

01 LA BRECHA ECONOMICA ENTRE **AMÉRICA LATINA** **Y ESTADOS UNIDOS:** CONCLUSIONES

Francis Fukuyama



MISIÓN

La Fundación Grupo Mayan tiene como misión la promoción de la ciencia y la cultura para el bien común.

PROPÓSITO

Sus principales propósitos son:

- Generar y difundir conocimientos sobre los factores que dan cuenta de la brecha en materia de desarrollo político, económico y social que separa a América Latina de los estándares de crecimiento económico y bienestar que caracterizan a los países desarrollados.
- Influir activamente en la formulación de políticas públicas que ayuden a fortalecer la democracia, promover el desarrollo económico y social y reducir las desigualdades sociales en América Latina como así también a estrechar los vínculos entre los países latinoamericanos y de la región en su conjunto con el resto del mundo.

Dragones 2280. piso 17, of. A. | C1428AZJ.
Capital Federal. Buenos Aires, Argentina.
Tel: (54.11) 4780.4500 | 4785.1511
Fax: (54.11) 4896.4252
info@fundaciongrupomayan.com
www.fundaciongrupomayan.com

LA BRECHA ECONOMICA ENTRE AMÉRICA LATINA Y ESTADOS UNIDOS: CONCLUSIONES

Francis Fukuyama

El ensayo del profesor Francis Fukuyama “La brecha económica entre América Latina y Estados Unidos: conclusiones” da inicio a la serie “Documentos de Trabajo” de la Fundación Grupo Mayan. El artículo resume las principales conclusiones del Seminario Internacional “**Explicando la brecha América Latina-Estados Unidos: determinantes políticos, institucionales y jurídicos del desarrollo económico**” que tuvo lugar en Buenos Aires los días 10 y 11 de noviembre de 2005.

Organizado por la Universidad Torcuato Di Tella y la Fundación Grupo Mayan y patrocinado por esta última, el Seminario contó con la participación de los siguientes expositores:

Natalio R. Botana
Hernando De Soto
John W. Diamond
Jorge I. Domínguez
Tulio Halperin Donghi
Francis Fukuyama
Enrique Krauze
Celso Lafer
Adam Przeworski
James A. Robinson
Riordan Roett
Julio María Sanguinetti
Ernesto Zedillo
George R. Zodrow

La brecha económica entre América Latina y Estados Unidos: conclusiones

Francis Fukuyama*

En 1492, en vísperas de la colonización y afincamiento de europeos en el Nuevo Mundo, Bolivia y Perú albergaban civilizaciones más ricas y complejas que cualquiera de las existentes en América del Norte. En 1700, tras dos siglos de colonización, el ingreso per cápita era en América Latina continental de 521 dólares, y en lo que luego sería Estados Unidos, algo superior, de 527 dólares. Durante el siglo XVIII, la isla de Cuba, con su producción azucarera, era mucho más rica que las colonias británicas en el norte del continente. Sin embargo, en los tres siglos siguientes, Estados Unidos superó permanentemente a América Latina en su crecimiento económico, de modo tal que a principios del siglo XXI el ingreso per cápita es allí cinco veces superior al promedio latinoamericano.

Tal vez Estados Unidos simplemente posea una capacidad excepcional para mantener el crecimiento económico a largo plazo, de modo tal que sea injusto compararlo con otros países del mundo. Sin embargo, el Este asiático se las ha ingeniado para cerrar la brecha en lapsos relativamente breves. Por ejemplo, en 1950 tenía un ingreso per cápita de 746 dólares, el 8 % del de Estados Unidos; para 1988, había aumentado al 16 % de la cifra estadounidense.¹ En contraste con ello, en 1950 el ingreso per cápita era en América Latina el 27 % del de Estados Unidos, y para 1988 había descendido a sólo el 21 %. El contraste sería aun más tajante si se tomaran en cuenta únicamente los países del Este asiático de alto desempeño y no la región en su conjunto.

Cómo y cuándo se produjo esta brecha en el desempeño económico, y por qué América Latina no pudo superarla como sí pudieron muchas naciones del Este asiático, fue el tema del Seminario Internacional “Explicando la brecha América Latina-Estados Unidos: determinantes políticos, institucionales y jurídicos del desarrollo económico”, que tuvo lugar en Buenos Aires, los días 10 y 11 de noviembre de 2005. Sus diferentes expositores –historiadores, politólogos y economistas– analizaron la cuestión desde diversos puntos de vista, algunos examinando la amplia variación de las tendencias a lo largo de cinco siglos y otros deteniéndose en los casos más específicos de ciertos países en particular.

Por supuesto, el tema del rezago en el desempeño latinoamericano ha sido estudiado con mucho detenimiento en la bibliografía académica y popular, y no faltan teorías sobre las razones de esa brecha ni recomendaciones para superarla. El Seminario no pretendió llegar a conclusiones definitivas sobre el origen de la brecha. Por empezar, América Latina es una región enorme, variada y compleja; los problemas de Haití son de una índole totalmente distinta que los de Bolivia y Perú, para no hablar de los de la Argentina y Uruguay. También es complicado establecer las fuentes del desempeño económico a largo plazo de Estados Unidos cuando se lo observa con una perspectiva que abarca varios

* Director del Departamento de Desarrollo Internacional y Profesor Bernard L. Schwartz de Economía Política Internacional, Universidad Johns Hopkins.

¹ Estas cifras incluyen a Japón y excluyen a la India. Fuente: OECD.

siglos. Las interpretaciones sobre las causas de la brecha deben tener en cuenta la historia, cultura, condiciones y contexto específicos de cada sociedad.

Tiene, empero, ciertos méritos lanzar una mirada panorámica sobre esta cuestión, ya que pese a la diversidad latinoamericana existen determinadas pautas generales en su desarrollo económico y político que diferencian la región ya sea de América del Norte o de otras regiones del mundo en vías de desarrollo, como el Este asiático. En 1800 la riqueza de los países de América Latina presentaba una enorme variación, mientras que en los años que siguieron *toda* la región, sin excepciones, decayó. La crisis de la deuda de la década de 1980 no se dio en un solo país sino en varios. Dado que muchos análisis y recetas de política tienden a abarcar diversas regiones, tiene sentido considerar las pautas más generales y las recetas comunes aplicables más allá de los casos individuales.

La permanencia de la brecha de desempeño entre Estados Unidos y América Latina sugiere que superarla no será sencillo. Así, no cabe esperar encontrar una respuesta simple acerca de los motivos de su existencia, ni un conjunto de prescripciones de política que mágicamente eleven los índices de crecimiento económico, resuelvan conflictos políticos sumamente arraigados o brinden la clave para eliminar los problemas sociales. Por otro lado, como mostraremos a continuación, el desempeño de América Latina en relación con el de Estados Unidos mejoró notablemente en algunos períodos históricos, para volver a disminuir en otros. La comprensión de los motivos de estos cambios en los índices de crecimiento económico podrá ayudarnos a individualizar los factores que han tenido importancia en la perduración de la brecha.

Hay otra razón para pensar que estos patrones centenarios de crecimiento o de divergencia tal vez no se repitan en el futuro. Puede afirmarse con certeza que en 1492 no había virtualmente contacto alguno entre América del Norte y América del Sur. Desde entonces, el intercambio entre estas regiones se incrementó de manera sostenida, salvo en períodos particulares de gran aislamiento (como el posterior a la Gran Depresión). No obstante, el fenómeno de la globalización se ha acelerado enormemente en el último medio siglo y no da señales de disminuir.

La globalización no significa meramente la integración de los mercados de bienes, servicios e inversiones, sino que comprende asimismo las corrientes demográficas y de ideas. En el hemisferio occidental, la integración se dio en el nivel de las poblaciones, con un desplazamiento de millones de individuos desde América Latina hacia Estados Unidos (y, en menor medida, hacia Canadá y Europa occidental). Esto tuvo como resultado un gran flujo inverso de remesas de capitales, pero también de personas y de ideas (como en el caso de la teoría de la dependencia). Con el paso del tiempo, este intercambio y fecundación intelectual recíprocos se tornaron más intensos, y dada la reducción de los costos de las comunicaciones y del transporte esta tendencia inevitablemente continuará. Así como ha habido una creciente norteamericanización de la cultura de la mayoría de los países latinoamericanos, así también ha habido una latinoamericanización cada vez mayor de la cultura norteamericana. En estas circunstancias, la perspectiva de que en este aspecto la convergencia aumente

parece muy sólida.

Enrique Krauze y Tulio Halperin Donghi mostraron que América Latina ha sido constantemente una región importadora de ideas provenientes de Estados Unidos y de Europa. En la época de las guerras de la independencia, Estados Unidos era visto como un modelo de modernidad y democracia, y sus instituciones políticas (como el presidencialismo y el federalismo) fueron ampliamente imitadas. Pero aun en los períodos en que el prestigio de Estados Unidos era mayor, no faltaba una corriente subterránea de rencor y resentimiento, ya que los norteamericanos nunca correspondieron a la admiración de que eran objeto ni dirigieron apropiadamente su mirada a la región. Cuando lo hicieron, como en las guerras con México o España, fue para expandir su territorio así como la influencia del Estado norteamericano. Para los latinoamericanos, el poder de Estados Unidos siempre ha sido más evidente que para los habitantes de otros lugares, y su dominio en una variedad de ámbitos dio origen a diversas variantes de hostilidad, desde las versiones antinorteamericanas del marxismo en tiempos de la Guerra Fría hasta el populismo actual de Hugo Chávez.

La brecha en el desarrollo: contexto histórico

Adam Pzreworski y Carolina Curvale, James Robinson, y Jorge Domínguez, se ocuparon de los orígenes históricos de la brecha en el crecimiento económico de América Latina y Estados Unidos. Todos ellos coinciden en líneas generales. Antes de la llegada de los europeos en 1492, muchas zonas de América Latina eran más ricas que las colonias norteamericanas. Desde luego, la colonización española tuvo efectos devastadores en las poblaciones indígenas precolombinas de México y la región andina, ya que el imperio español se dedicó a extraer el oro, la plata y otros productos de estos países, del mismo modo que lo hicieron los ingleses y franceses con las poblaciones indígenas, de menor cuantía, existentes en América del Norte. Sin embargo, en términos del ingreso per cápita o de la estructura económica, las condiciones iniciales de estas dos mitades del Nuevo Mundo no eran tan diferentes. Ambas regiones tenían economías predominantemente agrícolas y exportaban productos básicos al mundo más desarrollado. Esta situación persistió aproximadamente hasta fines del siglo XVIII y la independencia de Estados Unidos.

