

Ugo Pipitone*

Geografía y reformas en el desarrollo tardío

SUMARIO: I. Geografía y desarrollo tardío. II Agricultura e Instituciones. III. Compensación y simultaneidad. IV. México y América del norte. V. Bibliografía.

I. Geografía y desarrollo tardío

Las macro-regiones, entendidas como grandes espacios geográficos intersecados por historias de señoríos, imperios o estados nacionales, siempre han sido una segunda piel identitaria, a menudo inconsciente. De ahí han venido amenazas, oportunidades y contagios recíprocos en mezclas variables en el curso de los siglos. Aquello que el nacionalismo intenta echar de la puerta, antes o después, regresa por la ventana como herencia cultural compartida, como comportamientos y valores que, a pesar de rivalidades y desconfianzas, forman tejidos culturales de alguna manera comunes. Pero, más allá de los giros de la historia, suspender la geografía macro-regional (un *segundo círculo* de Von Thünen) es abstraerse del *contexto* físico-cultural de posibilidades y vínculos, de cruces y recíprocas contaminaciones y es a menudo el paso previo para que la imaginación científica derive hacia leyes universales a imitación de las ciencias naturales. Una tentación que, en el pasado más remoto, ha tomado a veces la forma de filosofía de la historia y, en el pasado más reciente, de microeconomía. Las leyes que gobiernan el mundo prescindiendo de sus espacios.

A lo largo de un milenio, las regiones europeas en la periferia del espacio geográfico donde aparecieron y se desarrollaron las ciudades mercantiles de la baja Edad Media (digamos entre Venecia y Londres y entre Barcelona y Hamburgo) serán por siglos y en variedad de formas territorios de resistencia a la modernidad, de mayor segmentación social y menor potencial de innovación política y técnica. O sea: el oriente ruso y el occidente ibérico (cuya distancia con el resto de Europa occidental se reduce significativamente sólo en las últimas décadas); el norte báltico-escandinavo (que sale del atraso hace sólo poco más de un siglo) y el sur de Italia, Grecia, etc. Evidentemente la geografía pesa. ¿Cómo obviar el hecho que en la actualidad, con muy pocas excepciones, al desarrollo o al atraso van enteras macro-regiones del mundo? A pesar de sus diferencias internas y de sus avances en diferentes terrenos, América Latina sigue siendo

* Profesor-Investigador del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).

tierra de baja integración social, baja calidad institucional y baja productividad media. Y lo mismo puede decirse por África, a un mayor nivel de atraso. Por otra parte, Asia oriental, antes bajo impulso japonés, después con el empuje de Corea del sur, Taiwán, Singapur y Hong Kong, y hoy bajo impulso chino muestra desde hace décadas la creciente ubicuidad transfronteriza de factores de cambio y de fórmulas del mismo. Con la exclusión de Japón y Estados Unidos en el siglo XIX, la conclusión es inevitable: en el largo plazo, al desarrollo o al atraso se va en grupo.

Pero, a refrenar la suposición que -parafraseando a Santiago Ramírez- geografía sea destino,¹ saltan a la vista variedad de *excepciones*. Si es cierto que las fronteras políticas pueden ser porosas frente al efecto demostración ejercido sobre sus vecinos por los países que incrementan su calidad de vida, su capacidad competitiva o poderío político-militar, también es cierto que las barreras que traban la homologación hacia arriba entre países limítrofes (o entre regiones del mismo país) son a veces más altas que sus fronteras políticas. A pesar de 3,300 kilómetros de frontera común, entre Estados Unidos y México la diferencia de PIB per capita (*grosso modo* 4 a 1) es hoy la misma de 1870, hace 14 décadas.² El contagio secular que operó de mil maneras sobre México evidentemente no lo hizo a favor de una convergencia de largo plazo entre los dos países. Filipinas e Indonesia son partes (extremas) de la extendida geografía que en las últimas décadas ha visto el despliegue de Taiwán, Hong Kong, la provincia china de Guangdong, Singapur y Malasia, sin que la proximidad geográfica haya producido efectos de relieve. Y lo mismo vale en referencia a las dos Corea o al secular dualismo entre norte y sur de Italia o de México. Evidentemente la geografía es parte de la historia pero no es toda la historia. Estamos frente a porosidades limitadas, por así decir. Moviéndonos entonces entre reglas y excepciones, consideremos las dos razones principales por las que el tema macro-regional es tan importante en esos comienzos del nuevo milenio.

