalidad que se extiende al exterior y al interior de las propias instituciones. Con la parcial excepción de Colombia en la América Latina boreal.

Cuarenta años atrás los Stein, pareja de latinoamericanistas estadounidenses, escribían: “Dentro de la diversidad de la experiencia histórica del siglo XIX se percibe la herencia colonial: los amplios poderes discrecionales otorgados al jefe del ejecutivo, los enclaves de privilegio, el ‘espíritu corporativo’, los cargos públicos usados como un medio para repartir fondos públicos”. Los dos historiadores llegaban a la conclusión que en la segunda mitad del siglo XX América Latina no era, en los aspectos mencionados, muy diferente respecto a fines del siglo precedente.³⁷ Y aunque sea esta una evaluación de muy amplio espectro, es inevitable reconocer una viscosidad del tiempo colonial que reproduce, en los pliegues de la modernidad, sociedades fracturadas e instituciones no creíbles que se alimentan recíprocamente entorpeciendo la posibilidad de que el cambio económico encuentre fuera de sí el contexto socioinstitucional para enraizarse y extenderse.

4. Reglas y carisma en el crecimiento latinoamericano

¿Son imaginables en América Latina (o fuera de ella) instituciones eficaces y creíbles en contextos de pobreza difundida y aguda desigualdad? Y, por otra parte, ¿es imaginable atajar la reproducción del núcleo duro de la desigualdad sin instituciones eficaces y creíbles? Las probabilidades no son muchas en ninguno de los dos casos. En estas partes del mundo se ha establecido un prepotente círculo vicioso: la desigualdad transmitida a través de las generaciones convierte al Estado en el terreno de batalla para romper la fatalidad a través de un uso patrimonial del poder político o burocrático. Instituciones de mala calidad generalmente confirman la desigualdad ambiental de la que obtienen posibilidades de enriquecimiento y de

³⁶ Daron Acemoglu, Simon Johnson, James A. Robinson, “The colonial origins of comparative development: an empirical investigation”, *The American Economic Review*, n. 5, vol. 91, 2001, pp. 1369-72.

³⁷ Stanley e Barbara Stein, *La herencia colonial de América Latina, Siglo XXI, México 1974 (New York 1970)*, pp. 156, 193. Cfr. de quien escribe, “Ensayo sobre un México viscoso”, *Claves de Razón Práctica*, n. 171, 2007.

impunidad. Y en estas condiciones, el aumento de la riqueza no produce automáticamente ni instituciones mejores ni un mejor reparto del ingreso.³⁸

Que en una visión global de los países del mundo, riqueza y calidad institucional avancen en la misma dirección no hay duda, como cualquier ejercicio de secciones cruzadas puede confirmar, independientemente del indicador de calidad institucional que se use. Pero tampoco hay dudas acerca de que este avance ocurre en orden disperso, o sea, las mejoras de bienestar y calidad institucional no siempre son recíprocamente consistentes en un mismo país. Y de esta forma nos encontramos con anomalías como Italia que, con un alto PIB per capita, muestra muy bajos grados de confiabilidad institucional, mientras, en el lado opuesto, países más pobres (Chile, Uruguay o Estonia) muestran una mayor credibilidad del Estado. En la escala de la calidad institucional, México está muy por debajo de Chile aunque esté arriba en el PIB per capita.³⁹ En otros términos, la tendencia general (riqueza que avanza con calidad institucional) presenta una multiplicidad de casos *anómalos* de retardo de bienestar, a paridad de calidad institucional y, sobre todo, de retardo institucional a paridad de PIB per capita. Moraleja: no hay automatismos infalibles capaces de transformar bienestar en calidad institucional.

Por mucho tiempo se pensó (y algunos siguen pensando) que el atraso fuera predominantemente un problema de escasez de capital y que la calidad del Estado habría mejorado con la producción de acero o con la expansión de los mercados. Hoy sabemos, o deberíamos, que ni era ni es necesariamente así; acero (o mercado) y baja eficacia y credibilidad institucionales no son incompatibles como muestran experiencias tan distintas como la soviética y la latinoamericana en gran parte del siglo XX. El atraso —la distancia persistente de productividad y bienestar frente a la media de los países de la OCDE—⁴⁰ no es sólo (¿o tanto?) un problema de escasez en un *continuum* indiferenciado del tiempo, sino de resistencias e inercias que no impiden la modernización pero traban su endogenización como construcción social de convergencia hacia arriba de productividad y bienestar. Eficacia y credibilidad del Estado no han sido ingredientes secundarios en los procesos exitosos de salida del atraso así como no lo ha sido la capacidad de la economía de operar como un sistema, lo que supone menor polarización de la productividad intersectorial y del ingreso. Y en ninguno de estos dos terrenos la historia contemporánea de la región presenta señales contundentes, con o sin crecimiento.