En rigor, la “brecha” surgió en los primeros dos tercios del siglo XIX, con posterioridad a las guerras de la independencia respecto de España y Portugal que dieron lugar a la creación de nuevos países. El lapso que va de 1820 a 1870 fue particularmente catastrófico para América Latina: mientras en Estados Unidos el PBI per cápita aumentaba a una tasa anual de 1,39 %, en América Latina disminuyó cada año un 0,05 %. Si la lucha por la independencia fue costosa en ambas regiones, a los países latinoamericanos les llevó mucho más tiempo, en promedio, obtener la independencia y consolidar nuevas instituciones en su territorio. El retiro de los españoles redujo su acceso a ciertos mercados y tecnologías, y acabó con la unión aduanera interna que había existido durante su imperio, todo lo cual se cobró su precio en el

crecimiento.

Lo que Jorge Domínguez llamó el “casi siglo XX” que va de 1870 a 1970 fue, en comparación, un período en el cual América Latina pudo en su mayor parte reducir modestamente esa diferencia. Entre 1870 y 1929, el aumento del PBI per cápita fue de hecho mayor en esta región que en Estados Unidos, y volvió a serlo entre 1950 y 1970. En toda la región se fueron consolidando poco a poco los regímenes posteriores a la independencia, y hubo largos períodos en los que tanto el ambiente interno como el externo fueron beneficiosos. Desde luego, en ese “casi siglo XX” el crecimiento fue dramáticamente interrumpido por la Gran Depresión posterior a 1929 y el estallido de la Segunda Guerra Mundial; pero si bien estos acontecimientos tuvieron importantes secuelas en todos los países del hemisferio occidental, puede sostenerse que su impacto fue menos grave en América Latina que en Estados Unidos.

La brecha volvió a ampliarse en las tres últimas décadas del siglo XX, en las cuales luego de la Revolución Cubana de 1959 se difundieron por casi toda la región regímenes autoritarios, y muchos de los grandes países latinoamericanos no lograron adaptarse a los cambios catastróficos en el ambiente externo generados por los dos *shocks* petroleros de la década del setenta. En México, Brasil, la Argentina, Perú y otras naciones el creciente déficit fiscal, los intentos de monetizarlo mediante el aumento de la oferta monetaria, la hiperinflación y la sobrevaluación de los tipos de cambio allanaron el camino a la crisis de la deuda de la década de 1980 y la subsiguiente caída en los índices de crecimiento real en toda América Latina. Por el contrario, Estados Unidos pudo controlar bastante rápido a comienzos de la década del ochenta la espiral inflacionaria desatada por la crisis del petróleo y puso en marcha una serie de políticas económicas liberalizadoras que sentaron las bases para dos décadas de crecimiento casi ininterrumpido del ingreso per cápita. Más aun, el aumento de la productividad total de los factores, que había disminuido durante gran parte de la posguerra, comenzó a elevarse a fines de los años noventa, cuando se afianzaron una serie de innovaciones en materia de comunicaciones e informática.

En la década de 1990 y los primeros años del siglo XXI se asistió en la mayor parte de América Latina a un retorno a la ortodoxia económica y una estabilización de los indicadores macroeconómicos. En varios países, esto preparó la escena para un retorno al crecimiento; pero debido al desempeño relativamente bueno de Estados Unidos en ese lapso, no hubo una reducción apreciable de la brecha. Por otra parte, los resultados obtenidos fueron muy desparejos. México y la Argentina tuvieron graves crisis monetarias y económicas en 1994 y 2001, respectivamente; en los países en que hubo crecimiento, éste fue sostenido pero nada espectacular; y si bien se hizo algún progreso en cuanto a la disminución de los niveles de desigualdad económica, en muchos países no existía aún una percepción política suficiente de que los frutos del crecimiento debían compartirse. Como consecuencia, en Venezuela, Ecuador, Brasil, Uruguay y la Argentina surgieron líderes populistas o de inclinaciones izquierdistas.

Factores que no explican la brecha

Hubo entre los distintos participantes un alto grado de consenso sobre los factores que han contribuido o no al surgimiento y persistencia de la brecha de desarrollo entre Estados Unidos y América Latina. Algunos factores, aunque claramente importantes, no son suficientes a la hora de explicar la brecha, mientras que otros factores causales pueden considerarse críticos. La cuestión clave se convierte en: ¿qué hacer?. Aunque las prescripciones de política son difíciles de formular para regiones tan vastas y diversas como América Latina, se identificaron ciertas áreas donde las mejoras son necesarias: políticas económicas, instituciones, prestar atención a la actividad política y lo que denomino “una política social inteligente”.

Comenzaremos por considerar los factores que algunos estudiosos estiman cruciales, pero que a nuestro juicio no lo son. El primero de dichos factores es el que abarca la geografía, los recursos naturales, la morbilidad y otras características del ambiente natural, a los que se considera capaces de explicar el éxito o fracaso del desarrollo en diferentes regiones del mundo. El primero en difundir este punto de vista fue Jared Diamond en su obra *Guns, Germs, and Steel*, donde aducía que el subdesarrollo relativo de América Central, que la había vuelto vulnerable a la conquista española, derivaba de que carecía de animales domesticados como el caballo y de cultivos de alto rendimiento como el trigo –ambos eran, para Diamond, accidentes del ambiente natural–.² Jeffrey Sachs ha generalizado este punto de vista argumentando que otros factores ambientales, como el hecho de que un país esté situado en zonas tropicales (lo cual aumenta su morbilidad), su acceso o falta de acceso a vías navegables, etc., explican por qué algunos países quedan atrapados en “trampas de pobreza”.³ Instituciones como los derechos de propiedad, el imperio de la ley, la existencia de una administración pública competente, y otros, son endógenas al crecimiento económico, o sea, son causadas por éste en lugar de ser su causa.⁴

La ponencia de James Robinson procuró mostrar por qué es poco probable que esta teoría sea cierta. Hace cuatrocientos años, las condiciones iniciales imperantes en muchos lugares de América del Norte y de América Latina no eran tan diferentes; más aun, sectores importantes de Latinoamérica eran más ricos que los territorios del Norte. El hincapié que hace Sachs en la morbilidad y el acceso a vías navegables es mucho más pertinente para explicar el relativo subdesarrollo de África que el de América Latina. Es cierto que en América Central la difusión de las enfermedades tropicales limitó el desarrollo, pero muchos países de América Latina se hallan en zonas templadas, y tienen buen acceso a ríos y puertos. Por otra parte, el clima tropical de Mesoamérica no impidió que surgieran y florecieran allí complejas civilizaciones precolombinas. Si las condiciones ambientales fuesen tan importantes, no tendría explicación el hecho de que las tasas de crecimiento hayan divergido en distintos períodos, acelerándose en algunos y tornándose más lentas en otros.

Un segundo factor a menudo citado para dar cuenta de las tasas relativas de crecimiento, y que probablemente tampoco sea significativo, es la cultura

² Jared Diamond, *Guns, Germs, and Steel: The Fates of Human Societies*, Nueva York: W. W. Norton, 1997.

³ Jeffrey Sachs, *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*, Nueva York: Penguin Press, 2005.

⁴ Véase la discusión de esta teoría en William R. Easterly, *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*, Nueva York: Penguin Press, 2006.

—al menos si se la entiende como la presencia de una variable decisiva, del tipo del “catolicismo” o el “autoritarismo ibérico”—. Aunque en un grado algo menor que la geografía, también la cultura permanece constante en el transcurso de largos períodos, de modo que es difícil explicar con ella la reducción del crecimiento latinoamericano entre 1820 y 1870 y su aceleración a partir de entonces. Por lo demás, y a diferencia de la geografía, la cultura evoluciona con el tiempo. El catolicismo fue ampliamente considerado en una época el enemigo tanto de la democracia moderna como del desarrollo económico capitalista, pese a lo cual fue la religión de la mayoría de las nuevas democracias surgidas en lo que Samuel Huntington denomina “la Tercera Ola de la democratización”.⁵ Por lo tanto, debería formularse una teoría de la evolución cultural, y bien puede ser que en ella la cultura termine siendo una variable dependiente, en lugar de independiente.

Quizás un tipo más modesto de variable cultural (como aquella a la que normalmente se designa “cultura política”) sea más pertinente que la religión para explicar los resultados del desarrollo. Vale decir, es posible que ciertas sociedades —o grupos o elites dentro de ella— estén más inclinadas que otras a favor de la confianza social mutua o el respeto por la ley, o menos inclinadas a defender la familia y el clientelismo. Todas las sociedades operan en medio de una compleja red de normas y reglas formales e informales; el orden informal determina a menudo el funcionamiento del orden formal. No obstante, en una región tan amplia como América Latina (o Estados Unidos, para el caso de lo mismo), aun reconociendo la importancia de estas densas normas es muy difícil hacer generalizaciones al respecto.

El tercer factor explicativo que, en general, los participantes descartaron como explicación *primordial* de la brecha es el referido a las influencias externas, y en especial la de Estados Unidos. Es interesante señalar que la mayoría de los expositores norteamericanos dejaron de lado el análisis del sistema económico y político mundial y apuntaron, en cambio, a los factores internos de América Latina, en tanto que los latinoamericanos señalaron la importancia de Europa, y sobre todo de Estados Unidos, como factores explicativos de su propia situación con respecto a la del resto del mundo. No obstante, es menester explicar con más precisión de qué manera el mundo externo determinó o no los resultados obtenidos en el Norte y en el Sur.

Por supuesto, las diferentes experiencias coloniales que tuvieron las dos Américas, fueron virtualmente para todos los expositores fundamentales a la hora de dar cuenta de dichos resultados. James Robinson, quien argumenta enfáticamente que las instituciones explican la brecha, dijo asimismo que los distintos legados institucionales son consecuencia de la diferentes herencias coloniales de una y otra región. Según él, la intromisión colonial europea, mezclada con el ambiente local, dio origen a diferentes instituciones; allí donde los europeos se afincaron en gran número (como en América del Norte), aplicaron sus propias instituciones en materia de derecho de propiedad y autogobierno; mientras que cuando debieron gobernar a grandes poblaciones esclavas indígenas (como en la América hispana) no legaron a la gran masa de ciudadanos de la sociedad instituciones igualmente duraderas. No hay duda,

⁵ Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Oklahoma City: University of Oklahoma Press, 1991.

pues, que en algún momento la presencia extranjera tuvo gran importancia.

Sin embargo, cuando los participantes culparon a actores externos por el rezago de América Latina no pensaron, por lo común, en el legado colonial de los comienzos, sino en la influencia extranjera una vez que los países de América del Norte o del Sur se volvieron independientes. En América Central y en el Caribe la influencia norteamericana fue, desde luego, avasalladora y con frecuencia cobró la forma de una intervención militar. La historia de la United Fruit en Guatemala, o de la participación del gobierno norteamericano en la caída de Jacobo Arbenz en ese mismo país en 1954, es un elemento al que recurren frecuentemente los críticos de la política exterior norteamericana en la región.

