



The background image is a composite of two aerial photographs. The upper portion shows a modern city skyline with numerous high-rise apartment buildings and commercial structures. A prominent building in the center has 'BANCO LATINO' written on its top. Below this, a dense forested hillside separates the modern city from the lower portion of the image. The lower portion shows a sprawling informal settlement, likely a favela, with small, closely packed, and often makeshift buildings built on the slope. The overall color palette is a muted, sepia-toned brown.

PROGRESO, POBREZA Y EXCLUSIÓN

UNA HISTORIA ECONOMICA DE AMERICA LATINA EN EL SIGLO XX

Rosemary Thorp

Página en blanco a propósito

PROGRESO, POBREZA Y EXCLUSION

UNA HISTORIA ECONOMICA DE AMERICA LATINA
EN EL SIGLO XX

Rosemary Thorp

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
UNION EUROPEA



Título original: *Progress, Poverty and Exclusion: an Economic History of Latin America in the 20th Century*

Primera edición en inglés: 1998

Primera edición en español: 1998

© Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577

Foto de tapa: © Peter Menzel/Stock Boston/PNI.

Las fotos de los capítulos uno al seis han sido reproducidas con autorización de la Biblioteca Colón de la Organización de los Estados Americanos. Todas las demás pertenecen a la Fototeca del BID.

Diseño gráfico: Dolores Subiza

Las opiniones expresadas en esta publicación pertenecen a la autora y no necesariamente reflejan aquéllas del Banco Interamericano de Desarrollo o de la Unión Europea. Las fronteras, colores, denominaciones u otros datos mostrados en los mapas no implican posición alguna por parte del Banco Interamericano de Desarrollo ni de la Unión Europea con respecto a la situación legal de los territorios incluidos ni la aceptación de dichas fronteras.

**Cataloging-in-Publication data provided by the
Inter-American Development Bank
Felipe Herrera Library**

Thorp, Rosemary.

Progreso, pobreza y exclusión: una historia económica de América Latina en el siglo XX / Rosemary Thorp.

p. cm.

Includes bibliographical references.

ISBN: 1886938393

1.Latin America—Economic conditions—20th century. 2.Economic history—20th century. 3.Economic development—20th century. 4.Poverty—Latin America—20th century. I.Inter-American Development Bank.

330.09 T57—dc21

A Carlos Díaz-Alejandro

Página en blanco a propósito

PREFACIO

EN 1995 EL PRESIDENTE DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, Enrique V. Iglesias, decidió que para conmemorar el final del siglo el BID patrocinaría una historia de las economías de América Latina durante los últimos cien años. La concepción que se hizo el presidente fue que la evolución durante el siglo que acaba podría resaltarse con una descripción histórica del juego habido entre la formulación de la política económica y las estructuras e instituciones económicas, sociales y políticas. Se elaboraría, pues, una obra no acerca de enfoques teóricos sino, más bien, que tratase de colocar en su debido contexto histórico el esfuerzo por el desarrollo, las estrategias, las decisiones, los éxitos y los fracasos que habían visto los diferentes países de la región. En un momento en que el papel del Estado se estaba reexaminando radicalmente, la idea detrás del proyecto era encontrar un relato histórico equilibrado que contribuyera al debate en curso y que analizara la evolución del papel desempeñado por el Estado y los distintos enfoques seguidos para la formulación de la política.

A renglón seguido, pasó a primer plano la cuestión del procedimiento para llevar a cabo la obra. El presidente Iglesias quiso que el libro fuera reflejo de lo mejor que podía ofrecer la erudición de América Latina, pero alguien de fuera de la región, y que la comprendiera, ofrecía ciertas ventajas comparativas a la hora de coordinar y sintetizar la experiencia de toda América Latina. Se convino en utilizar un procedimiento que incluyera grupos de trabajo y consultorías, con un Comité Asesor que reuniera a destacados catedráticos de América Latina, Estados Unidos y Europa. Al final de todo —un año de trabajo— yo escribiría el libro. Seguidamente, el presidente Iglesias me dejó en entera libertad para organizar el proyecto como yo juzgara más conveniente, un acto de confianza extraordinario.