La primera razón es que la regionalización (entendida como intercambio y cooperación reforzados entre países cercanos) es casi una reacción fisiológica frente a una aceleración de interdependencias globales que pueden cuestionar identidades productivas e inserción internacional de regiones subnacionales o países enteros. La creciente cooperación sobre bases macro-regionales es así una forma de reconocer que, *coeteris paribus*, en un mar en borrasca es menos probable que se hundan las plataformas de mayores dimensiones. La turbulencia global asociada al cambio tecnológico, al mayor peso relativo del comercio internacional y a la ubicuidad de capital y trabajo, es enfrentada con un salto hacia

¹ Una tentación a la que no se sustrae Jeffrey Sachs, "Notes on a new sociology of economic development", en Lawrence E. Harrison, Samuel P. Huntington (Eds.), *Culture matters: how values shape human progress*, Basic Books, Nueva York 2000, donde los trópicos parecerían condenados a la pobreza y al atraso desde siempre y para siempre, p. 31-3 y Jeffrey Sachs, Andrew Mellinger, John L. Gallup, "The geography of poverty and wealth", *Scientific American*, n. 3, vol. 284, 2001, p. 64.

² Angus Maddison, *The World Economy* (tomo I y II) OECD, París, 2006.

delante en términos de conexiones macro-regionales capaces de reforzar cooperación y protección recíproca. Está bajo los ojos de todos el hecho que, con diferentes rasgos, tres macro-regiones económicas se han establecido en el presente, y para el futuro razonablemente predecible, como espacios, digamos así, de cooperación intensificada:³ la Unión Europea, América del norte y Asia oriental. Y, pensando en estos tres espacios, vendría la tentación de considerar la capacidad de acción colectiva nacional como una condición para la posterior constitución de pactos macro-regionales de cooperación reforzada. Como quiera que sea, si desde Alfred Marshall sabemos que la aglomeración de empresas en ciertos distritos multiplica (a través de una mezcla de cooperación y competencia) su dinamismo individual y colectivo, estamos descubriendo en estos años que algo similar está ocurriendo a escala transnacional; una situación donde el resultado puede ser superior a la suma de sus términos. Apuntemos al margen que la aceleración de las interdependencias globales es factor de impulso tanto de una mayor cooperación entre países geográficamente cercanos, como, por otra parte, de mayor protagonismo de las regiones sub-nacionales.

Sobre la segunda razón de la importancia del tema macro-regional tendremos que detenernos algo más. Los países que hoy consideramos “desarrollados” pertenecen a dos grupos: aquellos que antes de la Revolución industrial ya se encontraban en la cabeza de la economía mundial del punto de vista de sus dinámicas endógenas y del poderío económico internacional. Los dos ejemplos mayores son evidentemente Inglaterra y las Provincias Unidas. Y aquellos que llegaron posteriormente a consolidar estructuras productivas competitivas, instituciones confiables y sociedades menos polarizadas. Para limitarnos también a dos casos: Suecia y Japón. Así que la treintena de países que se encuentran actualmente en la cabeza de la economía mundial pueden dividirse en países de desarrollo temprano y tardío. Concentrémonos en estos últimos.

¿Cuándo, dónde y cómo ocurrieron estos episodios de desarrollo tardío que permitieron a algunos países recuperar las distancias de los punteros? Vayamos por orden. El cuándo tiene dos momentos: en la segunda mitad del 800 y en la segunda mitad del 900. El dónde también presenta una bipolaridad: Europa occidental y Asia oriental. Suspendamos por un momento el cómo. Este, entonces, es el cuadro general: un primer momento, a fines del 800, cuyos principales protagonistas fueron Suecia, Dinamarca, Alemania y Japón y un segundo momento, a fines del 900, cuyos principales protagonistas han sido Corea del sur, Taiwán, Singapur, Hong Kong, además de España e Irlanda. Esta docena de países separados entre sí por un siglo no están distribuidos accidentalmente en el planisferio, pertenecen a dos macro-regiones: el occidente de Europa y el oriente de Asia. Ningún episodio nacional de desarrollo tardío exitoso, conducente a la salida del atraso (asunto obviamente diferente a su modernización),

³ Al margen: una expresión pensada en referencia al compadrazgo en las comunidades indígenas, y no sólo, de México; cfr. Jeffrey H. Cohen, *Cooperation and Community (Economy and society in Oaxaca)*, University of Texas Press, Austin 1999, pp. 94-7.

ocurrió fuera de estos espacios. Aparte están, obviamente, las colonias de población como Canadá, Australia o Estados Unidos que, propiamente hablando, nunca fueron *atrasadas*.