Pero ¿qué pasa con los países más grandes, como México, Brasil, la Argentina, Chile, Colombia, Venezuela y Perú? Es obvio que Estados Unidos ejerció una tremenda influencia en todos ellos, primero actuando como modelo de democracia constitucional en el siglo XIX, y más tarde, durante la Guerra Fría, apuntalando a gobiernos oligárquicos anticomunistas. Como señaló Halperin Donghi en su exposición, Raúl Prebisch y el grupo de economistas que se formaron en la década de 1970 en torno de la CEPAL formalizaron una teoría que explicaba la falta relativa de desarrollo industrial en dichos países por el deterioro de los términos del intercambio en el sistema de comercio mundial, y por el apoyo político concedido al “autoritarismo burocrático” a fin de mantenerlos dependientes de los artículos manufacturados de los países de alto grado de desarrollo.

Es poco probable que la política exterior estadounidense tuviera un papel tan importante y tan negativo en el aumento de la brecha entre los países principales de la región y Estados Unidos como sugirió la teoría de la dependencia. Esta última contenía la suposición de que el desarrollo económico exigía una industrialización en gran escala y el crecimiento del sector manufacturero; pero como lo demostró la Argentina en las primeras décadas del siglo XX, y Chile y Australia en las tres últimas, aun los países exportadores de artículos primarios pueden crecer y elevar el nivel de vida de su población de un modo impresionante. La apertura económica y la integración a los mercados mundiales no generó situaciones de dependencia a largo plazo en otras partes del mundo, como el Este asiático, sino que más bien allanó el camino a una vertiginosa industrialización.

Tampoco ha habido una correlación nítida entre el tipo de régimen político, el apoyo de Estados Unidos y los resultados económicos; ciertos gobiernos “autoritarios burocráticos”, como el de Pinochet en Chile, promovieron el crecimiento, en tanto que otros, como el de la junta militar en la Argentina, demostraron ser económicamente incompetentes. El régimen militar izquierdista de Velasco en Perú fue un desastre; los generales conservadores de Brasil obtuvieron al principio buenos resultados pero después sentaron las bases para la crisis de la deuda. Análogamente, los regímenes democráticos que volvieron al poder en toda la región en los años setenta y ochenta tuvieron resultados económicos heterogéneos. Por lo tanto, parecería que si queremos descubrir las causas más importantes de la brecha de

desarrollo, tenemos que examinar las políticas concretas y las instituciones, más que el tipo de régimen o la influencia norteamericana.

Factores que sí pueden explicar la brecha

Los expositores señalaron un conjunto diferente de factores causales capaces de explicar la brecha de desarrollo entre América Latina y Estados Unidos. Ellos pueden clasificarse en tres grandes categorías: primero, las políticas (v. gr., sustitución de importaciones versus apertura comercial); segundo, las instituciones (incluidas las relativas a los derechos de propiedad, el imperio de la ley, y las instituciones políticas destinadas a mitigar los conflictos sociales y promover acciones colectivas); y tercero, la estructura social (entendiendo por ésta las divisiones de clase, étnicas, raciales y regionales que existen en cada sociedad).

Las políticas

A partir de la crisis de la deuda que experimentó América Latina en la década del ochenta y su lenta recuperación, gran parte de los especialistas en desarrollo se centraron en las políticas oficiales y su reforma. En el período posterior a la Gran Depresión y a la Segunda Guerra Mundial, muchas naciones latinoamericanas adoptaron políticas económicas autárquicas, tendientes a proteger la industria incipiente y promover una rápida industrialización gracias a las barreras aduaneras. Esto llegó a considerarse, en general, como una de las causas del estancamiento regional: los mercados internos eran demasiado reducidos como para promover economías de escala eficientes; los productores nacionales protegidos dedicaban su energía a salvaguardar sus réditos en vez de aumentar su competitividad a nivel mundial; y al subsidiar, por motivos políticos, a sectores poco competitivos o a las empresas estatales, los gobiernos acumulaban un creciente déficit fiscal. El curso de acción para pasar de la autarquía a economías más liberalizadas fue un conjunto de medidas llamadas “Consenso de Washington”.⁶

El Consenso de Washington estuvo expresamente destinado a combatir una serie de patologías prevalecientes en muchos países latinoamericanos. Las industrias protegidas, de por sí poco competitivas, se tornaban aun menos competitivas a raíz de la sobrevaluación de los tipos de cambio; esto, combinado con un gasto público irrestricto, dio origen a crisis monetarias, devaluación, aumento de las tasas de interés reales e inversión del crecimiento económico, en un ciclo aparentemente interminable. El paquete de medidas liberalizadoras recomendado por el FMI y otros acreedores internacionales procuraba romper con varios eslabones de este ciclo alentando la competencia y la apertura económicas, mejorando la disciplina fiscal, reduciendo las oportunidades para la apropiación indebida de las rentas públicas y eliminando el uso discrecional de la política monetaria para resolver los problemas fiscales por vía de la inflación.

Lo cierto es que este tratamiento, en líneas generales, funcionó: la

⁶ Véase también John Williamson, *The Political Economy of Policy Reform*, Washington, Institute for International Economics, 1994.

inflación incontenible que había caracterizado a Bolivia, Perú, la Argentina, Brasil y otros países en los años ochenta pudo controlarse en la década siguiente.⁷ La supresión del impuesto regresivo representado por la inflación estimuló el retorno de los capitales que se habían fugado y hasta un aumento del nivel de la inversión extranjera. Ciertamente es que, de acuerdo con el Plan Brady, la estructura de la deuda siguió siendo una carga para las economías de la región en los años noventa, pero al comenzar el siglo XXI ya se habían vuelto normales las políticas monetarias más sensatas, la presencia de bancos centrales más o menos independientes y una confección más responsable del presupuesto oficial.

Así pues, reemplazar las malas políticas por otras buenas es un elemento importante del desarrollo económico. Sin embargo, en esto hay una petición de principios, porque ¿cómo hace un sistema político para generar buenas medidas de gobierno? Todas las medidas de gobierno son, en última instancia, políticas; cualquier reforma de dichas medidas implica el desplazamiento de recursos de un grupo a otro. A algunas sociedades les es más fácil que a otras formular e instrumentar buenas medidas de gobierno, lo cual sugiere que el verdadero factor explicativo de un desempeño económico superior no son las medidas de gobierno en sí, sino las instituciones políticas que las sustentan.

El hecho de que buenas medidas de gobierno no sean en sí mismas suficientes para explicar el desarrollo económico puede ilustrarse examinando más atentamente lo que pasó en América Latina en los últimos cincuenta años, en particular cuando se lo compara con lo sucedido en el Este asiático. Durante gran parte de este período, y sobre todo en las décadas que van desde fines de la Segunda Guerra Mundial hasta mediados de los años setenta, ninguna de las dos regiones se atuvo particularmente a lo dispuesto en el Consenso de Washington, pese a lo cual ambas crecieron a un ritmo bastante rápido. Jorge Domínguez puntualizó en su exposición que si bien la sustitución de importaciones perdió credibilidad en la década del ochenta, entre la del cincuenta y comienzos de la del setenta México y Brasil tuvieron un crecimiento notorio a pesar del alto grado de intervención del Estado y de la falta de apertura al mundo exterior. Los países del Nordeste asiático (Japón, Corea del Sur y Taiwán) crecieron aun más velozmente en dicho período, con una fuerte intervención del Estado en los mercados de capitales y protección del mercado interno frente a los productos e inversiones extranjeros. De hecho, como señala Alice Amsden, ya para la década del setenta la tasa de protección arancelaria media de Corea del Sur era comparable a la de la Argentina.⁸ Por consiguiente, en ninguna de estas dos regiones, una apertura total a las fuerzas del mercado y una intervención estatal mínima fueron elementos sine que non de su crecimiento económico.

El desempeño económico de Asia oriental y de América Latina comenzó a divergir en forma notoria sobre todo después de los *shocks* petroleros de la década del setenta; la diferencia en el desempeño a largo plazo de una y otra región (y, por ende, la dificultad de la segunda para superar la brecha con Estados Unidos) se debió principalmente a que América Latina no supo amoldarse a las cambiantes condiciones del ambiente externo. A medida que en

⁷ Véase John Williamson y Pedro-Pablo Kuczynski, *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Washington, Institute for International Economics, 2003.

⁸ Alice H. Amsden, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Nueva York/Oxford: Oxford University Press, 1989.

los países no productores de petróleo comenzaron a acumularse los déficits en cuenta corriente, muchos de los del Este asiático se ajustaron el cinturón, redujeron el gasto público y mantuvieron bajo control el déficit fiscal. América Latina, en cambio, aprovechó los petrodólares reciclados que les ofrecían los bancos centrales para mantener niveles de consumo que demostraron ser insostenibles.

Además, países del Este asiático como Japón y Corea implementaron una protección rigurosa de la industria incipiente siguiendo al pie de la letra la norma de manual: protegieron a los fabricantes de reciente data respecto de la competencia foránea sólo en la medida necesaria para que alcanzaran una escala competitiva; a partir de ese momento, les suprimían los subsidios y los dejaban a la deriva en los mercados mundiales, para que subsistieran o se hundieran. Los gobiernos latinoamericanos hicieron lo contrario: continuaron protegiendo a los sectores favorecidos frente a los mercados externos y, a través de tipos de cambio sobrevaluados, beneficiaron a los consumidores en desmedro de los exportadores.

Esta deficiencia en materia de ajuste económico fue acompañada de la falla de las instituciones políticas para manejar el conflicto social. Como señaló en detalle Jorge Domínguez, casi todos los países de la región asistieron en los años sesenta y setenta a una quiebra de sus instituciones democráticas, con la muerte, tortura, desaparición o encarcelamiento de miles de ciudadanos durante el período de los gobiernos militares. Salvo Chile con Pinochet y Brasil en los primeros tiempos del régimen militar, los gobernantes autoritarios de América Latina no apoyaron medidas a favor del desarrollo ni sentaron las bases para un crecimiento económico de largo plazo –nuevamente, en agudo contraste con los gobiernos autoritarios de Corea del Sur, Taiwán, Singapur, Malasia, Indonesia y otros países del Este asiático—. En verdad, los que estuvieron en el poder durante la crisis de la deuda de principios de los años ochenta fueron, como señala Jorge Domínguez, gobiernos militares o partidos autoritarios.