³⁸ A diferencia de lo que piensan Seymour M. Lipset y Gabriel S. Lenz, "Corruption, culture and markets" in Lawrence E. Harrison, Samuel P. Huntington, (Eds.), *Culture matters: How values shape human progress*, Basic books, New York 2000, pp. 112-15.

³⁹ El Índice de percepción de la corrupción otorga estos valores para 2010: Chile: 7.2, España: 6.1; Italia: 3.9; México: 3.1.

⁴⁰ Una distancia que, medida con el ingreso per capita a paridad de poder de compra, gira actualmente alrededor de 3.7 veces entre los países de alto ingreso del mundo y América Latina; *Selected World Development Indicators 2011*.

Como resultado de su propia historia, China tiene a su favor, aquello que América Latina necesita construir y reconstruir fatigosamente en el tiempo y con éxitos inciertos: el sentido del Estado, dentro y afuera del Estado mismo. Por estos rumbos los gobiernos, a veces, pueden ser fuertes pero el Estado casi nunca lo es. Y sin embargo, se necesitan instituciones sólidas y reglas socialmente aceptadas para dar coherencia al caos vital del crecimiento económico (cuando ocurre) y obtener una máxima recaída social. Y se necesitan nuevos flujos de ingresos y movilidad social para que el impulso a la renovación institucional (ahí donde ocurra) no quede en veleidades declarativas limitadas a la retórica cívica.

La anomalía latinoamericana es Chile, donde una administración pública de relativamente buena calidad opera en un contexto de partidos de importante enraizamiento social.⁴¹ Aunque el golpe de Pinochet en 1973, como en Alemania cuatro décadas antes, muestre que la calidad de la maquinaria institucional no es un antídoto definitivo contra el delirio político. Establezcamos algunas coordenadas de la actualidad de este país: un PIB per capita regionalmente medio-alto (13 mil dólares, en 2009, a paridad de poder de compra), elevada desigualdad (índice de Gini, 52) y poca pobreza para las pautas latinoamericanas(11%).⁴² En México —con un PIB per capita algo superior, 14 mil dólares, el mismo índice de Gini e instituciones de menor calidad— 35% de la población vive en pobreza, proporcionalmente tres veces más. El *retardo* institucional supone costos sociales. El índice de percepción de la corrupción de 2010 de Transparency International da a Chile una calificación de 7.2 (la más alta de América Latina) frente a 6.9 de Uruguay, 5.3 de Costa Rica, 3.7 de Brasil, 3.1 de México y 2 de Venezuela. Reconozcamos los límites de este importante indicador que nos informa acerca de percepciones (que, sin embargo, definen un cuadro coherente en la comparación internacional) pero no lo hace acerca de otros datos esenciales: la solidez institucional como maquinaria burocrática profesionalizada y como interiorización individual de razones colectivas. Pero, como quiera que se le mida, la *ventaja institucional* chilena no ha sido históricamente suficiente para llevar a este país más allá del atraso en el cual, incluso si en formas menos agudas que en el resto de la región, sigue viviendo. Historia similar y distinta a las de Uruguay y Costa Rica. Una duda y una constatación. La duda: ¿está a la obra una especie de masa gravitatoria regional que, a través de sus modelos de comportamiento, impone silenciosamente límites a las anomalías evolutivas nacionales? De ser así, se reforzaría la hipótesis que del atraso salen, en realidad, las regiones a través de sus distintos fragmentos

⁴¹ Cfr. Francisco Longo, "La profesionalización del empleo público en América Latina. Estado de la cuestión", en F. Longo, Carles Ramió (eds.), *La profesionalización del empleo público en América Latina*, Fundación CIDOB, Barcelona 2008, pp. 50-60 y, en el mismo texto, Rodrigo Lavanderos, Francisco Silva, "Profesionalización de la función pública: el caso chileno", pp. 313s.