China e India son historias (de tres y dos décadas respectivamente) de exitoso desarrollo tardío al cual, por la dimensión demográfica de los dos países, falta mucho para alcanzar niveles medios de eficiencia y bienestar comparables a los punteros mundiales. Para establecer rangos temporales, tomemos como referencia el PIB per capita (a paridad de poder de compra) de la franja baja entre las economías avanzadas (digamos: Corea del sur, Grecia, Nueva Zelanda e Israel) que gira alrededor de 27 mil dólares en 2007. Si suponemos que en estos países el PIB pc crecerá en las próximas décadas a una tasa media de 2% contra una hipótesis de 5% de China e India, a estos últimos faltarían respectivamente 53 y 67 años para alcanzar niveles de ingreso per capita similares a los países indicados. Un largo plazo que se vuelve casi abismal en el contexto de las incertidumbres ambientales, demográficas y socio-políticas de este inicio del nuevo siglo. Aunque habrá que señalar lo obvio: antes que estos dos países entren al club de las economías más avanzadas del mundo, de seguir el rumbo que llevan (aunque, inevitablemente, atenuado), alterarán en forma irreversible una historia secular de equilibrios mundiales centrados en la hegemonía económica (y no sólo) de Occidente sobre el resto del mundo. La *postmodernidad* está destinada a asumir nuevos significados en el futuro predecible.

Añadamos una diferencia importante entre las experiencias china e india de las últimas décadas respecto a los procesos históricamente consolidados de salida del atraso. En todos los casos mencionados (en Europa y en Asia, en el siglo XIX y en el siglo XX) la aceleración del crecimiento se sostuvo por el tiempo adecuado, que osciló entre 4 y 5 décadas, para que los países en cuestión cumplieran el salto más allá del atraso. Si China e India pudieran mantener su aceleración (si bien atenuada respecto a las últimas 2-3 décadas), serían los primeros casos de salida del atraso en un lapso de tiempo tan prolongado, entre 8 y 9 décadas. Y la pregunta es: ¿será posible mantener bajo control por tanto tiempo el conjunto de variables sociales y políticas que necesitan interactuar virtuosamente con la aceleración del crecimiento? Pero la historia futura no está escrita así que sobre ella sólo es posible imaginar escenarios otorgando a cada uno de ellos ciertos márgenes de probabilidad. Y no es lo que haremos aquí.

Quedémonos con la historia que *conocemos*, retomando el cómo dejado en suspenso algunos párrafos atrás. El desarrollo tardío que desemboca en una homologación de productividad y bienestar con los países más avanzados de su tiempo muestra dos rasgos comunes evidentes. El primero es la aceleración del crecimiento. Del atraso se sale rápidamente, dos generaciones según los casos mencionados, o, aparentemente, no se sale. El desarrollo tardío necesita movilizar energías capaces de vencer resistencias que provienen del hecho que el atraso no es un retardo inerte sino una fisiología autoreproductiva. El segundo rasgo es que —excluyendo el Japón Meiji y las colonias de población europea fuera de Europa— las experiencias exitosas de desarrollo tardío ocurren en contextos regionales dinámicos capaces de abrir espacios a los nuevos llegados. O sea, el éxito ocurre en contextos ma-

cro-regionales cuyo propio dinamismo abre mayores posibilidades de interdependencia. Y podríamos añadir que desde Suecia a fines del 800 a Corea del sur a fines del 900, mucho más importante que la forma política inicial (la democracia, más frecuente en Europa, y los regímenes autoritarios, más frecuentes en Asia) ha resultado ser la calidad del estado, entendida como *enraizamiento* institucional en la sociedad⁴ y como consistencia interna de su aparato administrativo.

Fines del 800 y fines del 900 han sido las dos grandes ventanas temporales a través de las cuales algunos países atrasados dejaron de serlo. ¿Hay algo en común entre estos dos períodos? Digamos que su pertenencia a dos edades de transición tecnológica que tienden a acelerar ulteriormente la ola larga de ampliación de las distancias entre los países inaugurada con la revolución industrial. En el primer caso, estamos en la frontera entre la primera fase de la revolución industrial y la aparición del motor de combustión interna y la electricidad; en el segundo estamos en la frontera entre la industrialización y las nuevas tecnologías de la información. El desarrollo tardío se nos presenta así como un intento exitoso de contrarrestar la deriva potencial. En un contexto macro-regional dinámico se hacen más visibles los límites de relaciones sociales y aparatos productivos súbitamente envejecidos y desde ahí pueden crearse oportunidades de cambio capaces de movilizar nuevas energías sociales y aprovechar nuevas oportunidades competitivas. El cambio es evidentemente la regla, pero una cosa es cambiar en un contexto regional sin estímulos económicos o tecnológicos y otra cosa, a juzgar por los resultados, hacerlo en un contexto regional en movimiento.

II. Agricultura e instituciones

Como hemos dicho, las experiencias exitosas de desarrollo tardío presentan un rasgo común, la aceleración del crecimiento, que, sin embargo, nunca es condición suficiente, además de necesaria. El caso mexicano es ejemplar a este propósito. Siguiendo los datos y la periodización de Angus Maddison,⁵ habría dos momentos en los cuales el PIB per cápita creció más rápidamente en México que en Estados Unidos, anunciando un posible rumbo de convergencia. El primero entre 1870 y 1913 y el segundo entre 1950 y 1973. Mirando las cosas a través del solo indicador del crecimiento del PIB pc, podría haberse dicho en aquellos años que México se encaminaba a acortar consistentemente las distancias con Estados Unidos en una senda de creciente homologación de productividad y bienestar. Sin embargo, ambos momentos, por distintas razones, mostrarían después su insostenibilidad. ¿Por qué? Sin adentrarnos en la historia de México, y razonado en términos abstractos (a partir de la docena de experiencias mencionadas), po-

⁴ Granovetter, Mark, "Economic action and social structure: the problem of embeddedness", *American Journal of Sociology*, n. 3, vol. 91, 1985, *passim*.