Esta historia resalta que las buenas medidas de gobierno no son en sí mismas suficientes para producir un crecimiento económico sostenido. Según ha señalado Dani Rodrik, América Latina creció notablemente en las décadas del cincuenta y sesenta bajo el imperio de políticas proteccionistas heterodoxas, y desde fines de la del ochenta en adelante, en la era de la reforma liberal, su desempeño ha sido desigual.⁹ Los verdaderos problemas fueron consecuencia de la falta de adaptación de la región a los *shocks* petroleros y al ambiente internacional mucho menos benigno que surgió en la década del setenta, contra los cuales los países de veloz desarrollo del Este asiático reaccionaron con mucho más éxito. Esto nos lleva al segundo factor decisivo que explica la brecha de desarrollo: las instituciones

Las instituciones

Muchos de los expositores, como Robinson, Roett y González, Fukuyama, y Przeworski y Curvale identificaron la debilidad o deficiencia de las , la

⁹ Dani Rodrik, *Where Did All The Growth Go? External Shocks, Social Conflict and Growth Collapses*, Londres: Centre for Economic Policy Research, 1998.

instituciones como una de las fuentes más significativas de la brecha. En la actualidad, los economistas definen las instituciones como aquellas reglas, formales o informales, que restringen la capacidad de decisión humana; esta definición es muy abarcativa, pues no sólo incluye a instituciones formales como los tribunales o los sistemas electorales, sino también las normas y valores informales. Hay por lo menos tres importantes categorías de instituciones que han ejercido un efecto en el desarrollo económico y en la calidad de la vida política en la región: primero, las vinculadas a los derechos de propiedad, el sistema jurídico que avala los contratos y el imperio de la ley en general, sobre las cuales tienden a centrarse los economistas; segundo, las instituciones macropolíticas como los sistemas electorales, las formas en que ejerce su autoridad el poder ejecutivo y el federalismo, que tienen que ver con la representación, la legitimidad, la resolución de los conflictos y la acción colectiva; tercero, las normas y hábitos informales que influyen en la manera de actuar de las instituciones formales.

Aquí, así como en sus trabajos anteriores, James Robinson sostuvo que en lo concerniente a las instituciones América Latina tuvo un “defecto de nacimiento”.¹⁰ Los colonizadores españoles crearon en el Nuevo Mundo vastos imperios esclavistas destinados a extraer de la tierra los recursos naturales y otros productos; la gran mayoría de la población no tenía al principio derecho al voto, ni derechos de propiedad, ni podía participar en el sistema político con el objeto de demandar mayores inversiones en educación, infraestructura y otros elementos decisivos para el desarrollo. Aun cuando el sistema colonial fue desmantelado, se establecieron democracias formales y se concedió el derecho al sufragio a gran parte de la población, esta jerarquía social inicial se perpetuó. Robinson sostiene que el desigual equilibrio político subyacente pudo subsistir gracias a ciertos cambios introducidos en las instituciones políticas formales por las elites, a medida que éstas encontraban nuevas formas de resguardar su poder y posición social.

En América del Norte, la trayectoria seguida por el desarrollo institucional fue distinta. Los primitivos intentos de esclavizar a la población indígena fracasaron; el clima y la geografía propicios alentaron el asentamiento en gran escala de colonos europeos, las explotaciones familiares y una distribución inicialmente más equitativa de los recursos. Los colonos europeos trajeron consigo instituciones como los derechos de propiedad y el sistema del derecho consuetudinario, y los aplicaron a sí mismos (dejando de lado, desde luego, la esclavitud de los negros en el Sur).

Como señaló Jorge Domínguez, es verdad que en Estados Unidos hubo violaciones a los derechos de propiedad, como las hubo en varios países del Este asiático cuando después de la Segunda Guerra Mundial se redistribuyó la tierra. Pero estos hechos fueron infrecuentes y casi siempre se produjeron después de un gran cataclismo social, como una guerra o una revolución. Lo que diferencia a América Latina es la permanente inseguridad con respecto a la propiedad durante períodos prolongados, que dio origen a bajos niveles de inversión y fuga de capitales.

Przeworski y Curvale discreparon con Robinson señalando que la lenta

¹⁰ Daron Acemoglu, Simon Johnson y James A. Robinson, “The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation”, *American Economic Review*, vol. 91, núm. 5, 2001. pp. 1369-401; Daron Acemoglu y James A. Robinson, *Economic Origins of Dictatorship and Democracy: Economic and Political Origins*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

expansión de la participación política en América Latina no explica su subdesarrollo relativo. No está del todo claro si esa expansión fue, en efecto, mucho más lenta que en Estados Unidos, ni es evidente que la ampliación del sufragio sea necesariamente buena para el crecimiento económico. Ellos argumentan que ciertos sistemas políticos, que contienen un alto grado de desigualdad social pero consiguen mitigar con eficacia los conflictos, pueden promover dicho crecimiento.

A la postre, no resulta claro si entre Robinson y Przeworski-Curvale hay una discrepancia sustancial. Todos mencionan la ausencia de una clase amplia de propietarios de la tierra bajo la forma de haciendas familiares (y, más adelante, de una clase media urbana), la existencia de un grupo numeroso de ciudadanos marginados y la posterior reproducción de la desigualdad social con el correr del tiempo, a medida que las elites lograban perpetuarse. Przeworski y Curvale aseguran que la persistencia de estas divisiones sociales llevó a conflictos políticos y a un grado de inestabilidad sumamente perjudicial para el crecimiento. Los períodos en que la brecha entre América Latina y Estados Unidos se amplió considerablemente –durante las guerras de la independencia de 1820-1870 y entre 1970 y 2000– se caracterizaron por la inestabilidad política y el conflicto social. La inestabilidad es nociva para el crecimiento por una serie de razones obvias: origina cambios repentinos de las medidas de gobierno, promueve un clima incierto para las inversiones y aparta la atención de los gobernantes de las cuestiones relativas al desarrollo.

Aquí se hace evidente la importancia de un segundo aspecto de las instituciones, a saber, su capacidad para resolver en forma pacífica los conflictos sociales y brindar canales legítimos a la acción colectiva. El problema es tanto estático como dinámico. En un momento cualquiera, una sociedad se compondrá de distintos grupos sociales cuyos intereses pueden estar en pugna; el objetivo de un sistema político constitucional y democrático es representar a la mayor parte posible de los ciudadanos de esa sociedad y conciliar sus intereses conflictivos apelando a las normas, en lugar de hacerlo por vía de la violencia. Deben resolver lo que Roett y González denominan la “lucha por la participación”. El Estado tiene que poseer el monopolio de la fuerza si pretende hacer cumplir sus leyes, pero los ciudadanos deben considerar legítima dicha fuerza. Y con el tiempo, a medida que cambian las condiciones sociales y económicas, el Estado debe acomodarse a los nuevos actores sociales o fuerzas que surgen en la sociedad, como la clase obrera, los inmigrantes, los grupos sociales antes marginados, etc.

En este aspecto, existe entre América Latina y Estados Unidos un agudo contraste. Desde la fundación del país en 1789, Estados Unidos experimentó una sola quiebra de su orden político, cuando el conflicto en torno de la esclavitud llevó a la Guerra Civil. Antes y después, el sistema político norteamericano supo procesar los conflictos e incorporar a los nuevos actores sociales con relativo éxito. El sufragio se hizo extensivo sucesivamente a las personas sin propiedades inmuebles, a los negros y los indígenas, y a las mujeres. Dentro del sistema político encontraron representación nuevos actores sociales, como la clase obrera y una multitud de grupos étnicos y/o de inmigrantes. Si bien facultades

continuamente se elevan quejas sobre distintas facetas de este sistema –desde la corrupción en las campañas financieras electorales hasta el exceso de facultades del poder judicial, pasando por una excesiva polarización ideológica–, lo cierto es que la abrumadora mayoría de los estadounidenses lo consideran legítimo, y al imperio de la ley, sacrosanto.

No ocurrió lo mismo en América Latina, donde en ningún país hubo continuidad en los regímenes de gobierno desde la independencia. En ninguno, con la interesante excepción de México, se fijaron normas para la sucesión política. Por desgracia, en el siglo XX fue muy común que esa sucesión se cumpliera merced a golpes militares aunque afortunadamente esta situación se atenuó a partir de la segunda mitad de la década de 1980. En los últimos años, los dirigentes políticos de Perú, la Argentina y Colombia han dedicado un tiempo considerable a modificar las normas constitucionales que regulan dicha sucesión (por lo general tratando de imponer una extensión de los mandatos). En la pasada década y en reiteradas ocasiones, los presidentes electos de Ecuador, Bolivia, Venezuela y Perú fueron obligados a dimitir antes de cumplir con su mandato.

Tampoco se lucieron los sistemas políticos latinoamericanos en lo que atañe a incorporar a lo largo del tiempo nuevos actores sociales. Roett y González detallaron en su exposición la variedad de formas en las cuales los sistemas políticos latinoamericanos procuraron incluir a la creciente clase obrera industrial a comienzos del siglo XX, como el surgimiento de partidos radicalizados antioligárquicos en la Argentina y Perú, o el vínculo establecido por las elites de Uruguay y Colombia con el movimiento obrero. Allí donde aparecieron partidos populistas, marxistas o comunistas, el conflicto social se agudizó; países como Perú, Bolivia y la Argentina sufrieron la alternancia de gobiernos oligárquicos conservadores y populistas radicalizados. En ninguno de los países en que estos últimos llegaron al poder hubo una cabal redistribución de la tierra y una mayor seguridad en cuanto a los derechos de propiedad, como sucedió en Japón, Corea del Sur y Taiwán luego de la Segunda Guerra Mundial.

En América Latina se ha asistido a una serie numerosa de las denominadas “transiciones pactadas”, en las que un grupo de la elite, al desplazar a un gobernante autoritario, negocia diversas reglas para compartir el poder. Tal fue lo que ocurrió con el Pacto de Punto Fijo en Venezuela (1958) y el Frente Nacional en Colombia (1957). Algunos científicos sociales han elogiado las transiciones pactadas como una manera eficaz de salir de una dictadura,¹¹ pero ellas llevan oculta consigo una bomba de tiempo: si las elites que forjaron el pacto no son lo bastante flexibles como para incorporar a los nuevos actores sociales o modificar sus reglas de acuerdo con las cambiantes circunstancias, corren el riesgo de perder el control del poder por el surgimiento de nuevas fuerzas ajenas a los términos del pacto original. En Venezuela y Colombia, países que lograron eludir la crisis de la deuda y los conflictos sociales que asolaron la Argentina, México y Brasil en la década del ochenta, asistieron en la década siguiente a la fractura de sus respectivos sistemas políticos cuando nuevos actores quisieron acceder al poder.

En las presentaciones de Roett y González y de Fukuyama se planteó el

¹¹ Philippe C. Schmitter y Guillermo O'Donnell, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions About Uncertain Democracies*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986.

interrogante de si lo que explica el deficiente desempeño político y económico de estos países es el diseño particular de sus instituciones. La respuesta es que sí, pero sólo en una medida limitada. En Uruguay y Colombia el movimiento obrero fue incorporado a los partidos existentes de la elite, en tanto que en Venezuela y México se movilizó a este último a fin de incluirlo en partidos más amplios. Cualquiera de estos caminos permitió evadir los agudos conflictos políticos que sobrevinieron en países como la Argentina, Bolivia o Perú.

Hay otros aspectos en que el diseño institucional importa. El presidencialismo latinoamericano ha sido sumamente criticado en la literatura académica. Por su propia índole, los sistemas presidencialistas, en los que el ganador se queda con todo, genera jefes de Estado apoyados por una minoría y dotados de escasa legitimidad, como fue el caso en 1971 de Salvador Allende en Chile, elegido por apenas algo más de la tercera parte de los votantes chilenos. Los fracasos en materia fiscal de la Argentina y Brasil se han atribuido a su deficiente federalismo, en el cual se permite a los estados provinciales incurrir en déficits presupuestarios que a menudo son cubiertos por el gobierno nacional. Por otro lado, los esfuerzos inteligentes destinados a descentralizar el poder para delegarlo en las provincias o, mejor aun, en los municipios, han contribuido a forjar gobiernos más responsables, tanto en lo que respecta a su propia conducta como a su rendición de cuentas a la sociedad.