⁴² CEPAL, *Panorama social de América Latina 2010*, cit., pp. 13-17 y *World Development Indicators 2011*.

nacionales. La constatación: la calidad institucional es condición imprescindible pero no es un *Deus ex machina*.

Dar eficacia y autoridad a las decisiones públicas, coherencia de largo plazo a las políticas, combatir clientelas parasitarias en el seno del Estado y favorecer compromisos colectivos vinculantes en la sociedad, son todos ellos *requisitos* ineludibles en una ruta consistente más allá del atraso, y sin embargo, ninguno de ellos, ni todos ellos juntos, pueden sustituirse a los otros componentes esenciales en la aleación de energías capaz de empujar una sociedad entera más allá del atraso. El otro requisito insustituible es una economía en fuerte crecimiento que, más allá de un cierto grado de consolidación, reduzca en su propio interior las distancias intersectoriales de productividad y las distancias sociales de ingreso. Disponer de instituciones decentes (Chile) no es suficiente como no lo es el solo crecimiento (AL en 1870-1910 y 1940-1980) o una distribución del ingreso relativamente equitativa (Uruguay). Varios motores necesitan encenderse para que sea históricamente posible la empresa de la salida del atraso y entre ellos está un contexto regional dinámico. Si se excluye a Japón, todos los casos de salida del atraso del último siglo y medio han ocurrido en contextos regionales de fuertes contactos, contagios y emulaciones al interior de Europa occidental y de Asia oriental. En América Latina las exportaciones intrarregionales pasan en las últimas tres décadas de 16 a 19%: demasiado poco para que la región pueda alentar sus diferentes partes nacionales.

El atraso latinoamericano es hijo de estructuras agrarias socialmente arcaicas y, a veces, técnicamente modernas-y-socialmente-arcaicas, que han puesto el escenario para una industrialización *trunca* (Fernando Fajnzylber *dixit*) y desequilibrada y una institucionalidad frágil. Un insuperado vicio de origen que cambia de formas y se conserva en el tiempo. Ahora bien, si se considera la experiencia secular de casos (diversamente) exitosos de desarrollo tardío (Suecia, Dinamarca, Japón, Italia, Alemania, Corea del sur, Taiwán, Singapur, Hong Kong, España, etcétera), la combinación de crecimiento acelerado, fortalecimiento institucional y mejor distribución del ingreso configura una *fórmula* común exitosa variamente experimentada si bien, obviamente, con distintos pesos relativos de los tres componentes. Y es probablemente correcto decir que si sólo uno de ellos falla, el intento de salida del atraso estará condenado a la decepción y a ser transferido a un futuro indefinido, a pesar de los progresos en otros terrenos. Para ser creíbles, las reglas deben mejorar la calidad de vida de aquellos llamados a cumplirlas y en condiciones de crecimiento (y mayores interdependencias regionales) se amplían, *coeteris paribus*, las oportunidades para instituciones más eficaces y socialmente creíbles.⁴³ El crecimiento tiende a fortalecer la

⁴³ Lo que según algunos, estaría ocurriendo en estos años, v. Eduardo Lora (Ed.), *The state of the state reform in Latin America*, Stanford University Press 2007, que habla de “rivoluzione silenziosa” (p.5). En el mismo texto, Koldo Echebarría, Juan Carlos Cortázar, “Public Administration and public employment reform in Latin America”, indican

posición negociadora del trabajo dependiente y hace menos onerosa, para las élites, la pérdida de algunos de sus privilegios y costumbres arraigadas.

Pero el crecimiento puede tener contextos institucionales distintos, puede crear la necesidad de mayor profesionalización, racionalización y previsibilidad burocrática o puede ocurrir con la personalización del poder y la consiguiente impotencia colectiva frente al deterioro de credibilidad de la maquinaria pública. Hay suficiente evidencia histórica para sostener que, en general, un líder incuestionable y masas devotas no favorecen la consolidación institucional, la neutralidad burocrática hacia la política o la capacidad de aprendizaje en la marcha ni, menos aún, el debate democrático de las alternativas.