⁵ *Op. cit.*, tomo II.

dría decirse que la sostenibilidad del crecimiento depende críticamente de la capacidad de aprovechar la marea que levanta paretianamente todos los barcos para cumplir transformaciones sin las cuales el crecimiento terminará por detenerse antes de activar procesos endógenos de salida del atraso. Y cuando esto ocurre, y ocurre en la mayoría de los casos, se muestra la diferencia entre modernizar el atraso y salir de él. Es evidente que pertenecer a un espacio supranacional de cooperación e integración reforzada es un viento en popa que los países pueden o no tener. Pero incluso cuando el viento sopla en la dirección justa no hay razones para suponer que los barcos (nacionales) puedan seguir la corriente si presentan fallas estructurales más o menos serias.

Modernizar el atraso y salir de sus equilibrios auto-reproductivos presentan un rasgo común, la aceleración del crecimiento. Pero, cumplida inicialmente esta condición, capaz de mitigar las resistencias al cambio, surge el reto inmediato que consiste en sostener el crecimiento con el avance en dos terrenos críticos: la reducción de las distancias de productividad media entre la agricultura y el resto de la economía y, por otro lado, la consolidación de instituciones públicas creíbles y eficientes. Comencemos con algunas anotaciones sobre el papel de la agricultura en el desarrollo tardío partiendo de la situación actual.⁶

Concentrémonos en los extremos del mundo: los países, en el aséptica taxonomía del Banco Mundial, de alto ingreso, donde viven 1,100 millones de seres humanos, y los países de bajo ingreso, donde viven 1,300 millones. La diferencia de PIB pc entre estos dos conjuntos es de 24 veces a favor de los primeros, pero la diferencia en productividad agrícola escala a 80 veces. O sea, ahí donde la disparidad de productividad y bienestar entre los países es más grande, las distancias de los respectivos sectores primarios lo son muchas veces más. Veamos las cosas desde otro ángulo: mientras en los países de bajo ingreso la productividad agrícola constituye apenas el 21% del PIB pc (asimilado aquí a un grueso indicador de *productividad social*), en los países de alto ingreso constituye 71%. Y ahí tenemos una característica virtualmente definitoria del atraso: la distancia abismal de productividad (y bienestar) entre la agricultura y el resto de la economía.

Volvamos por un instante a México y Estados Unidos. La diferencia de PIB pc entre los dos países es de 4 veces, mientras la diferencia de productividad agrícola llega a 15 veces. Al sur del río Bravo la productividad agrícola representa en la actualidad apenas el 30% del PIB pc; al norte 93%. Números que sintetizan brutalmente complejas historias nacionales, uno de cuyos puntos de tránsito puede captarse con otros números: hace un siglo, a comienzos del 900, los cabezas de familias en contexto rural con propiedad de tierra representaban 75% en Estados Unidos y 2.4% en México (87% en Canadá y 6.6% en Argentina).⁷ Con ese pasado, no es asombroso este presente.

⁶ Lo que sigue está basado en datos de 2007 de World Bank, *World Development Indicators 2009*.

⁷ Engerman-Sokoloff, Engerman, Stanley L., Kenneth L. Sokoloff, *Factor endowments, inequality, and paths of development among new world economies*, NBER (National Bureau of Economic Research), Working Paper 9259, Washington 2002, tbl. 6.

En el desarrollo tardío exitoso (excluyendo, por obvias razones, Hong Kong y Singapur) cambios rurales capaces de impulsar hacia delante productividad y bienestar del campo han sido una constante que va de la reforma agraria del Japón Meiji, entre 1868 y 1872, a la agro-industrialización danesa vía cooperativas rurales, en las últimas décadas del mismo siglo, hasta las reformas agrarias de Corea del sur y Taiwán entre 1949 y 1953.⁸ A pesar de la variedad de situaciones agrarias, encontramos en estos y otros episodios la voluntad política de superar relaciones sociales polarizadas (o tradicional-comunitarias) y estructuras productivas arcaicas incapaces de interactuar en forma dinámica con el resto de la economía. Añadamos en seguida que pocas veces el incremento subsiguiente de la productividad agrícola es el factor de impulso al crecimiento económico general, pero siempre es el componente que da consistencia de largo plazo al crecimiento económico general. Pero una agricultura que, con menores ocupados, incrementa la oferta destinada a la creciente población urbana, que desarrolla actividades agroindustriales capaces de dinamizar las economías locales, que alimenta nuevas formas de cooperación, mayor generación de ahorros, etc. constituye un ineludible factor de consistencia sistémica en los procesos tardíos de desarrollo. No existe históricamente una industrialización exitosa en el largo plazo sobre bases agrarias envueltas en una autosubsistencia precaria y en una aguda contraposición (territorial y social) entre modernidad y arcaísmo. Sin el aporte de los ahorros y del empleo rural, sin la movilidad social de una agricultura en transformación, sin encadenamientos productivos locales que transmiten al resto de la economía sus impulsos dinámicos y sin el despliegue de nuevas culturas empresariales y asociativas, la superación del atraso simplemente no se cumple. Otra vez: se puede modernizar el atraso, no salir de él.