Tal vez el déficit institucional más importante que recorre casi todos los países de América Latina es el relativo al escaso imperio de la ley. Esto no se refiere solamente a los derechos de propiedad, sino a la seguridad física de las personas frente al delito, y al acceso de toda la población, y en especial de los pobres, al sistema jurídico. Hernando de Soto ha documentado ampliamente de qué manera la exclusión del sistema jurídico formal y la enorme burocracia, ineficiencia y corrupción presentes en éste empuja a gran cantidad de latinoamericanos hacia el sistema informal.¹² En él hacen uso del capital social para ocupar ilegalmente propiedades o realizar negocios sin la protección del Estado y sus leyes. Esto origina un tratamiento desigual y una enorme ineficiencia, y socava la legitimidad de los políticos y partidos que gobiernan el sistema.

La tercera categoría institucional incluye las normas informales necesarias para que las instituciones formales funcionen adecuadamente. En ningún aspecto esto es más vital que en lo concerniente a los sistemas jurídicos. El imperio de la ley abarca, por supuesto, un conjunto de instituciones formales visibles, como las leyes escritas del país, su sistema tribunalicio y policial, así como el aparato administrativo que sustenta la aplicación de las normas; pero ningún sistema jurídico puede operar sin la ayuda de normas informales. Si los políticos se muestran dispuestos a torcer las leyes para obtener lo que quieren, si los jueces y abogados aceptan, como cosa de rutina, sobornos a cambio de ciertos favores, si cuando se cometen crímenes la policía mira para otro lado, o ella misma los comete, ningún sistema formal de normas e incentivos puede funcionar como corresponde.

El ensayo preparado por Natalio Botana, aunque centrado exclusivamente en la Argentina, muestra cuán decisiva es la estructura normativa propiamente

¹² Hernando De Soto, *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, Londres: Bantam Press, 2000.

dicha. Gran cantidad de observadores han señalado que, de todos los países latinoamericanos, la Argentina es el que menos excusas tiene para ser subdesarrollado.¹³ Se halla en una zona de clima templado y posee abundantes recursos naturales y tierras cultivables, así como un buen acceso a vías navegables y al comercio internacional. No empezó siendo un imperio esclavista ni está plagado, como los países andinos, de conflictos étnicos. Los inmigrantes que la poblaron fueron casi todos europeos, no muy distintos de los que colonizaron América del Norte, y trajeron consigo las instituciones europeas. Pese a todo, la Argentina se distingue por ser un ex país desarrollado, antaño más rico que Suiza, pero cuyo PBI per cápita sólo alcanza en la actualidad al 7 % de este último.

El análisis que hace Botana de la participación fiscal de la ciudadanía explica, al menos en parte, este desenlace. Los ciudadanos se sienten motivados a pagar sus impuestos cuando existe cierta relación entre éstos y el uso público que se le da a la recaudación. Evasión impositiva hay en todas partes, aun en Estados Unidos, pero en la Argentina su nivel es significativamente mayor debido a que el contrato social básico que legitima la participación fiscal de la ciudadanía ha sido socavado. Los argentinos no creen en su moneda, ni creen que su gobierno haga un buen uso del dinero que ellos le dan. En cierto sentido, es una reacción perfectamente racional frente a un Estado que en reiteradas ocasiones les confiscó sus ahorros mediante la hiperinflación y/o la devaluación, hizo un uso impropio de los ingresos fiscales y se apoderó de los dineros públicos con fines privados. Entre 1950 y 1990, el estado de derecho ha sido interrumpido en la Argentina más veces que en ningún otro país latinoamericano, bajo la forma de golpes militares y de tentativas concomitantes de politizar el sistema judicial, como destacó Domínguez en su presentación. Esta práctica continúa hasta hoy: los presidentes electos procuran integrar la Corte Suprema con sus candidatos favoritos. Simplemente, la Argentina carece de un orden normativo capaz de sustentar el tipo de estado de derecho necesario para crear una sociedad verdaderamente moderna.

La desigualdad social

Si se inquiere a qué se debe la debilidad de las instituciones en América Latina, es preciso recurrir a un nivel explicativo más profundo, vinculado con las desigualdades y divisiones sociales. Como ya dijimos, James Robinson atribuía históricamente las fallas de dichas instituciones a los imperios extractivos y explotadores establecidos por los colonizadores españoles, que dejaron a gran parte de la población fuera del sistema político, incapaz de crear instituciones fuertes que defendieran sus derechos. Los colonizadores de América del Norte, en cambio, fueron desde el principio activistas políticos que tenían un interés personal por mantener un sistema democrático.

Las divisiones sociales están en las raíces del débil imperio de la ley en la Argentina. El golpe militar de 1930, que representó la primera ruptura importante del orden constitucional, tuvo lugar porque la oligarquía una vez

¹³ Véase, por ejemplo V. S. Naipaul, *The Return of Eva Perón*, Nueva York: Vintage Books, 1981.

terrateniente temía el surgimiento de una nueva clase media y de la clase obrera. El socavamiento del estado de derecho se produjo desde la cúspide del poder, cuando se hizo que la Corte Suprema avalara retroactivamente la legalidad del golpe. La supresión de las fuerzas populares allanó el camino más tarde al auge del peronismo, que una vez instalado en el poder mostró tan poco respeto por las normas y la ley como los oligarcas a quienes había reemplazado. Las diferencias de clase, mitigadas en países europeos como Gran Bretaña y Suecia mediante la inclusión política, se exacerbaban en el sistema político argentino. Como señalé en mi exposición, ni siquiera las instituciones políticas mejor diseñadas son capaces de moderar los conflictos sociales si éstos son suficientemente profundos.

Virtualmente todos los expositores coincidieron en que la desigualdad social autopropagante es una de las más importantes causas profundas de la brecha entre América Latina y Estados Unidos. La desigualdad puede medirse de varias maneras: mediante el llamado coeficiente de Gini, que muestra la proporción relativa de los ingresos de los sectores más ricos y más pobres de una sociedad; o por el porcentaje de niños que reciben instrucción escolar y sus logros en materia educativa; o por la proporción de habitantes que se hallan bajo la línea de pobreza; o por el porcentaje de la población que tiene acceso al sistema jurídico, la atención de la salud o los servicios sociales. Jorge Domínguez destacó la disparidad del número neto de inscriptos en la enseñanza secundaria: mientras que en Estados Unidos era en 1995 del 89 %, en la Argentina, Chile, Colombia, México y Brasil la cifra era del 59 %, 55 %, 50 %, 46 % y 19 %, respectivamente.

La desigualdad social afecta en forma directa el desarrollo económico al generar una escasez de trabajadores instruidos capaces de competir en una economía cada vez más globalizada. Gran parte de los países de América Latina han alcanzado el nivel de “ingresos medios” de acuerdo con la clasificación del Banco Mundial, lo cual significa que sus ingresos per cápita anuales oscilan entre 4.000 y 5.000 dólares estadounidenses, tomando en cuenta la paridad del poder adquisitivo. El problema que enfrentan es cómo avanzar desde ese nivel hasta la categoría superior, cuyos ingresos per cápita oscilan entre 8.000 y 10.000 dólares. Hasta ahora, ese avance se ha basado en la exportación de productos primarios, en la producción de manufacturas que exigen escasa calificación de la mano de obra, como los textiles y las líneas de montaje de las “maquiladoras”, y en algunos bienes manufacturados y servicios de orden superior provenientes de empresas multinacionales latinoamericanas cada vez más competitivas. Si bien los productos primarios seguirán siendo una fuente importante del crecimiento de América Latina, ésta tendrá crecientes dificultades para competir con Asia en las industrias de baja calificación de la mano de obra. Al mismo tiempo, los países asiáticos ascienden con rapidez la cadena del valor agregado: cada año, China y la India producen mayor cantidad de ingenieros y gerentes. Si América Latina pretende afrontar esa competencia, será vital que invierta más en la educación y capacitación de sus habitantes.

Como dijeron Przeworski y Curvale, en el pasado los altos niveles de desigualdad social fueron compatibles con altos índices de crecimiento os

económico; y como sugirieron ellos y Roett y González, el problema más acuciante que engendra la desigualdad es un problema político indirecto. La desigualdad deslegitima el sistema político, genera movimientos sociales y actores políticos contrarios al sistema, y prepara la escena para una amarga polarización social y una “lucha por la participación” de suma cero. Esto es lo que ha venido sucediendo en países de la región andina como Venezuela, Ecuador y Bolivia, donde políticos populistas se han empeñado en consolidar el poder ejecutivo, dismantelar las instituciones democráticas, revertir las reformas económicas liberalizadoras y promulgar políticas sociales que cuentan con el amplio apoyo de los pobres pero son insostenibles a largo plazo.

La forma en que la desigualdad social ha desestabilizado la política en la región andina en la última década merece un examen más detenido, porque sus orígenes afectarán el tipo de políticas que podrían paliar el problema. En América Latina es común oír hablar de la “exclusión social” de los pobres, y en especial de las comunidades indígenas; pero en cierto sentido la inestabilidad de la región en los últimos tiempos es resultado de la mayor inclusividad, que ha introducido en la actividad política a toda una serie de nuevos actores sociales. Por ejemplo, en los últimos tiempos ha habido una mejora sustancial en el terreno educativo: en Colombia la matrícula de la escuela secundaria pasó del 12 % en 1960 al 67 % en 1996; en Perú, en el mismo período, del 18 % al 73 %; en tanto que en Ecuador, entre 1960 y 1994 pasó del 12 % al 50 %.¹⁴ A esto le acompañaron considerables aumentos en la participación electoral: en Perú votó en las elecciones de 2001 el 45,3 % de la población, a diferencia de lo sucedido en 1956, con sólo un 14,9 %; por su parte, Bolivia pasó del 27,4 % en 1960 al 35,4% en 2002.¹⁵ La elección de líderes como Hugo Chávez en Venezuela y Evo Morales en Bolivia habría sido imposible si las elites de esos países retuvieran el control de sus sistemas políticos y si hubiera realmente exclusión política.

El problema que enfrentan estos países no es la exclusión *per se*, sino un caso clásico del síndrome de decadencia política que Samuel Huntington describió en *Political Order in Changing Societies*.¹⁶ Vale decir, el propio proceso de modernización ha movilizado nuevos actores sociales y éstos formulan al sistema político demandas que exceden su capacidad institucional. La debilidad de las instituciones públicas (tribunales, policía, escuelas, atención sanitaria) impide satisfacer tales demandas y crean un enorme escepticismo y la convicción de que el sistema está controlado por las elites y perjudica a los pobres. La solución para este problema es doble: por un lado, debe incrementarse la capacidad del Estado a fin de que pueda brindar con más eficacia los servicios sociales básicos a todos los ciudadanos, y, por el otro, hay que incorporar a los nuevos actores sociales al marco político democrático, para que no reviertan la institucionalización que ya se ha logrado.