El presidente Ignacio Lula da Silva ha sido tal vez el más popular de la historia republicana brasileña, pero su sucesión no debilitó las instituciones, un indicador de que el poder carismático —en este caso, por las virtudes del personaje o por los vínculos sistémicos de una gran economía— no debilitó (demasiado) la maquinaria institucional del país. El aflojamiento de procedimientos y reglas a favor del líder carismático —como una remoción de obstáculos para dejarlo libre de cumplir su misión histórica— ocurre en cambio en Venezuela, tierra de antiguos caudillo militares. Un país que vive de renta donde la condición de propietario es ejercida por el Estado en nombre de la nación.⁴⁴ Una renta petrolera que fluye hacia las clientelas político-corporativas que garantizan la estabilidad. Desde casi un siglo, un petroestado que pudo prescindir de un fuerte sistema tributario gracias al control de la mayor fuente de riqueza del país. Las instituciones se vuelven así grandes dispensadoras de bienestar social y enriquecimientos personales y el caudillo refuerza su sentido de omnipotencia y, a veces, como ahora, de justiciero social.

Desde su reelección en 2006, el presidente Chávez ha nacionalizado las telecomunicaciones, la electricidad, la siderurgia y el cemento, creando un “gran complejo industrial fantasma” que no genera ingresos suficientes para hacer frente a sus costos operativos.⁴⁵ Y mientras la corrupción escalaba cumbres inéditas, la producción de crudo se contraía, las misiones bolivarianas (de asistencia social) reducían la calidad de sus prestaciones y se mostraba la penuria de varios productos básicos de consumo. Mientras tanto sigue la desindustrialización iniciada hace tres décadas, antes de que Chávez llegara al poder. El cuadro económico se deteriora aún más en tiempos recientes. En los últimos dos años (2009-2010, uno de crisis y el otro de recuperación), el PIB latinoamericano aumenta de 2% mientras en Venezuela

que, en términos de capacidad de la administración pública de responder a las prioridades estratégicas del gobierno, de meritocracia y capacidad profesional, sólo dos países, Chile y Brasil, muestran resultados significativos, pp. 138-141.

⁴⁴ Nelly Arenas, “La Venezuela de Hugo Chávez: rentismo, populismo y democracia”, *Nueva Sociedad*, n. 229, 2010, p. 76.

⁴⁵ *El País*, 7-8-2011.

retrocede 2.5%. En los mismos años, los precios al consumo crecen 5% en América Latina y 27% en Venezuela. Y finalmente, mientras el cambio oficial (julio 2011) es de 4.3 bolívares por dólar, en el mercado negro es de 7-8 a 1.

En el intento de sintetizar en pocas palabras la Venezuela de hoy, N. Arenas habla de *extemporaneidad, exclusión y portentosa ineficiencia*.⁴⁶ Glosemos. Extemporaneidad como un dramático retardo de comprensión que repite, radicalizándolos, una política económica y un estilo de gobierno derrotados en el pasado latinoamericano ya no por el imperialismo sino, digamos así, por la historia. Un retardo *patriótico* de comprensión que contagia la sociedad con un ideologismo primario compatible con formas de autoridad pública más cercanas al siglo XIX que al XXI. Exclusión como reafirmación brutal del código amigo-enemigo y dejemos sin comentarios la no asombrosa pero *portentosa ineficiencia*. En síntesis, un líder que debilita instituciones ya débiles antes de su llegada al poder y que perturba sin alguna eficiencia añadida un tejido productivo ya frágil. En Venezuela hay hoy 40% menos empresas que doce años atrás, cuando Chávez llegó al gobierno. Pero el daño peor y más duradero es también el más difícil de cuantificar: el debilitamiento del sentido del Estado dejado por una empresa política nacida pidiendo más democracia y bienestar y que, como gobierno, termina por producir lo contrario.

Una maldición recurrente: el padre de la patria. En la Constitución de 1825, que creaba un nuevo país llamado Bolivia, en honor de Simón Bolívar, este último asumía como presidente vitalicio con un vicepresidente hereditario, un parlamento tricamaral y derecho al voto limitado por el censo y por saber leer y escribir. Una creatividad institucional estrafalaria sólo posible en una sociedad desestructurada que muestra cómo el afán democrático puede degradarse en un paternalismo autoritario que, sin embargo, en palabras de Bolívar, debía convivir con “un amor desenfrenado de libertad”.⁴⁷ Casi dos siglos después, Hugo Chávez proclama el *Socialismo del siglo XXI* teniendo como mayor fuente inspiradora a la Cuba de Castro, que difícilmente podría considerarse un modelo deseable de socialismo del siglo XX. El prolongado déficit de credibilidad institucional produce recurrentemente el líder que interpreta en forma plebiscitaria la voluntad general⁴⁸ y hace retroceder el sentido de las reglas y del Estado. David Brading registra que los liberales mexicanos del siglo XIX tenían cierta (fatal) fascinación por el caudillo militar, hacedor de historia y removedor de obstáculos.⁴⁹ Tradición no superada y no sólo mexicana, pensando al largo recorrido entre Cárdenas, Perón, Velasco Alvarado y Hugo Chávez, pasando

⁴⁶ *Op. cit.*, p. 93.