Se crearon dos grupos de trabajo para estudiar las brechas principales que la literatura económica comparada había dejado. Los grupos han elaborado unos volúme-

nes académicos que se publican paralelamente con esta obra bajo la dirección de Enrique Cárdenas, José Antonio Ocampo y yo misma. La colaboración ha sido, de por sí, una tarea agradable y fructífera. Aquí, el texto alude frecuentemente a esos trabajos llamándolos “volúmenes complementarios”; en ellos se incluye la documentación detallada y las citas para las que no hubo espacio entre las tapas de este libro. También solicité que se elaboraran trabajos de consultoría que han producido más artículos y facilitado ayuda. Todos los participantes se mencionan en el Apéndice, además de los títulos de los volúmenes complementarios, incluidos los colaboradores. Me he basado también para esta obra en trabajos anteriores de colaboración, en particular los que han servido para preparar el volumen complementario 2 sobre las repercusiones de la gran depresión económica de 1929. Los volúmenes complementarios sirven para dar solución parcial a uno de los encargos más difíciles que me hizo el presidente Iglesias, a saber, que la obra fuera de interés para economistas y no economistas por igual.

El enfoque que sigue la obra es intentar captar profundamente la realidad específica de lo que es América Latina, no de explicar por qué América Latina no es Asia oriental ni, de hecho, ninguna otra parte del mundo. Se subraya esa combinación de datos cuantitativos que ha venido en llamarse “economía política”. La expresión resume el juego de las fuerzas políticas, del legado institucional y de los resultados económicos. En consecuencia, la obra se basa en la importante escuela latinoamericana de historiadores económicos y de economistas políticos, con quienes contrae una enorme deuda. Este fértil acervo comienza con el propio Raúl Prebisch¹. Fuera de América Latina merece mención especial Albert Hirschman, quien desde muy pronto contribuyó en forma inspirada a la combinación de la economía y la política desde una perspectiva histórica.

A pesar de contar con una base tan sólida de colaboradores, el libro ha sido extraordinariamente difícil de escribir, sobre todo para hacer justicia a la experiencia de cada uno de los países manteniendo al mismo tiempo una visión global. El desafío se acentuó en relación con los países caribeños de habla inglesa. El presidente Iglesias estaba decidido a que el Caribe ocupara el lugar que le correspondía, mas la compleji-

¹ Entre las primeras obras más destacadas se encuentran las de (en orden alfabético) Cardoso y Faletto, 1971; CEPAL, 1951; Cortés Conde y Hunt et al., 1985; Díaz-Alejandro, 1970; Ferrer, 1963; Furtado, 1970; Pinto, 1964; Solís, 1963; Sunkel y Cariola, 1982; Sunkel y Paz, 1970 y Urquidí, 1964.

dad y trayectoria distintas de ese grupo de países —amén de mi limitado conocimiento de los asuntos caribeños— convirtieron la tarea en un proyecto formidable. Aunque he incluido cuantos comentarios ha sido posible sobre la historia del Caribe, y he aprendido mucho en el empeño, sugeriría que el BID publicara en su momento un volumen complementario sobre las economías del Caribe.

En vista del procedimiento colaborativo en que se basa la obra, los agradecimientos son de especial importancia. De hecho, hubiera preferido algún tipo de autoría colectiva, pero no habría resultado práctico, en particular en vista de las fechas previstas por el BID para la publicación. Así que, a fin de cuentas, yo soy la responsable de la obra, pero estoy en deuda con muchos.

En primerísimo lugar, con el propio presidente Iglesias, quien me extendió la invitación, me facilitó los recursos y tuvo la suficiente confianza en mí para que yo pudiera aceptar. También en el BID, Nohra Rey de Marulanda se ocupó del proyecto con su habitual eficacia y flexibilidad, al tiempo que me alentaba, y Peter Kalil trabajó incesantemente para que el proyecto viera la luz. Muchos miembros del personal del Banco me ayudaron pacientemente con la búsqueda de materiales y documentos.

