

Francis Fukuyama
(compilador)

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

LA BRECHA ENTRE AMÉRICA LATINA Y ESTADOS UNIDOS

DETERMINANTES POLÍTICOS E INSTITUCIONALES
DEL DESARROLLO ECONÓMICO

Prólogo

Luces sobre la brecha (fragmento)

Enrique Krauze

La literatura suele anticiparse a la historia y a la política, condensarlas, revelarlas. La frase de Zavalita en la célebre novela de Mario Vargas Llosa “¿Cuándo se jodió el Perú?” se convirtió desde hace tiempo en el doloroso epígrafe de la vida latinoamericana. Cuando Vargas Llosa preguntaba “cuándo”, preguntaba también cuánto, cómo, para qué, debido a quién, por qué. La pregunta buscaba una explicación y, secretamente, una luz, una salida. El personaje vivía en un país postrado pero no inexistente; un país que erró el camino, que perdió oportunidades, que vivió de ensueños, que toleró una aguda desigualdad, que desgarró su tejido social, que sufrió muchas veces la tiranía; pero un país que, al mismo tiempo, guardaba entonces, y guarda ahora, un tesoro invaluable de historia, de arte y de cultura: su raíz indígena, esos “ríos subterráneos” de los que hablaba José María Arguedas, y ese milagro de convergencia (de comunión) mestiza entre lo indígena y lo español, que es la esencia irrepetida del Inca Garcilaso.

Sobrevino luego el tumultuoso y promisorio siglo XIX, con sus liberalismos y positivismos, mal digeridos pero no inauténticos. Y el siglo XX, con su caudal inagotable de *ismos*: algunos nobles (como el de José Carlos Mariátegui), otros deleznable (como el maoísmo de Sendero Luminoso). Mítico edén de los conquistadores, infierno de los conquistados, crisol y Babel de etnias y religiones, el Perú era y es el territorio emblemático de una tensión irresuelta y quizás insoluble entre la presencia profunda del pasado y la urgencia del inaplazable porvenir.

Pero la célebre frase se desdoblaba aún más, porque al hablar del Perú, Vargas Llosa no se refería sólo al Perú. Sus lectores en Chile, Paraguay, México o Nicaragua, sus lectores en cada confín de este extraño y plural subcontinente llamado América Latina, entendieron de inmediato que al hablar del Perú el narrador hablaba de ellos mismos. ¿Cuándo torció el camino este conjunto unido poéticamente por el idioma, la historia, la tradición, la religión, las costumbres, la cultura, y prácticamente desunido por la política y sus infinitas querellas, los valladares geográficos, y por el azar?

El lamento peruano y latinoamericano de Zavalita tenía un sentido adicional. En el fondo de la pregunta, la sombra de otra: ¿Por qué esta América (la que orgullosamente Martí llamó “Nuestra América”) resultó tan distinta de la “otra América”? Si la antecedió más de un siglo en su presencia europea, si prometía riquezas inagotables para sus habitantes, si desde el siglo XVI podía ostentar varias universidades, imprentas y una rica actividad cultural, si contaba (cuenta aún) con generosos recursos naturales, si se independizó hace ya casi dos siglos de España y Portugal, si nunca faltaron en ella hombres preclaros y patrióticos, ¿por qué *esta América* entró en una prematura decadencia en la misma medida en que *aquella América* floreció?

La perplejidad de esta pregunta (derivada de la original, la interrogación sobre nuestro destino) nos ha acompañado por más de un siglo, y al parecer desvelará todavía a varias generaciones. Nuestras clases intelectuales (tanto en la derecha como en la izquierda) la han formulado, por lo general, rumiando las más bajas pasiones: el rencor, el resentimiento, la envidia. Somos menos *porque* ellos nos han hecho menos: su éxito está fincado en nuestro fracaso. Ellos, los expoliadores, los explotadores, los victimarios, son los Estados Unidos. Y cuando no se descargaba sobre ellos la totalidad de la culpa, se intentaba una operación aún más engañosa: no sólo negar la diferencia sino invertirla, convertir el fracaso en éxito, decretar (como quería Rodó, y quiso Vasconcelos, y quieren aún varios profetas armados o desarmados, en la izquierda doctrinaria) que los triunfadores no son ellos sino nosotros. Nosotros, los depositarios de verdades espirituales “superiores” a los groseros afanes de la materia que envenenan al “imperio”.