⁴⁷ David A. Brading, *Orbe indiano*, FCE, México 2003 (Cambridge, UK 1991), p. 662.

⁴⁸ Cfr. Ronald M. Schneider, *Latin American political history*, Westview, Cambridge (MA), 2007, p. 635.

⁴⁹ *Op. cit.*, p. 717; *atracción* que costó a México tres décadas de dictadura liberal porfiriana.

por Fidel Castro, que muy pronto envuelve su carisma en vestiduras militares, para no dejar dudas.

Algunas anotaciones finales. Estrategias económicas e inestabilidad política han capturado por mucho tiempo el centro del interés sobre América Latina, sustrayendo atención al *retardo institucional*, independientemente de sus colores políticos y de sus arquitecturas constitucionales. Un *retardo* que se manifiesta hoy, por ejemplo, como pérdida de 3-4% de PIB en recaudación tributaria comparativamente con países de desarrollo similar en otras partes del mundo. Si esta homologación tributaria ocurriera (excluyendo Argentina y Brasil con una presión fiscal superior al 30% del PIB), y América Latina se alejara de su anomalía (una presión fiscal media de 18%), se dispondría anualmente de un gasto público añadido en el orden de 150 mil millones de dólares: el PIB de un país como Perú. Una pérdida de dinamismo y de posibilidades de equidad debida a la debilidad institucional que sólo permite una baja presión fiscal. Es frecuente en la actualidad latinoamericana que en llevar a la práctica sus programas, los gobiernos busquen todas las soluciones posibles para evitar (o reducir al mínimo) la intervención de la propia administración pública. Se temen lentitud, ineficacia y corrupción. ¿Puede el crecimiento, de por sí, compensar la ausencia de una maquinaria institucional creíble? Hasta hoy, en América Latina, la respuesta ha sido negativa.

Novedades

DIVISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- Ernesto Flores-Roux y Judith Mariscal, *The Development of Mobile Money Systems*, DTAP-256
- David Arellano *et al.*, *Control de los conflictos de interés*, DTAP-255
- David Arellano, Víctor Figueras y Walter Lepore, *Política de tránsito en el DF de México: una introducción a su estudio empírico*, DTAP-254
- Sergio Cárdenas y Maximiliano Cárdenas, *La participación del poder legislativo en la definición de la política educativa en México*, DTAP-253
- Sergio Cárdenas, *Administración centrada en la escuela*, DTAP-252
- Joanna D. Lucio, Edgar Ramírez y Sergio Cárdenas, *¿Libertad para quién? El efecto de comunidades cerradas en el espacio urbano*, DTAP-251
- Edgar E. Ramírez, *Land Development Permitting*, DTAP-250
- Rodrigo Sandoval-Almazán, Luis F. Luna-Reyes y J. Ramón Gil-García, *Índice de Gobierno Electrónico Estatal: La medición 2009*, DTAP-249
- J. Ramón Gil García y Armando Aldama, *Gobierno electrónico en Canadá: Antecedentes, objetivos, estrategias y resultados*, DTAP-248
- J. Ramón Gil García y Luis F. Luna Reyes, *Teoría institucional y simulación dinámica para una mejor comprensión del gobierno electrónico*, DTAP-247