Hace más de dos siglos atrás, James Steuart, contemporáneo y coterráneo de Adam Smith, sostenía que la productividad agrícola fija el límite de la expansión del sector industrial. Por razones más compleja que las que Steuart pudiera imaginar, su argumento parece confirmado por la historia posterior a condición de reconocer la interdependencia: el papel de la agricultura en mantener bajos los precios de los alimentos e incrementar los ingresos rurales vía productividad y el de la industria en favorecer la productividad agrícola a través de insumos abundantes y de bajo costo. La alternativa a ese curso ha sido a menudo la sobrevaluación cambiaria con sus efectos de incremento del costo de los insumos industriales para la agricultura, bajos precios agrícolas asociados a cuantiosas importaciones de alimentos y dificultades exportadoras tanto para la industria como para la agricultura.

No es este el lugar para pasar en reseña las específicas políticas agrarias del desarrollo tardío exitoso, salvo registrar diferencias significativas, por ej., entre

⁸ Cfr. Nobutaka Ike, "Taxation and Landownership in the Westernization of Japan", *The Journal of Economic History*, n. 2, vol. VII, 1947, p. 164-69, Whan In-Joung, "Administration of Land Reform in Korea, 1949-52", *Korea Journal*, Octubre 1984, p. 6 y Peter Manniche, *Rural Development in Denmark*, Bergen Publ., Copenhagen 1978, p. 166s.

la Dinamarca de fines del 800 cuya apertura comercial a las importaciones agrícolas empujó a una exitosa transición de los cereales a la ganadería y, del otro lado, el Japón Meiji y posterior a la segunda guerra mundial que recorre el camino opuesto de la protección arancelaria al arroz. En cualquier caso, la transformación exitosa de la agricultura supuso no sólo la activación de nuevos comportamientos sino consistentes apoyos públicos a través del crédito, amplios programas de extensionismo rural, subsidio de insumos, educación rural, etc. Digamos al margen que si los precios relativos del mercado funcionan en el contexto de economías rurales de bajo crecimiento y bajo potencial de transformación estructural, su alteración (aunque sea transitoria), como sugiere la experiencia histórica, no debería ser vista como una modificación del eje terrestre.⁹

Tanto en las decisiones iniciales de transformación de la política agraria como en las acciones subsecuentes para sostener el cambio emprendido, la calidad de las instituciones ha sido siempre determinante. Sin capacidad política para vencer resistencias y favorecer consensos renovados y sin capacidad técnico-administrativa para apoyar nuevas estructuras productivas, la transformación agraria puede mejorar las condiciones previas sin activar los cambios requeridos.¹⁰ Instituciones sin un fuerte enraizamiento en la sociedad y sin una aguda conciencia del propio papel reformador difícilmente podrán acometer satisfactoriamente la tarea de orientar y sostener el cambio agrario.

Acerca del tema institucional existen muchas variaciones alrededor de una idea tan cierta como parcial que ve las instituciones como moldes formados por comportamientos sociales repetidos en el tiempo; una *crystalización* normativa de relaciones sociales. Sin embargo, las instituciones son siempre mucho más que un reflejo social normativizado, o sea, un *efecto*. Limitándonos al punto, las instituciones en el atraso, podría decirse que el estado puede ser factor de impulso, cuando menos inicial o, incluso con las mejores intenciones, un obstáculo en el camino; un “fuego amigo” incorporado. En varios casos es ambas cosas: impulso y obstáculo, o sea, impulso a iniciativas que no pueden activar circuitos virtuosos sostenibles en el tiempo: un eterno reiniciar sobre bases persistentemente frágiles. Las instituciones pueden ser el lugar dónde, incluso bajo banderas revolucionarias, se confirma lo existente o pueden ser el lugar donde se concentra la voluntad y capacidad para anticipar cambios que todavía no ocurren (o no ocurren con la suficiente fuerza) en a sociedad. De cualquier manera, solidez burocrática y prestigio de las instituciones fijan los límites de la capacidad social para enfrentar eficazmente circunstancias y retos imprevistos al interior de nuevas compatibilidades que van definiendo sus piezas y conexiones en la

⁹ Acerca de la multiplicidad de acciones públicas en agricultura con impactos sobre los precios relativos y, sin embargo, vitales para la consolidación de un sector dinámico y socialmente equilibrado, v. M.T. Lucas y D. Chhajer, “Applications of location analysis in agriculture: a survey”, *Journal of Operational Research Society*, n. 55, 2004, pp. 572-76.