Pero la realidad está allí, y nuestros pueblos la conocen: esta América puede ser todo lo culturalmente profunda y rica que se quiera

en términos espirituales y artísticos; puede incluso albergar formas de convivencia más cálidas y humanas que el solitario atomismo de las sociedades desarrolladas, pero vive abrumada por sus problemas económicos y sociales mientras que la otra, Estados Unidos, es la potencia mundial. Desde hace mucho tiempo, la palabra que caracteriza a la condición de las dos Américas es una, inapelable: la palabra *brecha*.

El recuento del sitio privilegiado que ocupa Estados Unidos en el mundo del siglo XXI es conocido, pero no por ello menos impresionante. Vale la pena esbozarlo. Estados Unidos es la primera potencia económica del planeta: contribuye con la quinta parte del Producto Mundial Bruto, genera el 25% de la producción industrial y es el principal productor de alimentos; cinco de las doce primeras empresas industriales del mundo son estadounidenses; la capacidad de refinación de petróleo del país es de 15 millones de barriles diarios y sus reservas de carbón son prácticamente inagotables. Dispone de multitud de grandes puertos, una activa red ferroviaria de más de 278 mil kilómetros y una red de carreteras de más de 6 millones de kilómetros. Sus 14 mil bancos comerciales constituyen el sistema financiero más extenso y complejo del mundo. Debido a su amplísimo mercado interno, las exportaciones, que representan el 7% de su Producto Bruto Interno, son menos relevantes para su economía que las de países como Japón o Alemania; desde 1976, su balanza comercial registra déficits continuados de magnitud variable.

En Estados Unidos prosperan las universidades y los centros de investigación más influyentes del planeta; no tiene rival en el desarrollo de la ciencia y la tecnología; en prácticamente todas las disciplinas científicas es líder, y es -casi sobra decirlo- la potencia militar hegemónica. En términos políticos, Estados Unidos es una antigua y admirable república federal con una división de poderes efectiva y las más plenas y arraigadas libertades cívicas. En sus más de 200 años de vida independiente, ha sufrido, es verdad, una cruenta guerra civil (1861-1865), pero a raíz de ella ha mantenido una concordia básica. No ha experimentado ningún cambio violento en su régimen jurídico y su organización institucional.

El contraste entre esa realidad y la latinoamericana es penoso. Salvo excepciones, y al margen de diferencias entre países, en general el nivel de vida de los latinoamericanos es muy bajo. La pobreza llega a ser aguda y la desigualdad económica es de las más extremas del mundo. El desempleo y el subempleo son marcados y crónicos. América Latina puede competir en la economía mundial movilizando sus recursos humanos, pero la calidad de su educación pública es deficiente; los gobiernos y las empresas aportan muy poco al desarrollo científico y tecnológico. Los niveles de desnutrición son tan altos como endeble los servicios de salud pública. Por si fuera poco, en los últimos

veinte años se ha desatado una terrible pandemia criminal encabezada por narcotraficantes y pandilleros; la inseguridad ciudadana en Río de Janeiro, Medellín, San Salvador o la ciudad de México ahuyenta al inversionista y desalienta la participación social, económica y política. Y para colmo, nuestras instituciones políticas, nuestras leyes, nuestras costumbres cívicas y nuestras democracias son frágiles.

Ante este recuento de hechos incontrovertibles surge la pregunta: ¿es América Latina incapaz de competir en el mundo de hoy? ¿Cómo y por qué América Latina permanece en el subdesarrollo mientras que otros países, que hace pocas décadas eran pobres, ahora se desarrollan? En el fondo de esas preguntas sobre nuestra situación, late una pregunta más profunda sobre nuestro lugar histórico: ¿qué es, finalmente, América Latina? Octavio Paz, al referirse a México, lo expresó con puntualidad de poeta: “un polo excéntrico de Occidente”. Somos Occidente, pero vivimos en sus márgenes. Por momentos, parecería que no deseásemos ser Occidente y volteásemos la espalda a los fines cardinales de la civilización occidental: la libertad individual y el bienestar material. ¿Qué fines buscamos, entonces? A veces, vagas utopías; a veces, sangrientas revoluciones. Fútiles recomienzos de la historia. Nuestra excentricidad es también un lugar de confusión. Pero los hechos están allí, las dos Américas existen y coexisten con dificultad. No hay entre ellas un verdadero puente: hay -es preciso repetirlo- *una brecha*.