Asimismo estoy en deuda con la Unión Europea, que ayudó con fondos a la realización de este proyecto.

El Comité Asesor creado por el BID (los nombres de los integrantes se indican en el Apéndice) participó activamente. Después de que el Comité se reuniera en Washington durante dos días para repasar el manuscrito, recibí 62 páginas de comentarios. Fueron comentarios de apoyo, directos e indagatorios, que provocaron revisiones intensas por mi parte. Uno de los miembros del Comité, José Antonio Ocampo, encontró algunas dificultades para poder participar debido a la excelente excusa de que le habían nombrado ministro de Hacienda de Colombia poco después de que se iniciara el proyecto. Le estoy muy agradecida porque leyó el manuscrito inmediatamente después de dejar el cargo, y me hizo muchos y muy útiles comentarios. Un agradecimiento especial también para Alan Knight, quien además de hacerme muchos comentarios sobre cuestiones de fondo me impulsó incansablemente a escribir en un inglés claro y no técnico, y para Osvaldo Sunkel y Albert Fishlow, que leyeron e hicieron comentarios al manuscrito una segunda vez.

En Oxford, Pablo Astorga trabajó conmigo durante todo el año como asociado en la investigación y ha contribuido significativamente en la preparación del libro. Pablo Astorga y Valpy FitzGerald estuvieron encargados de gran parte del trabajo cuantitativo que, como se ve en el Apéndice estadístico, fue una tarea ímproba que confiamos

merezca ser publicada como volumen separado. Leila Jazayery trabajó infatigablemente como ayudante de investigación. Karen Kemmis Betty, Renato Colistete, María Cristina Dorado, Monika Lutke-Entrup, Truman Packard, Ben Driggs, Caterina Ruggeri Ladechi y Catalina Sanint contribuyeron a los trabajos del proyecto en diferentes momentos. Mis colegas del Centro Latinoamericano y de Queen Elizabeth House asumieron mis tareas habituales con amabilidad excepcional, y Alan Knight, Alan Angell, Malcolm Deas y Valpy FitzGerald tuvieron que vérselas con mi primer borrador, y lo mejoraron enormemente. Laurence Whitehead también me dio ideas, me facilitó material y ofreció sus comentarios. St. Antony's College facilitó la gestión financiera.

Expreso también mi gratitud a los consultores, todos ellos extraordinariamente generosos con sus ideas e indicaciones. Me dijeron que me entregaban los textos que habían preparado para aprovecharlos como yo quisiera. He tratado de indicar claramente a lo largo de la obra cuándo me apoyo en su trabajo, pero resulta imposible citar debidamente todas las fuentes intelectuales de la amplia gama de ideas que me brindaron.

Dejo para el final los agradecimientos todavía más especiales. Me habría sido imposible escribir este libro sin el apoyo incondicional facilitado por la oficina del Centro Latinoamericano de Oxford. Margaret Hancox es una administradora excepcional y se convirtió en fuente constante de apoyo moral. Mis gracias también a Elvira Ryan, Ruth Hodges y Laura Salinas. Naturalmente, nada podría haber hecho sin Tim, mi marido, quien me calmó, alentó, toleró mis obsesiones y solucionó los problemas que la informática se empeñó en crear.

Rosemary Thorp

CONTENIDO

PREFACIO	v
PROLOGO	xi
MAPA	xiii
CAPITULO UNO: Introducción	1
CAPITULO DOS: El crecimiento y la calidad de vida durante el siglo	13
CAPITULO TRES: Principios del siglo xx: capital, exportación e instituciones ...	49
CAPITULO CUATRO: Rupturas y experimentos: 1914-45	103
CAPITULO CINCO: Industrialización y expansión del papel del Estado: 1945-73 ..	135
CAPITULO SEIS: Crecimiento y primeros desequilibrios: 1945-73	169
CAPITULO SIETE: Crecimiento mediante deuda, desastre y reorientación después de 1973	215
CAPITULO OCHO: Desempeño y políticas bajo el nuevo paradigma	257
CAPITULO NUEVE: Reflexiones sobre un siglo de luces y sombras	295
BIBLIOGRAFIA	303
APENDICE ESTADISTICO	327
APENDICE	387

Página en blanco a propósito

PROLOGO

EN ESTA COMPRENSIVA HISTORIA ECONOMICA SE EXAMINAN las fuerzas políticas, institucionales y sociales que han dado forma al complejo y a menudo paradójico desarrollo de América Latina y el Caribe en el siglo XX.