¹⁰ V. Ha-Joon Chang, “Rethinking public policy in agriculture: lessons from history, distant and recent”, *The Journal of Peasant Studies*, n. 3, vol. 36, 2009, pp. 511-12.

marcha. No sería fácil encontrar una sola experiencia exitosa de salida del atraso en que el estado no haya sido o el disparador de una aceleración inicial de cambios o, cuando menos, el esencial factor de coherencia sistémica una vez que estos crean, además de nuevas oportunidades, desequilibrios y conflictos sin arreglos automáticos.

Siguiendo a Weber, en el estado moderno el poder que racionaliza sus mecanismos y se despersonaliza está asociado a una maquinaria burocrática de cuya eficacia y prestigio depende el funcionamiento mismo de las instituciones y la naturaleza de sus relaciones con la sociedad.¹¹ Pero ¿qué ocurre si la administración pública es terreno de clientelas parasitarias, baja identidad institucional y reducida capacidad para administrar con eficacia las políticas públicas? El imprescindible aporte de coherencia sistémica viene menos y el estado mismo se vuelve punto focal de la búsqueda de privilegios y oportunidades. Y con un esqueleto institucionalmente frágil difícilmente cualquier iniciativa social podrá madurar suficientes grados de automatismo para contrarrestar el efecto a-sistémico asociado con instituciones poco creíbles.

Algunos autores sostienen convincentemente que la distribución social del poder político determina los rasgos institucionales que influyen sobre el dinamismo económico,¹² pero es igualmente cierto que, independientemente del poder político, la calidad de la maquinaria institucional determina las probabilidades de éxito o de fracaso de las políticas, independientemente de las políticas mismas. No es relevante sólo quien establece las reglas sino si estas pueden ser cumplidas y condicionar realmente los comportamientos colectivos.

III. Compensación y simultaneidad

Hasta aquí nos hemos concentrado en algunas similitudes entre las experiencias exitosas de desarrollo tardío: aceleración del crecimiento, modernización agrícola y calidad institucional. Sin embargo, ni son éstos los únicos factores en juego ni son individualmente capaces de desencadenar las reacciones necesarias en los demás ámbitos que también necesitan intervenir e interactuar.

Pero, ¿de cuáles otros *factores comunes* estamos hablando? Añadamos a lo que se ha dicho hasta aquí otros elementos diferentemente comunes a las experiencias exitosas del 800 y del 900, en Asia y en Europa: 1) la *rapidez*, o sea un crecimiento acelerado y sostenido a lo largo de 4-5 décadas; 2) el sentido de *urgencia política* del cambio para evitar daños a la gobernabilidad; 3) la pertenencia a *contextos regionales en movimiento* (Europa occidental y Asia oriental) facilitadores de voluntades imitativas y oportunidades de mercados exteriores; 4) un *agri-*

¹¹ Cfr. Max Weber, *Economía y sociedad* (1922), FCE, México 1979, p. 1060.

¹² Daron Acemoglu, Simon Johnson, James Robinson, *Institutions as the fundamental cause of long-run growth*, NBER, Working Paper 10481, mayo 2004, pp. 44-47.

cultura más productiva y con mayor capacidad de integración social rural; 5) Instituciones capaces de construir la propia credibilidad sobre la eficacia, en términos de bienestar, de las políticas públicas y la solidez burocrática de la propia maquinaria administrativa; 6) En ningún caso ocurrió sólo un incremento paretiano del bienestar sino una *distribución del ingreso* cada vez menos polarizada sobre todo en las fases conclusivas de la transición.¹³

Los factores que se acaban de indicar operaron en una constelación variable de otros (espíritu empresarial, instituciones de alta o baja legitimidad social *antes* de la transición, etc.) de tal manera que los seis elementos mencionados no son más que fragmentos de un *esqueleto* común amplio, complejo y, sustancialmente, inexplorado. Todavía queda mucho por entender sobre las condiciones internas y externas, regionales, nacionales y macro-regionales que hicieron posible la formación de una masa crítica de cambios interactivos recíprocamente consistentes hacia la salida del atraso. Un terreno prometedor por la posibilidad de abstracciones concretas, o sea, ligadas a experiencias reales más que a abstracciones *desconcretas* ligadas a leyes de comportamiento universales y similares.

Sin embargo, aún partiendo de una observación primaria de los vectores comunes a diversas experiencias exitosas, tal vez sea posible establecer dos *principios* generales.