Qué hacer

Formular recomendaciones generales a favor de iniciativas que contribuyan a cerrar la brecha de desarrollo existente entre América Latina y Estados Unidos

¹⁴ Scott Mainwaring, “The Crisis of Representation in the Andes”, *Journal of Democracy*, Vol. 7, No. 3, 2006. pp. 13-27.

¹⁵ *Ibid.*, p. 19.

¹⁶ Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*. With a New Foreword by Francis Fukuyama, New Haven, Yale University Press, 2006.

es muy difícil. La persistencia de esta brecha durante más de cuatrocientos años indica que no desaparecerá de la noche a la mañana. Por otra parte, hubo períodos en que efectivamente se redujo, y por tanto hay motivos para pensar que esto puede volver a suceder en el futuro. Los expositores sugirieron cambios en cuatro áreas principales: establecer buenas políticas económicas, realizar una reforma institucional, prestar atención a la actividad política, y, por último, lo que podríamos denominar llevar a cabo una política social inteligente.

Establecer buenas políticas económicas

Pese a todas las críticas que se han formulado en la última década al Consenso de Washington, nadie desea en América Latina volver a los viejos días de la crisis de la deuda, el gasto público descontrolado, la hiperinflación, la crisis monetaria y la recesión. En verdad, en este sentido se ha aprendido mucho; dirigentes de centro-izquierda como el presidente Luiz Inacio Lula da Silva en Brasil y Néstor Kirchner en la Argentina han promovido hasta ahora, en general, políticas macroeconómicas prudentes. Hugo Chávez, de Venezuela, con su denuncia de la globalización, su prédica a favor de revertir la integración con los países de América del Norte y su intento de crear un bloque económico alternativo de países izquierdistas similares, es una excepción. Si ha podido hacer esto en el corto plazo es porque los altos precios del petróleo han colmado las arcas del Estado, pero la empresa petrolera estatal PDVSA está hambrienta de inversiones y la infraestructura venezolana se cae a pedazos.

Es cierto que el Consenso de Washington no fue un remedio mágico que produjera de modo automático un crecimiento sostenido, pero las alternativas que se presentan no son demasiado atractivas. En otras partes del mundo, el Estado ha intervenido más activamente para lograr un crecimiento económico exitoso, como en el caso de la política industrial de Japón, Corea del Sur y Taiwán, o el empleo de tipos de cambio subvaluados y de zonas francas industriales en China y en ciertos países del Sudeste asiático. No obstante, al éxito de estas medidas contribuyeron determinadas condiciones políticas e institucionales específicas, como la existencia de una elite que era una tecnocracia políticamente protegida o gobiernos implacables en su control de las medidas fiscales. Tales condiciones no se han dado, por lo general, en América Latina. En su *World Development Report* (Informe sobre el Desarrollo Mundial) de 1997, el Banco Mundial ha advertido que los gobiernos necesitan moderar la magnitud de sus ambiciosas intervenciones teniendo en cuenta su capacidad efectiva de llevarlas a cabo.¹⁷

Realizar una reforma institucional

Uno de los orígenes fundamentales de la brecha de desarrollo radica en la debilidad de las instituciones latinoamericanas; por ende, para cerrar esa brecha se requiere una considerable reforma institucional.

En este aspecto, hay más buenas noticias en la región de lo que suele

¹⁷ Banco Mundial, *The State in a Changing World*, Oxford: Oxford University Press, 1997.

pensarse. La reforma institucional es un proceso gradual y a menudo pasa inadvertida en las pantallas de radar de los medios de comunicación tradicionales. Para la mayoría de la gente, los cambios en un sistema de jubilaciones o en un sistema electoral nada tienen de despampanantes, en comparación con los notables cambios políticos a que da lugar la elección de un nuevo presidente de la república. Pese a ello, un reciente estudio del Banco Interamericano de Desarrollo que analiza las reformas institucionales practicadas en la región señala que se han hecho avances sustanciales en muchos campos.¹⁸ Entre ellos menciona:

- *Bancos centrales y política fiscal.* Quizás el cambio más perdurable que ha tenido lugar en la región es el referido a la capacidad institucional para manejar la política macroeconómica. Ya señalamos que muy pocos países latinoamericanos han querido retornar a las deficientes políticas monetarias y fiscales de los años setenta y ochenta; uno de los motivos ha sido el gran aumento de la capacidad institucional de los bancos centrales, autoridades presupuestarias y secretarías o ministerios de Hacienda. Aumentó la independencia de cada banco central y, en general, el grado de profesionalismo y nivel de instrucción de los funcionarios encargados de la política económica es mucho mayor que una generación atrás.
- *Descentralización y federalismo.* Numerosos países, entre ellos Bolivia, Venezuela, Colombia, Perú, Argentina y Brasil, han emprendido importantes reformas tendientes a trasladar la responsabilidad y autoridad de los gobiernos centrales a los provinciales, municipales y locales. En 1980, con excepción de seis países, en todos los demás los alcaldes o intendentes eran designados por el gobierno central; hoy se los elige en cada localidad en casi todos lados.¹⁹ La lógica de esto es muy sencilla: los gobiernos locales están más próximos a la población a la que sirven y, en principio, es más fácil hacerles rendir cuentas de su desempeño. En muchos países, esto dio origen a numerosas reformas e innovaciones en materia política. El caso del estado de Ceara, en el noreste de Brasil, cobró mucha difusión por las buenas reformas realizadas en materia de gobierno municipal;²⁰ en Colombia, numerosos intendentes utilizaron sus cargos para lanzar innovadores proyectos tendientes a combatir el crimen y el narcotráfico.

Un federalismo mal entendido tiene otra desventaja que merece destacarse: la posibilidad que tienen los estados en Brasil o las provincias en la Argentina de incurrir en déficit fiscales, y las maniobras políticas a que esto ha dado lugar por parte del gobierno nacional, fue una de las importantes razones por las cuales estos países no pudieron mantener la disciplina fiscal en todo su territorio. En consecuencia, un procedimiento importante para que el sistema federal funcione como corresponde es modificar las reglas que rigen el federalismo de modo tal que los estados o provincias sufran fuertes limitaciones presupuestarias o deban encargarse por su cuenta de la recaudación fiscal. La descentralización hacia el nivel municipal suele tener mejores resultados que la delegación de los poderes locales en las grandes jurisdicciones, como los estados o provincias.

¹⁸ Eduardo Lora (ed.), *The State of State Reform in Latin America*, Stanford: Stanford University Press, 2006.

¹⁹ Robert Daughters y Leslie Harper, "Fiscal and Decentralization Reforms", en Eduardo Lora (ed.), *The State of State Reform in Latin America*, *op. cit.*

²⁰ Judith Tendler, *Good Government in the Tropics*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997.

- *Reforma electoral.* En América Latina se han puesto en práctica una enorme cantidad de reformas al sistema electoral, no siempre para bien. Muchos presidentes de la república, como los de Perú, Argentina y Colombia, han utilizado una alta proporción de su capital político para lograr ser reelegidos, incluso para un tercer mandato. Hay una serie de buenas razones para querer extender los mandatos (no sólo para los presidentes sino también para los legisladores, como sucedió en Colombia y México), pero a menudo esto es producto de las ambiciones personales. Ha habido otras clases de reformas electorales más valederas, como la eliminación del complejo sistema vigente en México para preservar las bancas de los partidos aliados al PRI cuando éste era gobierno, o el mayor control que ejercen hoy en Colombia los partidos políticos sobre el uso de los rótulos partidarios, luego de la reforma de 2005. A ello deben sumarse importantes reformas de procesos, como el fortalecimiento de las facultades del Instituto Federal Electoral (IFE) en México para supervisar y certificar las elecciones.

Por otro lado, en ciertas áreas vitales se han intentado reformas sin que hasta la fecha haya habido resultados destacables. Una de ellas es la del poder judicial, donde la ausencia de un sólido imperio de la ley constituye una de las mayores barreras para lograr un crecimiento económico más rápido. Se han propuesto programas para volver a redactar los códigos con el objeto de simplificarlos, y para aumentar la capacidad técnica de la justicia y su eficiencia mediante una mejor capacitación, el uso de la tecnología apropiada, etc., a fin de reducir la lista de casos que esperan resolución judicial. Sin embargo, en muchos países el nivel de corrupción de la justicia sigue siendo excesivamente alto. En un “índice sobre el estado de derecho” dado a conocer en el informe del Banco Mundial de 2003, Venezuela obtuvo, en una escala que iba de - 2,5 a 2,5, una calificación de - 1,04, Colombia - 0,75, la Argentina - 0,73, Perú - 0,44 y México - 0,22. Estas cifras ubican a dichos países en compañía de Azerbaiyán, Kenia, Bangladés, Yibuti, Etiopía y Líbano. El único país latinoamericano que obtuvo un índice positivo fue Chile.²¹

Una segunda área en que el progreso ha sido lento es, en general, la de la administración pública. En el *World Development Report* de 2004 se ha consignado el tiempo necesario en los diversos países para obtener una simple licencia comercial; como indica en su capítulo Jorge Domínguez, en esta escala los países latinoamericanos no hacen muy buen papel. En Australia o Estados Unidos, ese trámite lleva entre dos y cuatro días; en México, 51 días; en la Argentina, 68, y en Brasil, 152.²² Los empleados públicos de estos países suelen estar mal remunerados y los planes de “remuneración por desempeño” no incentivan a muchos.²³

La reforma institucional es, como dijimos, gradual, lenta y ardua. Dado que encarar los problemas institucionales requiere con frecuencia contar con un capital político sustancial, los gobiernos tienen que elegir con sumo cuidado sus objetivos y trazar una estrategia para superar los previsibles obstáculos. A veces se precisa un poco de suerte: la reforma del sistema electoral nacional de México se produjo a raíz de que Ernesto Zedillo se convirtió inesperadamente en

²¹ Daniel Kaufmann, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi, *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002*, Washington: World Bank, World Bank Policy Research Working Paper 3106, 2003. Disponible en línea: <http://www.worldbank.org/wbi/Governance/pubs/govmatters2001.htm>.

²² Banco Mundial, *World Development Indicators 2004*, Washington: Banco Mundial, 2004. Véase también Banco Mundial, *Doing Business in 2006 Creating Jobs*, Washington: Banco Mundial/IFC, 2006.

²³ Véase Koldo Echebarria y Juan Carlos Cortázar, “Las reformas de la administración y el empleo públicos en América Latina”, en Lora (ed.), *op. cit.*

el candidato del PRI luego del asesinato de quien era el candidato principal. Existe una gran bibliografía sobre la economía política de la reforma, y ella sugiere que la voluntad política para cambiar las instituciones suele ser el resultado de graves crisis, como las provocadas por la hiperinflación, la recesión o la inestabilidad política. Pero ya sea por accidente o porque se presente una oportunidad inesperada, proceder a la reforma institucional es decisivo.