En todo el mundo, ha sido un siglo en el que quizá haya habido más cambios y sobresaltos que en toda la historia de la humanidad. Rosemary Thorp escribe sobre el siglo que ha vivido América Latina, pero observa en sus palabras de introducción que ha sido difícil captar la imagen de un período matizado por tantas “luces y sombras”. Además, la arena de la historia se desplaza a medida que cambian nuestras percepciones y nuestros análisis. El consenso imperante hoy día proclama para América Latina la validez de una economía impulsada por la exportación y alimentada por innovaciones técnicas; en 1900, esta misma idea era la que estaba de moda. El costo social de excluir a los pobres y los marginados se destaca hoy como un aspecto crucial, mientras que dos generaciones atrás la exclusión estaba tan arraigada en el tejido social de América Latina que ni siquiera se cuestionaba. Se ponen de relieve ahora los inconvenientes de la industrialización basada en la sustitución de importaciones, olvidando al parecer que, antaño, se consideraba normalmente que en esa sustitución se encontraba el fundamento mismo del progreso sobre el que había de levantarse una América Latina moderna.

La autora no cesa en preguntarse: ¿qué han conseguido las economías de América Latina en el transcurso de cien años? En respuesta, quizá todo lo que pueda afirmarse es que el ingreso per cápita ha crecido cinco veces y, sin embargo, es hoy más bajo que hace un siglo si se lo compara con el de los países industriales; se ha levantado una infraestructura moderna y la industria ha crecido hasta alcanzar el 25% del PIB, pero se ha reducido a la mitad la proporción del comercio mundial que corresponde a la región; indicadores sociales como la esperanza de vida y el alfabetismo han mejorado espectacularmente, pero no así la pobreza.

El presente análisis de lo ocurrido durante el siglo XX puede ser sumamente instructivo para quienes construyen el futuro. Por este motivo, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Unión Europea —instituciones que están empeñadas en el desarrollo económico y social— encargaron este examen del siglo en América Latina.

El Banco fue creado en 1959 como respuesta al deseo largamente sentido en los países de América Latina de contar con una institución de desarrollo centrada en los problemas urgentes de la región. Hoy día, el BID es el banco regional de desarrollo más grande del mundo y la fuente principal de crédito multilateral para América Latina y el Caribe. El Banco financia proyectos relacionados prácticamente con todos los aspectos sociales y económicos que se analizan en la presente obra.

La Unión Europea y América Latina cuentan con vínculos históricos y culturales de larga data, y desde los años setenta han mejorado continuamente las relaciones políticas. Se ha iniciado un diálogo político formal en el ámbito regional y subregional gracias a iniciativas como las de los Grupos de Río y de San José, y se han celebrado numerosas reuniones interparlamentarias y suscrito amplios acuerdos de cooperación económica y social. La Unión Europea es también la fuente más importante de ayuda oficial para el desarrollo en América Latina y, desde 1993, ese apoyo se ha complementado con los préstamos concedidos a la región por el Banco Europeo de Inversiones.

Sólo la historia puede ofrecer una perspectiva que ayude a conformar una visión de futuro; en el caso de América Latina claramente una visión que concilie el crecimiento y la equidad siguiendo las trayectorias gemelas de mayor productividad y participación. Los avances y retrocesos de este siglo son indicadores que pueden contribuir a dar forma a esa visión de futuro y a determinar el mejor camino para el desarrollo de América Latina y el Caribe en los años por venir.