Llamemos el primero, *compensación*. Independientemente del factor disparador en cada caso, un desarrollo tardío exitoso supone la confluencia de cambios de diverso origen capaces de hacer avanzar una sociedad sobre dos líneas intersecantes: productividad y movilidad social ascendente. Considerando que los seis vectores indicados arriba no se presentan en cada caso exitoso con las mismas características ni con el mismo peso relativo, o sea que la *masa crítica* resulta de una combinación inevitablemente original de los mismos vectores, no queda más que admitir la existencia en cada caso exitoso de reacciones de suplencia a través de las cuales la deficiencia de algunos de los vectores de cambio pueda ser compensada por el mayor dinamismo funcional de otros. Cada caso exitoso de salida del atraso es único en el sentido que es única la combinación de los mismos elementos en juego.

Al mismo tiempo, sin embargo, hay que añadir que si la transformación agraria o la consolidación institucional no alcanzan niveles mínimos de eficacia y operatividad, si el crecimiento económico no se acelera de manera sustantiva frente a las pautas previas, por tan fuerte que sea el impulso proveniente de los otros factores, la debilidad agro-institucional terminará por trabar la formación de las necesarias interdependencias dinámicas. En otros términos, existen límites a la *compensación* o *suplencia* cuando algunos de los factores críticos de cambio no alcanzan *valores* mínimos que les posibiliten interactuar positivamente con los demás. Cualquiera que sea el disparador inicial, si a su alrededor no se

¹³ De quien escribe, "Salir del atraso en América Latina", *Pensamiento Iberoamericano*, n. O (Nueva época), 2007, pp. 29-33.

configura una convergencia de factores de cambio, la salida del atraso quedará postergada para tiempos mejores. Pensar que la industrialización, la modernización institucional o la aceleración del crecimiento puedan sostener sobre sí mismos el peso de un radical cambio fisiológico es algo que la historia no confirma. Hemos así establecido un *principio* de sustitución compensatoria que, sin embargo, opera en ciertos límites.

Llamemos *simultaneidad* el segundo *principio*. La historia del desarrollo tardío en Asia y Europa durante un siglo y medio es suficientemente explícita: no se sale del atraso en un indefinido largo plazo, sino, según las experiencias conocidas, entre 4 y 5 décadas. Pero, si esto es así, no queda más que reconocer la simultaneidad de cambios que confluyen en una masa crítica cuyo indicador más visible es la brusca aceleración del crecimiento. Simultaneidad significa concentración en el tiempo de diferentes cambios. La temporalidad no es irrelevante y la masa crítica a la que nos hemos referido no es más que la aceleración simultánea de interacciones capaces de generar más energía que la proveniente de la suma de sus fuentes.

La salida del atraso no el tránsito de un óptimo paretiano a otro; es un proceso con perdedores y ganadores que supone decisiones "desagradables"¹⁴ y capacidad para cumplirlas hacia latifundios parasitarios, comunidades en autoconsumo precario, funcionarios corruptos y los distintos intereses y comportamientos que puedan interponerse en la formación de redes de conflicto y dependencia recíproca entre bienestar social y productividad. El reto es doble: el disparador que puede activar reacciones múltiples y la participación de los otros componentes capaces de producir, conjuntamente, una consistencia sistémica *in itinere* resultado de interdependencias que, sin excluir el conflicto, reducen el antagonismo propio de todo juego a suma cero.

IV. México y América del norte

Sobre la base de lo dicho hasta aquí, es legítimo deducir que el TLCAN pone México en las condiciones de beneficiarse de aquello que operó en todos los casos exitosos de desarrollo tardío: el viento favorable de la región de pertenencia. Sin embargo, a pesar de sus muchos éxitos, el TLCAN no ha producido, suponiendo que pudiera hacerlo en virtud de sus solas fuerzas, los efectos esperados. En una década y media desde su entrada en vigor, las exportaciones mexicanas se han cuadruplicado mejorando considerablemente su perfil tecnológico; las inversiones extranjeras directas se han triplicado; las manufacturas han mejorado sustantivamente sus niveles de productividad con una inflación bajo control

¹⁴ V. Claus Offe y Philippe Schmitter, "Las paradojas y los dilemas de la democracia liberal", *Revista Internacional de Filosofía Política*

mientras la economía mexicana comenzaba a operar en un contexto de apertura comercial regional (y global). Sin embargo, frente a esta evidencia positiva, en 15 años de libre comercio en América del norte el PIB per capita creció a un ritmo anual de 1.6%, menos de la mitad respecto a las décadas anteriores a los 80. El TLCAN ha contribuido a modernizar una multiplicidad de aspectos (tecnológicos, organizativos, normativos, etc.) de la economía mexicana pero, evidentemente, no ha sido simultáneo con una brusca aceleración económica. Y en un contexto de bajo crecimiento, las inversiones han perdido peso relativo y las ganancias de empleo están lejos de contrarrestar la pérdida de más de dos millones de ocupados en agricultura en las dos últimas décadas. Además de la creciente polarización entre norte y sur del país. Evidentemente algo no funciona como debería.