Para explicarse la “brecha entre América Latina y Estados Unidos”, reflexionar sobre los antecedentes históricos de ambas y analizar los “determinantes políticos, institucionales y jurídicos del desarrollo económico”, dos instituciones latinoamericanas conjuntaron sus esfuerzos y, el 10 y el 11 de noviembre de 2005, llevaron a cabo en Buenos Aires, Argentina, un importante seminario de reflexión. Una de ellas, la organizadora, goza de un amplio reconocimiento internacional: la Universidad Torcuato di Tella. Otra, más joven pero plena de vigor y pasión cívica, es la Fundación Grupo Mayan, dedicada a “la promoción de la ciencia y la cultura para el bien común”. Su principal propósito es promover estudios que aporten ideas prácticas para aumentar el nivel de desarrollo político, económico y social de nuestros países y, muy particularmente, a reducir las enormes diferencias sociales que existen en América Latina.

El singular involucramiento de una fundación privada mexicana en el estudio de los problemas de la región es un hecho digno de resaltar. Los empresarios de nuestros países no se han distinguido por su conciencia social. Los ha habido extraordinarios por su visión económica e inventiva, pero en general han carecido de sensibilidad

para preocuparse por su entorno, ni siquiera en el papel de filántropos. Beneficiarios, muchas veces, de un orden protegido, concesionarios de gobiernos y, por ello mismo, libres de la necesidad de competir en el nivel global, nuestros empresarios -con excepciones honrosas, por supuesto- han volteado la espalda, cómodamente, a las realidades circundantes. Por eso resalta el compromiso de la fundación creada por el empresario mexicano Daniel J. Chávez Morán. Su apelación al bien común, de inconfundible raigambre cristiana, deja los cielos de la especulación teológica para asentarse en el terreno firme de la realidad práctica. Hay que hacer algo, y no hay mucho tiempo para actuar. Hay que pensar bien, y no hay mucho tiempo para conjeturar. Chávez Morán no estuvo dispuesto a esperar ni a contribuir sólo de manera simbólica a la eventual solución del problema. Puso sus recursos donde están no sus intereses, sino sus preocupaciones. Siendo mexicano, prefirió además adoptar una perspectiva mucho más amplia, una perspectiva americana. El seminario, y este libro que se desprende de él, es su primer fruto. Vendrán otros más.

[...]

El lector tiene ahora en sus manos el producto de esas dos jornadas de intensa reflexión. Es uno de los intentos más generosos, amplios y honestos a los que he asistido para penetrar el misterio de la brecha y así, eventualmente, acortarla. Todos convinimos en que la historia no responde a un libreto implacable: la claridad y la voluntad pueden orientarla hacia mejores cauces, y esos caminos, en el caso de la América nuestra, no son otros que los de la democracia liberal y sus instituciones, sensibles al dolor humano, prestas a paliarlo, pero respetuosas siempre del imperio de la ley. En el seminario, el público asistente participó con entusiasmo y pasión crítica; no faltó la polémica, y al final quedó una sensación de transparencia, la misma que esperamos tenga el lector de esta compilación, finamente editada por Francis Fukuyama.

)))

Introducción

(fragmento)

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 en América Latina continental era 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 en América Latina era el 27% del de Estados Unidos, y para 1988 había descendido a sólo el 21%. El contraste sería aún 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 es el tema de este libro. Sus diferentes colaboradores -historiadores, politólogos y economistas- analizan 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. Los trabajos reunidos en este libro no

¹ Estas cifras incluyen a Japón y excluyen a la India. Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)

pretenden 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 a los de Bolivia y Perú, para no hablar de los de la Argentina y el 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 siglos. Las interpretaciones sobre las causas de la brecha deben tener en cuenta la historia, la cultura, las condiciones y los contextos específicos de cada sociedad.

Sin embargo, tiene 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 del mundo en vías de desarrollo, como el Este asiático. Según puntualizan en su ensayo Adam Przeworski y Carolina Curvale, 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. Ningún lector de este volumen debe esperar encontrar en él 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), como demuestra el ensayo de Enrique Krauze. 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, el intercambio y la 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 tales circunstancias, la perspectiva de que en este aspecto la convergencia aumente parece muy sólida.

Los capítulos de Enrique Krauze y de Tulio Halperin Donghi muestran 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.

Los capítulos de Adam Przeworski y Caroline Curvale, James Robinson y Jorge Domínguez se ocupan 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” de que se ocupa este libro 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 Producto Bruto Interno (PBI) per cápita aumentaba a una tasa anual del 1,39%, en América Latina disminuía cada año el 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 llama 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 regímenes autoritarios por casi toda la región, 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 de 1970. En México, Brasil, la Argentina, el 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, a comienzos de la década de 1980, Estados Unidos pudo controlar bastante rápidamente 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 aún, 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, en la mayor parte de América Latina se asistió a un retorno a la ortodoxia económica y a 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, el Uruguay y la Argentina surgieron líderes populistas o de inclinaciones izquierdistas.