ENRIQUE V. IGLESIAS

Presidente

Banco Interamericano de Desarrollo

MANUEL MARIN GONZALEZ

Vicepresidente

Comisión Europea

AMERICA LATINA Y EL CARIBE



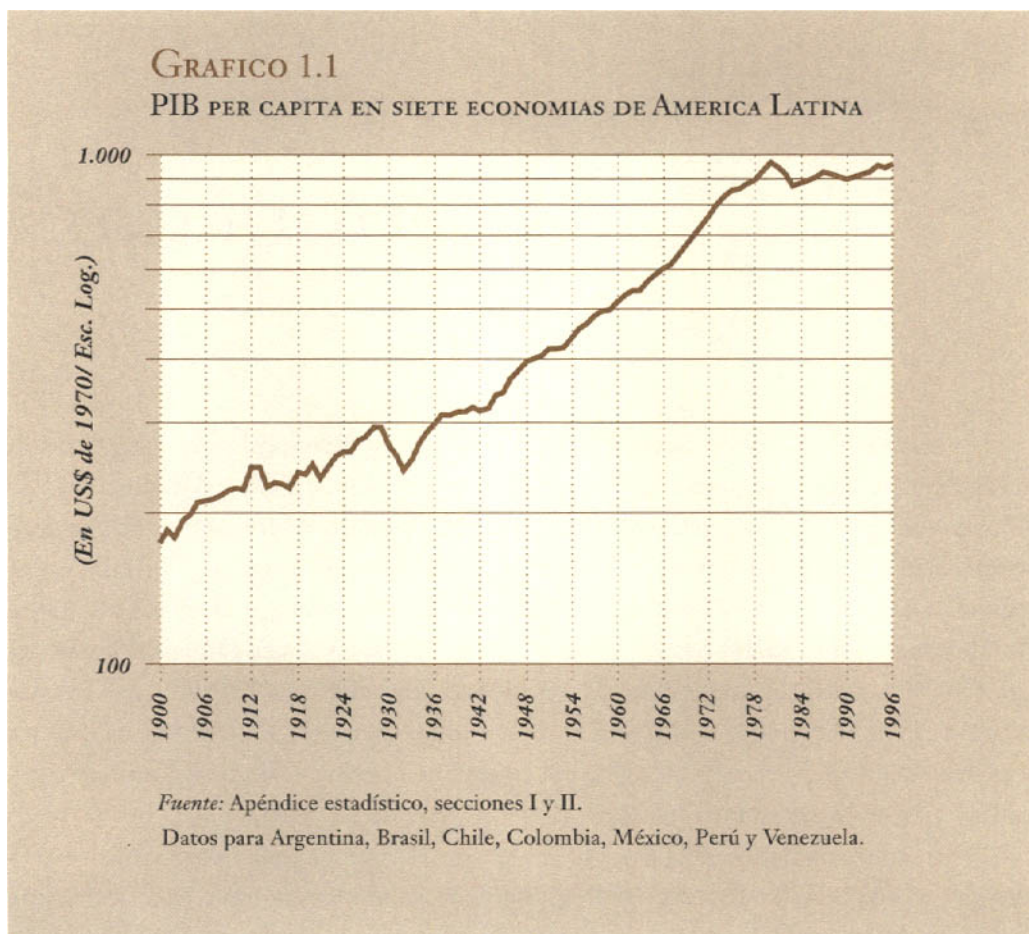


INTRODUCCION

EL TAN PROXIMO AÑO 2000 INVITA A UN ANALISIS DEL SIGLO que termina, capturando sus luces y sus sombras, señalando lo positivo y lo negativo. Tal es el desafío de este libro, el cual plantea una pregunta básica: ¿qué han logrado las economías de América Latina en el transcurso de un siglo y cómo se consiguieron estos logros? Ciertamente la región ha cambiado. En 1900 había 70 millones de habitantes; en el año 2000, habrá 500 millones. Tres cuartas partes de la población vivían en zonas rurales al inicio del siglo; hoy día, dos de cada tres personas viven en centros urbanos. En 1900, tres cuartas partes de la población era analfabeta; transcurridos casi cien años, siete de cada ocho personas saben leer y escribir. La vida del común de la gente se ha transformado radicalmente en cuatro generaciones.