Dejemos de lado las fallas de arquitectura normativa del TLC (más o menos ligadas a los vínculos socio-políticos de cada uno de los miembros signatarios del acuerdo) y, sobre todo la ausencia de políticas regionales pro-activas hacia el socio más débil, México. Sin embargo, los problemas mayores provienen del deficiente acompañamiento del proceso de apertura regional con cambios internos sin los cuales el viento regional será insuficiente a impulsar el barco más allá del atraso. Cambios internos que demoran en llegar en dos terrenos críticos: la agricultura y las instituciones. Ahí reside la mayor distancia entre el México de hoy y las experiencias exitosas de desarrollo tardío mencionadas en estas páginas.

Podría decirse que el problema agrario se resolverá por su cuenta mientras siga contrayéndose su aporte al empleo y a la riqueza nacional. Sin embargo, esta percepción presenta por lo menos dos flancos débiles. El primero es que en el sur del país la agricultura sigue siendo determinante en empujar hacia abajo los niveles medios de productividad y de bienestar social. Y no parecería que mayores dosis de emigración puedan contribuyan, más allá de lo que ya hayan podido hacer, a ampliar posibilidades de modernización rural. El segundo flanco débil es que, excluyendo algunos polos de desarrollo, la economía mexicana se caracteriza por la atonía de economías subnacionales que dejan abiertas tres puertas mayores: el empleo público, los servicios personales y la emigración. Y en esta atonía regional el factor determinante sigue siendo la agricultura y la dificultad de una industrialización rural capaz de activar economías locales dinámicas.

Acerca de la calidad de las instituciones, e independientemente de avances localizados en distintas partes de la administración pública mexicana, todos los indicadores disponibles muestran su escasa credibilidad social y su escasa eficacia operativa incluso en comparación con países de ingresos per capita similares; Chile para mencionar uno solo. Cuánta parte de esta situación sea el producto de inercias patrimonialistas y clientelares sobrevividas a la Colonia y cuánta parte derive del siglo xx de un partido hegemónico y sus redes corporativas, ciertamente no es temas que pueda discutirse aquí. Pero, si la experiencia (pretérita y reciente) de los procesos exitosos de desarrollo tardío sigue siendo una referencia para la actualidad, debería ser evidente que a México no será su-

ficiente el TLCAN para salir del atraso. Tres vectores esenciales aún no despliegan sus potencialidades de interacción dinámica: crecimiento acelerado, cambio rural y mejora institucional. Y mientras esta triada no se ponga en movimiento, el TLCAN será un instrumento de modernización del atraso, lo que no es poca cosa, pero no factor determinante para salir de él.

V. Bibliografía

- Angus Maddison, *The World Economy* (tomo I y II) OECD, París, 2006.
- Daron Acemoglu, Simon Johnson, James Robinson, *Institutions as the fundamental cause of long-run growth*, NBER, Working Paper 10481, mayo 2004.
- Engerman-Sokoloff, Engerman, Stanley L., Kenneth L. Sokoloff, *Factor endowments, inequality, and paths of development among new world economies*, NBER (National Bureau of Economic Research), Working Paper 9259, Washington 2002.
- Granovetter, Mark, "Economic action and social structure: the problem of embeddedness", *American Journal of Sociology*, n. 3, vol. 91, 1985.
- Jeffrey H. Cohen, *Cooperation and Community (Economy and society in Oaxaca)*, University of Texas Press, Austin 1999.
- Jeffrey Sachs, Andrew Mellinger, John L. Gallup, "The geography of poverty and wealth", *Scientific American*, n. 3, vol. 284, 2001.
- Lawrence E. Harrison, Samuel P. Huntington (Eds.), *Culture matters: how values shape human progress*, Basic Books, Nueva York 2000.
- Lucas y D. Chhajed, "Applications of location analysis in agriculture: a survey", *Journal of Operational Research Society*, n. 55, 2004.
- Max Weber, *Economía y sociedad* (1922), FCE, México 1979.
- Nobutaka Ike, "Taxation and Landownership in the Westernization of Japan", *The Journal of Economic History*, n. 2, vol. VII, 1947.
- Peter Manniche, *Rural Development in Denmark*, Bergen Publ., Copenhagen 1978.
- V. Claus Offe y Philippe Schmitter, "Las paradojas y los dilemas de la democracia liberal", *Revista Internacional de Filosofía Política*, n. 6, 1995.
- V. Ha-Joon Chang, "Rethinking public policy in agriculture: lessons from history, distant and recent", *The Journal of Peasant Studies*, n. 3, vol. 36, 2009.
- Whan In-Joung, "Administration of Land Reform in Korea, 1949-52", *Korea Journal*, Octubre 1984.