DIVISIÓN DE ECONOMÍA

- David Mayer y Grodecz Ramírez, *Ciclo de vida humano y ciclo de vida urbano: Urbanización y desarrollo económico*, DTE-503
- Kaniska Dam y Daniel Ruiz Pérez, *On the Existence of Sharecropping*, DTE-502
- David Mayer, *Urbanization as a Fundamental Cause of Development*, DTE-501
- Arturo Antón y Alan Villegas, *El papel de la tasa de interés real en el ciclo económico de México*, DTE-500
- Víctor Carreón, *La arquitectura de mercado del sector eléctrico mexicano*, DTE-499
- Sonia Di Giannatale *et al.*, *Confianza, redes sociales y hábitos financieros: un estudio empírico*, DTE-498
- Antonio Jiménez, *Coordination Incentives for Information Acquisition with a Finite Set of Players*, DTE-497
- Rodolfo Cermeño *et al.*, *Trade Flows and Volatility of their Fundamentals: Some Evidence from Mexico*, DTE-496
- Kaniska Dam, *Principal-Agent Assignment*, DTE-495
- Luciana Moscoso, *Who Runs Against the Incumbent? Candidate Entry Decisions*, DTE-494

DIVISIÓN DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

- Farid Kahhat, *Las industrias extractivas y sus implicaciones políticas y económicas*, DTEI-212
- Mariana Magaldi de Sousa, *Trade Openness and the Channels of its Impact on Democracy*, DTEI-211
- Mariana Magaldi de Sousa, *The Embedded-Agency Approach to Bank Regulation*, DTEI-210
- Lorena Ruano, *The Europeanization of National Foreign Policies Towards Latin America...*, DTEI-209
- Álvaro Morcillo, *Towards Europeanization?*, DTEI-208
- Kimberly A. Nolan García, *Enforcement by Design: The Legalization of Labor Rights Mechanisms in US Trade Policy*, DTEI-207
- Kimberly A. Nolan García, *Norms Socialization and NAFTA's Side Accord on Labor*, DTEI-206
- Jorge Chabat, *Combatting Drugs in Mexico Under Calderon*, DTEI-205
- David Crow, *(Can't Get No) Satisfaction: An Application of Dynamic Loglinear Models...*, DTEI-204
- Ugo Pipitone, *Los daños del rey sabio: Mao y China*, DTEI-203

DIVISIÓN DE ESTUDIOS JURÍDICOS

- María Solange Maqueo, *Mecanismos de tutela de los derechos de los beneficiarios*, DTEJ-53
- Rodolfo Sarsfield, *The Mordida's Game. How institutions incentive corruption*, DTEJ-52
- Ángela Guerrero, Alejandro Madrazo, José Cruz y Tania Ramírez, *Identificación de las estrategias de la industria tabacalera en México*, DTEJ-51
- Estefanía Vela, *Current Abortion Regulation in Mexico*, DTEJ-50
- Adriana García and Alejandro Tello, *Salaries, Appellate Jurisdiction and Judges Performance*, DTEJ-49
- Ana Elena Fierro and Adriana García, *Design Matters: The Case of Mexican Administrative Courts*, DTEJ-48
- Gustavo Fondevila, *Estudio de percepción de magistrados del servicio de administración de justicia familiar en el Distrito Federal*, DTEJ-47
- Jimena Moreno, Xiao Recio Blanco y Cynthia Michel, *La conservación del acuario del mundo*, DTEJ-46
- Gustavo Fondevila, *"Madrinas" en el cine. Informantes y parapolicías en México*, DTEJ-45
- María Mercedes Albornoz, *Utilidad y problemas actuales del crédito documentario*, DTEJ-44

DIVISIÓN DE ESTUDIOS POLÍTICOS

- Francisco Javier Aparicio and Covadonga Meseguer, *Supply or Demand? Politics and the 3x1 Program for Migrants*, DTEP-228
- Ana Carolina Garriga and Brian J. Phillips, *Foreign Aid and Investment in Post-Conflict Countries*, DTEP-227
- Allyson Benton, *The Origins of Mexico's Municipal Usos y Costumbres Regimes*, DTEP-226
- Ana Carolina Garriga, *Objetivos, instrumentos y resultados de política monetaria. México 1980-2010*, DTEP-225
- Andreas Schedler, *The Limits to Bureaucratic Measurement. Observation and Judgment in Comparative Political Data Development*, DTEP-224
- Andrea Pozas and Julio Ríos, *Constituted Powers in Constitution-Making Processes. Supreme Court Judges, Constitutional Reform and the Design of Judicial Councils*, DTEP-223
- Andreas Schedler, *Transitions from Electoral Authoritarianism*, DTEP-222
- María de la Luz Inclán, *A Preliminary Study on Pro and Counter Zapatista Protests*, DTEP-221
- José Antonio Crespo, *México 2009: Abstención, voto nulo y triunfo del PRI*, DTEP-220
- Andreas Schedler, *Concept Formation in Political Science*, DTEP-219