Prestar atención a la actividad política

A veces se considera la reforma institucional como si fuera una cuestión técnica, y sólo exigiera formular planes de incentivos apropiados o modificar correctamente las estructuras organizativas de los organismos públicos. No obstante, las instituciones son intrínsecamente políticas: están al servicio de finalidades políticas y afectan la buena o mala fortuna política de las personas. Sin voluntad política, no se las puede crear ni reformar; y si el clima político circundante es negativo, se irán a pique. En muchos aspectos, es más fácil comprender cómo debería ser una buena institución que desarrollar una estrategia política para reformar una institución existente. Los presuntos reformadores que desdeñan la tarea sucia de obtener votos, crear coaliciones, cerrar tratos y convencer a los escépticos rara vez llegan muy lejos.

Viene al caso la reforma educativa, de la que luego nos ocuparemos con más detalle. A principios de la década de 1990, en países como México y la Argentina la instrumentación de una reforma seria, que apuntara a la descentralización del sistema educativo o a la instauración de los planes de “remuneración por desempeño”, se enfrentó con la negativa de los poderosos sindicatos de los docentes. Si los gobiernos de turno lograron imponer la reforma, fue sólo debido a que los respectivos partidos gobernantes tenían entonces fuerza suficiente para obligar a los sindicatos a aceptarla. Aun así, hubo considerable resistencia de los intereses creados contra la implementación de las nuevas medidas, que vició en gran parte el propósito perseguido con las reformas.

La política populista surgida en la última década se basa en la presencia de empresarios-políticos y en la difusión de unas pocas ideas simplistas que atraen a los votantes, como la de que el “neoliberalismo” vino de Estados Unidos y fue el responsable de la miseria en que cayó el subcontinente. Poco importa que estas ideas sean equivocadas si las razones por las que son equivocadas no pueden transmitirse al pueblo clara y eficazmente. Aquellos días en que pequeñas elites podían adoptar decisiones políticas significativas a espaldas de la población son cosa del pasado. Algunos de los presidentes norteamericanos más exitosos del siglo XX, como Franklin Roosevelt y Ronald Reagan, fueron creadores de ideas y grandes comunicadores, en lugar de ser especialistas en detalles técnicos.

Las ideas no emergen en el vacío. Deben desarrollarse gracias a la investigación de las políticas públicas, que requiere a su vez inversión en capital humano, en las instituciones y en la investigación en general. Estados Unidos está ricamente dotado de universidades, grupos de expertos, organizaciones de

investigación y una buena infraestructura, todo lo cual sustenta generosamente la gestación de nuevas ideas en materia de políticas públicas. En los últimos años América Latina ha dado importantes pasos en esa dirección con la creación en todo el continente de una red de instituciones que se ocupan de las políticas públicas y un conjunto creciente de investigadores bien capacitados en la materia. Dada la naturaleza local de la mayoría de las medidas de gobierno, no hay otra alternativa. Las ideas pueden ser globales, pero las soluciones efectivas son inevitablemente locales.

Llevar a cabo una política social inteligente

En muchas de las presentaciones se destacó el “defecto de nacimiento” que tiene América Latina respecto de la desigualdad social y su perpetuación en diferentes formas a lo largo de las generaciones. Obviamente, no existe una solución simple para este problema de tan antigua data, pero cualquier receta política sobre él, si quiere ser útil, tiene que esbozar al menos algunas medidas capaces de morigerarlo. Sin duda, éstas pertenecerán al área de la política social: temas como la salud, la educación, la seguridad social y otras áreas de política en que el Estado tiene la obligación no sólo de brindar bienes públicos sino también de procurar algún paliativo frente a las desigualdades sociales.

El problema es que instrumentar apropiadamente una buena política social no es nada sencillo. En gran medida, las revoluciones económicas de Reagan y Thatcher, que intentaron reducir los alcances del Estado, se produjeron porque el moderno Estado asistencial se había vuelto hipertrófico y disfuncional. Europa enfrenta hoy una inminente crisis de competitividad a raíz de que sus mercados de trabajo están plagados de normas destinadas a proteger a los trabajadores, pero cuyo efecto real es elevar el nivel de desempleo. Los pagos de transferencia y los subsidios han llegado a considerarse derechos adquiridos, pero crean riesgos morales y desincentivos para trabajar. Y lo que es válido para países ricos como los de Europa occidental lo es doblemente para países pobres como la Argentina y Brasil, que en las décadas del cuarenta y el cincuenta trataron de implementar medidas de protección a los trabajadores al estilo europeo, siendo que se hallaban en un nivel de desarrollo mucho menor. Parte del Estado agigantado que los reformadores neoliberales querían dismantelar constaba, precisamente, de programas de asistencia social que se habían vuelto demasiado onerosos y/o antiproduktivos. El resultado fue que muchos de esos reformistas que tenían la mirada puesta en el mercado dejaron de lado las cuestiones relativas a la reforma de la política social, considerándola una excusa para volver a ofrecer oportunidades de apropiación indebida de las rentas públicas y otras formas de comportamiento disfuncional.

El campo de la educación brinda un buen ejemplo de las dificultades para mejorar los resultados sociales y tornarlos más equitativos. Todo el mundo desea proporcionar una mejor educación a sus hijos, y una de las maneras más directas de equiparar los ingresos a largo plazo sería mejorar las oportunidades educativas de los niños pobres. Muchos de los países asiáticos de rápido desarrollo hicieron grandes inversiones en todos los niveles de la educación y

promovieron el surgimiento de una fuerza laboral muy competitiva, a la par de la del mundo desarrollado. Así pues, asignar mayores recursos a la educación sería un modo de remediar la desigualdad social, al menos en cierta medida.

Pero aunque en principio esto debería funcionar, es muy difícil ponerlo en práctica. La dificultad radica en que en muchos países, incluido Estados Unidos, hay una correlación relativamente escasa entre los cambios en el nivel del gasto público en educación y el mejoramiento efectivo de los resultados educativos.²⁴ Un amplio conjunto de obras de ciencias sociales, que se remontan al llamado Informe Coleman de la década del sesenta, muestran que los factores que más influyen en los resultados educativos son la familia y los pares, más que el tamaño promedio de las clases, la remuneración de los docentes, la existencia de bibliotecas, etc.²⁵ Michael Clemens dio cuenta de una suerte de experimento natural que tuvo lugar en 1992, cuando la Corte Suprema del estado de Nueva Jersey dictaminó que el gasto per cápita en educación debía equipararse en todos los distritos escolares de dicho estado. En los ocho años siguientes se redistribuyeron alrededor de 25.000 millones de dólares transfiriéndolos de distritos escolares acaudalados y de alto desempeño a otros pobres; pese a este aumento masivo de los recursos, las escuelas pobres de Nueva Jersey tuvieron apenas un mejoramiento marginal de sus resultados educativos.²⁶ El precepto constitucional establecido en Brasil en 1988, según el cual el 25 % del presupuesto nacional debía dedicarse a la educación,²⁷ no logró que la productividad de esos recursos en materia de resultados dejara de ser muy baja.

Varias razones justifican esta falta de correlación entre el gasto en educación y los resultados logrados. La más importante se relaciona con lo que los economistas llaman “problemas de operatividad”, vale decir, el hecho de que los intereses de los individuos contratados para dirigir un sistema escolar no coinciden con los de quienes los contratan. En numerosos sistemas educativos de antigua data los recursos son controlados por grupos de intereses muy arraigados, como los docentes y los administradores educativos. El aumento de los salarios de los docentes o el otorgamiento de cargos se consideran una especie de renta pública indebida, o un derecho que beneficia a los adultos pero no a los educandos. Las mejoras salariales o que haya menos alumnos por maestro pueden estimular que se incorporen al sistema más y mejores docentes, pero no asegura que éstos se vean incentivados a trabajar más eficazmente. Este tipo de experiencias llevaron a muchos reformadores a afirmar que los sindicatos de los docentes eran un particular obstáculo para poner en marcha una reforma educativa, debido a su tenaz afán de proteger al status y los privilegios de los maestros. En muchos países latinoamericanos, tales sindicatos se encuentran entre los de mayor tamaño de cada país y con frecuencia son los actores políticos más poderosos, que han adquirido el fuerte compromiso de mantener el *statu quo* en ciertos aspectos fundamentales, como la proporción de escuelas privadas, la gratuidad de la enseñanza pública, una seguridad laboral absoluta y la preservación del carácter nacional de la representación sindical.²⁸

Debido a esta falta de correlación entre el gasto y los resultados, y a las

²⁴ Véase el examen de esta cuestión en Ernesto Stein y Mariano Tommasi (eds.), *The Politics of Policies: Economic and Social Progress in Latin America, 2006 Report*, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2005.

²⁵ James S. Coleman, *Equality of Educational Opportunity*, Washington: US Department of Health, Education, and Welfare, 1966.

²⁶ Citado en Michael Clemens, “A Skeptic’s Look at Two New Proposals to Fund the Millennium Development Goals”, inédito, Center for Global Development, 2006, p. 5.

²⁷ UNESCO, *Mandatory Funding for Early Childhood Education: A Proposal in Brazil*, París, UNESCO Policy Brief on Early Childhood, núm. 17, octubre de 2003.

²⁸ Véase Ernesto Stein y Mariano Tommasi, “Two Kinds of Education Politics”, en Ernesto Stein y Mariano Tommasi (eds.), *op. cit.*

dificultades generales para mejorar los sistemas de enseñanza pública, algunos especialistas en políticas públicas (muchos de los cuales son economistas) han sugerido la adopción de otros métodos con vistas a mejorar los resultados. Muchos de ellos incorporan mecanismos similares a los del mercado para emular el tipo de incentivos que existirían en el sector privado, como “cupones” (*vouchers*) que permitirían a los padres sacar a sus hijos de una escuela pública si ésta tiene un desempeño deficiente, o licitaciones para administrar escuelas públicas (*chartered schools*)*.

El método más común (fuera de la competencia entre las propias escuelas) consiste en tratar de instaurar sistemas de “remuneración por desempeño”, en los cuales la paga que perciben los docentes y administradores está ligada a resultados educativos mensurables. Sin embargo, tanto los docentes como los administradores han opuesto feroz resistencia a estos sistemas de incentivos personalizados, que no sólo ponen en peligro la solidaridad de los docentes como grupo sino que son muy difíciles de manejar. Los educadores han señalado con acierto que cuantificar los resultados educativos no es tarea fácil; el tipo de pruebas estandarizadas que a menudo se utiliza para ello suelen ser imprecisas o prestarse a jugarretas tanto de los alumnos como de las escuelas.

Muchos son los factores que contribuyen a obtener buenos resultados educativos, de los cuales el desempeño del docente es sólo uno; por consiguiente, es injusto castigar a los docentes por resultados negativos sobre los cuales ellos tienen apenas un limitado control. A veces las escuelas que más se destacan no son las que se someten a leyes similares a las del mercado, sino las que poseen un alto grado de profesionalismo, idealismo y compromiso.

Estados Unidos ha procurado, desde hace más de una generación, mejorar el rendimiento de sus sistemas de enseñanza elemental y secundaria, con resultados que distan de ser concluyentes. Los progresistas han exigido que se otorguen más recursos al sistema público, en tanto que los conservadores han abogado por la introducción de sistemas de incentivos parecidos a los del mercado. Ni los recursos por sí solos, ni los incentivos sin recursos, resolverán la cuestión; y es difícil determinar en qué proporción exacta deben combinarse, así como generar un consenso político al respecto. Lo mismo es aplicable a cualquier esfuerzo concertado para mejorar los resultados educativos en América Latina, pero ello no debería disuadir a los interesados de ocuparse de la política social.

Hubo en Latinoamérica varios intentos innovadores de mejora educativa. No es de sorprender que Chile haya estado a la vanguardia en la adopción de métodos de mercado. Estableció un sistema de cupones por el cual las escuelas privadas y las públicas compiten entre sí para ver cuáles tienen la mayor matrícula; actualmente, las primeras reúnen el 40 % del total. Por su parte, la ciudad de Bogotá ha adoptado un sistema de licitaciones para la administración de escuelas públicas. En otros casos, la reforma educativa procedió mediante la descentralización: el gobierno central delega en los municipios las facultades relativas a la administración escolar. La autoridad local funciona mejor o peor según cómo esté organizado el sistema de transferencias fiscales; si el gobierno

* En Estados Unidos y Canadá, escuelas creadas con fondos públicos pero administradas por los docentes, los padres y/o grupos de la comunidad de acuerdo con una carta orgánica (*charter*) aprobada por la autoridad nacional o local pertinente. (*N. del T.*)

local sigue dependiendo financieramente del gobierno nacional o debe renegociar de continuo las condiciones de su financiamiento, habrá menos incentivos para exigir un mejor desempeño. Catorce países latinoamericanos han adoptado sistemas de evaluación de la enseñanza y creado nuevas instituciones para llevarlos a la práctica.²⁹ Por último, un método que comenzó a aplicarse en México y Brasil, y que ahora se ha hecho extensivo a la Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, Jamaica y Nicaragua, consiste en asociar los índices de asistencia a clase con pagos de transferencia realizados en efectivo a los pobres. Estos programas tuvieron mucho éxito en lo que atañe al aumento de los índices de asistencia, pero su efecto definitivo en los resultados educativos aún no está claro. Nuevamente, cumple un papel decisivo la forma específica en que se ha diseñado cada programa, y en sus efectos influye mucho la manera de estructurar los incentivos.³⁰

En un reciente estudio del Banco Interamericano de Desarrollo se afirma que hay en curso en América Latina dos tipos de reformas educativas: la primera intenta ampliar el acceso a la educación construyendo nuevos establecimientos de enseñanza e inscribiendo a un mayor número de alumnos, mientras que la segunda procura mejorar la calidad del sistema existente. Se sostiene que respecto del primer objetivo existe amplio consenso (de ahí el aumento en la matrícula a que antes nos referimos), en tanto que el segundo está en un callejón sin salida político, a raíz de los intereses en pugna de los reformistas y de los sindicatos y otros grupos involucrados. En las conclusiones del estudio leemos: “En la última década y media no ha habido en ningún país de la región un solo caso de modificación significativa de estas políticas básicas [o sea, las favorecidas por el *establishment* educativo]”.³¹

No es el propósito de este volumen recomendar enfoques específicos de política social. Además de la educación, muchos otros sectores requieren atención, como el cuidado de la salud, los sistemas de jubilaciones y pensiones, los seguros de desempleo, etc. Es probable que cada país (y en verdad cada región y ciudad dentro de cada país) deba experimentar con distintas propuestas. Según se deduce de los ejemplos citados, ha habido entre los países latinoamericanos un alto grado de observación recíproca y de emulación de los programas factibles, lo cual contribuirá a generalizar los resultados de los experimentos descentralizadores. Por otro lado, grandes zonas de la región no han sido aún tocadas por innovación alguna, o siguen sometidas a los sistemas de asistencia social disfuncionales del pasado.

Aquí queremos expresar un punto de vista diferente: si América Latina ha de cerrar alguna vez la brecha que la separa de Estados Unidos, debe dedicarse a planear políticas sociales inteligentes, no volviendo a los programas de concesión de derechos del pasado, que generaban esclerosis, sino proyectando sistemas que maximicen los incentivos de los pobres para ayudarse a sí mismos. La llamada “primera generación” de reformas de fines de los años ochenta y principios de los noventa se centró en los cambios de la política económica, como las privatizaciones y la reducción de los aranceles aduaneros. La “segunda generación” pasó a ocuparse de las reformas institucionales de la administración pública, la justicia, etc. Aun cuando los cursos de acción de una

²⁹ Juan Carlos Navarro, “Las reformas educativas como reformas del Estado: América Latina en las dos últimas décadas”, en Lora (ed.), *op. cit.*

³⁰ Carmelo Mesa-Lago y Gustavo Márquez, “Las reformas de los sistemas de pensiones y asistencia social”, en Eduardo Lora (ed.), *op. cit.*

³¹ Ernesto Stein y Mariano Tomassi, “Two Kinds of Education Politics”, en Ernesto Stein y Mariano Tommasi (eds.), *op. cit.*, p. 223.

previstos por estas dos primeras generaciones todavía no han terminado, ya se está desplegando una “tercera generación” de reformas que presta renovada atención a la política social.

Los reformistas de la primera generación se mostraban justificadamente cautelosos frente a todo énfasis en nuevos programas sociales, ya que precisamente habían sido los programas sociales del pasado los que generaron dentro del Estado sectores “hipertróficos”, que ellos se empeñaban en reducir. Algunos decían que, por sí mismo, un crecimiento económico rápido comenzaría a solucionar muchos problemas sociales, al crear nuevos canales de movilidad ascendente para los pobres. Pero hay dos motivos importantes para tomarse muy en serio este curso de acción, uno de tipo estructural y el otro político.

El motivo estructural se vincula con el análisis realizado en este libro. El surgimiento de instituciones políticas democráticas formales y el crecimiento económico a largo plazo (aunque a un ritmo mucho más lento que en Estados Unidos) trajeron consigo cambios positivos para América Latina. No obstante, su jerarquía social subyacente continúa reafirmandose de muchas maneras; por ejemplo, por la falta de una fuerza laboral instruida y competitiva, así como por medidas populistas que amenazan en varios países la estabilidad política y la buena gestión de gobierno. Si no nos empeñamos en subsanar este problema subyacente, cabe prever que la brecha seguirá reproduciéndose indefinidamente en el futuro.

El segundo motivo es francamente político. Los políticos populistas gozan de popularidad precisamente porque se aprecia que se preocupan por los pobres y propugnan políticas destinadas a ayudarlos. El problema es que el tipo de políticas “pro-pobres” que ellos instauran no son “inteligentes”: no generan incentivos para que los pobres se ayuden a sí mismos sino que aumentan su dependencia del Estado. (En verdad, ésa es una de las razones por las cuales los políticos auspician estos planes). Venezuela puede darse el lujo de implantar tales políticas debido a la buena fortuna que ha tenido con el aumento de los precios del petróleo a comienzos del siglo XXI; otros países que no han sido bendecidos de la misma manera enfrentarán, a poco andar, restricciones fiscales que los harán caer en la tentación de volver a las antiguas e irresponsables políticas económicas del pasado. El problema del populismo no es que quiera satisfacer las necesidades del pueblo, sino que ofrece soluciones inmediatas que empeoran, a la larga, las perspectivas futuras de los pobres.

Por lo tanto, a cualquiera que le interese de veras cerrar la brecha entre América Latina y Estados Unidos le incumbe formular una política social seria, que destine un monto sustancial de recursos a subsanar los problemas de salud, educación y bienestar de la población, pero lo haga de modo tal que se obtengan resultados reales. Para descubrir lo que puede funcionar bien en este campo habría que convertirse en lo que William Easterly llama un “indagador”, o sea, un empresario de la política social decidido a experimentar con nuevos métodos, aprender de los demás y, sobre todo, abandonar las propuestas que no son fructíferas.³²

³² Véase William Easterly, *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*, op. cit.

Resumen

Los aportes del Seminario sólo pueden ofrecer el comienzo de un análisis acerca de la brecha entre América Latina y Estados Unidos. Al menos podrían servir para demostrar la complejidad del problema. La brecha ha variado a lo largo del tiempo, ensanchándose notablemente en algunas décadas y volviendo a cerrarse en otras. También sus causas son variadas. En la reunión se argumentó que no es muy probable que las explicaciones centradas en la geografía, las dotaciones naturales de recursos y otras condiciones materiales, la cultura en un sentido amplio o la dependencia respecto del mundo desarrollado sean las verdaderas razones de este rezago.

Los expositores coincidieron, empero, en otros factores que sí importan. Sostuvieron que América Latina debe adoptar políticas económicas sensatas, capaces de generar estabilidad monetaria y fiscal, y tratar de abrir las economías de la región al comercio internacional. También aceptaron el papel decisivo de las instituciones en la formulación, implementación y apoyo de las buenas políticas. Entre esas instituciones se hallan los derechos de propiedad y el imperio de la ley, los sistemas electorales, las ramas del poder ejecutivo dotadas de facultades apropiadas, la existencia de legislaturas representativas y eficientes así como de partidos políticos que incluyan a los actores sociales importantes, la independencia del poder judicial respecto de la autoridad política y su eficacia en lo concerniente a mantener el estado de derecho, y una adecuada distribución de los poderes en los diferentes niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal). Asimismo, hubo acuerdo en que la desigualdad social está en las raíces de la falta de competitividad económica de la región y es una posible fuente de inestabilidad política. Esto sugiere la necesidad de prestar renovada atención a la política social, no volviendo a la política de concesión de derechos del pasado, sino buscando procedimientos innovadores para la resolución de los problemas.

Respecto de las perspectivas generales de América Latina en el futuro, y sus posibilidades para cerrar la brecha de desarrollo, conviene no ser demasiado pesimistas. Pese a la turbulencia económica en que se vio envuelta la región a comienzos del siglo XXI, hubo en ella un grado notable de continuidad democrática, aun en los países más perturbados. Conflictos que en décadas anteriores habían sido abordados mediante golpes militares o hechos de violencia han tendido a resolverse por vía de elecciones o de procesos judiciales. Experiencias traumáticas como la crisis financiera o la hiperinflación dejaron enseñanzas institucionales y de política, creando incentivos para las reformas. Y si bien el proceso de consolidación institucional y de construcción del Estado no fue tan rápido ni parejo como uno hubiera querido, de todos modos fue sostenido. Hay, pues, motivos para albergar esperanzas en cuanto a que la historia de la brecha será escrita por la próxima generación de un modo distinto que en el pasado.