DIVISIÓN DE HISTORIA

- Michael Sauter, *Human Space: The Rise of Euclidism and the Construction of an Early-Modern World, 1400-1800*, DTH-75
- Michael Sauter, *Strangers to the World: Astronomy and the Birth of Anthropology in the Eighteenth Century*, DTH-74
- Jean Meyer, *Una revista curial antisemita en el siglo XIX: Civiltà Cattolica*, DTH-73
- Jean Meyer, *Dos siglos, dos naciones: México y Francia, 1810- 2010*, DTH-72
- Adriana Luna, *La era legislativa en Nápoles: De soberanías y tradiciones*, DTH-71
- Adriana Luna, *El surgimiento de la Escuela de Economía Política Napolitana*, DTH-70
- Pablo Mijangos, *La historiografía jurídica mexicana durante los últimos veinte años*, DTH-69
- Sergio Visacovsky, *"Hasta la próxima crisis". Historia cíclica, virtudes genealógicas y la identidad de clase media entre los afectados por la debacle financiera en la Argentina (2001-2002)*, DTH-68
- Rafael Rojas, *El debate de la Independencia. Opinión pública y guerra civil en México (1808-1830)*, DTH-67
- Michael Sauter, *The Liminality of Man: Astronomy and the Birth of Anthropology in the Eighteenth Century*, DTH-66

Ventas

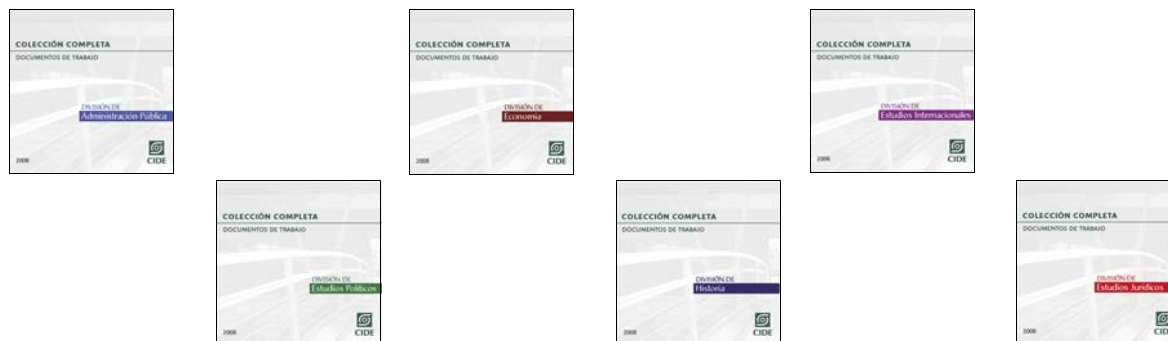
El CIDE es una institución de educación superior especializada particularmente en las disciplinas de Economía, Administración Pública, Estudios Internacionales, Estudios Políticos, Historia y Estudios Jurídicos. El Centro publica, como producto del ejercicio intelectual de sus investigadores, libros, documentos de trabajo, y cuatro revistas especializadas: *Gestión y Política Pública*, *Política y Gobierno*, *Economía Mexicana Nueva Época* e *Istor*.

Para adquirir cualquiera de estas publicaciones, le ofrecemos las siguientes opciones:

VENTAS DIRECTAS:	VENTAS EN LÍNEA:
Tel. Directo: 5081-4003 Tel: 5727-9800 Ext. 6094 y 6091 Fax: 5727 9800 Ext. 6314 Av. Constituyentes 1046, 1er piso, Col. Lomas Altas, Del. Álvaro Obregón, 11950, México, D.F.	Librería virtual: www.e-cide.com Dudas y comentarios: publicaciones@cide.edu

¡¡Colecciones completas!!

Adquiere los CDs de las colecciones completas de los documentos de trabajo de todas las divisiones académicas del CIDE: Economía, Administración Pública, Estudios Internacionales, Estudios Políticos, Historia y Estudios Jurídicos.



¡Nuevo! ¡¡Arma tu CD!!



Visita nuestra Librería Virtual www.e-cide.com y selecciona entre 10 y 20 documentos de trabajo. A partir de tu lista te enviaremos un CD con los documentos que elegiste.