La economía también ha crecido. En el año 2000, el ingreso regional per cápita será cinco veces más alto que en 1900 (gráfico 1.1). Con todo, aunque América Latina avanzó económicamente, no ha ganado terreno frente al mundo desarrollado. En 1900, la media del ingreso per cápita en las economías grandes de América Latina era el 14% de la que registraba entonces Estados Unidos; en la presente década esa relación se sitúa en el 13%. Frente a Europa septentrional, la media del ingreso creció a mediados del siglo, pero sufrió luego una caída¹. El sector industrial pasó de menos del 10% al

¹ Según los datos de Maddison (1983), el PIB de América Latina al comienzo del siglo se situaba en torno al 16% de la media de Francia, Alemania y Gran Bretaña, elevándose al 23% a mediados del siglo. El PIB regional alcanzaba alrededor del 30% del PIB de España e Italia en 1900 y el 40% en 1950. En la segunda mitad del siglo las posiciones se invirtieron.



25% del PIB, pero la participación de la región en el comercio mundial disminuyó del 7% al 3%, y a finales del siglo más de la mitad de la exportación continuaba limitada a los productos básicos como café, petróleo, azúcar, mineral de hierro y cobre. El grado de dependencia financiera ha crecido a medida que lo ha hecho el endeudamiento externo, y América Latina continúa en situación vulnerable ante las perturbaciones externas.

La esperanza de vida pasó de 40 a 70 años y la tasa de alfabetismo aumentó del 35% al 85% de la población adulta. Sin embargo, la distribución del ingreso ha empeorado sin lugar a dudas; probablemente ya era la peor del mundo en los años sesenta, y la situación se ha deteriorado aún más a consecuencia del ajuste en los años ochenta. Hoy día, dos de cada cinco familias en América Latina se encuentran en la pobreza.

Tras la evolución del crecimiento agregado se encuentra una transformación de la estructura económica básica de los países del continente. En 1900 ni siquiera el más pequeño de los países podría haberse considerado una nación integrada. En todos ellos, las economías y sociedades regionales apartadas se relacionaban poco con el resto de la economía y los vínculos, de haberlos, se establecían quizás hacia el exterior. En México, la península de Yucatán carecía de enlace ferroviario con el resto del país y comerciaba sobre todo con Estados Unidos. Si un cliente sediento pedía una cerveza “extranjera” en Mérida, se le daba un vaso de Dos Equis que venía de Orizaba². El llamado comercio “interno” transcurría por rutas extrañas: la madera peruana enviada a Lima llegaba tras recorrer el Amazonas río abajo y dar la vuelta por el Cabo de Hornos en un largo viaje marítimo. El sur de Brasil exportaba cuero, pieles y cecina de res, pero vendía muy poco en el propio país. Las plantaciones de azúcar y algodón en el noreste brasileño y la economía del caucho situada en la cuenca del Amazonas formaban enclaves parecidos³.

A esta situación se añadía la falta de integración monetaria nacional. La moneda boliviana circulaba en el sur de Perú, y los pesos guatemaltecos en el sur de México. En algunos poblados, el comercio se basaba todavía en el trueque: maíz, frijoles, chiles secos y tortillas eran medios comunes de cambio en las zonas rurales de México⁴. Ahora bien, era raro encontrar economías de pura subsistencia; en todas partes existía un comercio local en pequeña escala y se utilizaba el dinero. Pero tan sólo un pequeño segmento de la población participaba en una economía que pudiera clasificarse de “moderna”. Al inicio del siglo XX, sostiene Haber, dos terceras partes de la población mexicana se encontraba fuera de la economía de consumo⁵. Hasta los años treinta, más de la mitad de la economía venezolana se encontraba todavía en fase precapitalista⁶. El comercio internacional se circunscribía a los productos básicos. Existía un sector industrial que, de hecho, contaba con una importante tradición en Argentina, Brasil y México. En Chile y Perú, la actividad manufacturera se había iniciado en los años setenta del

² Véase Knight en el volumen complementario (VC) 1, donde se describe vivamente la falta de integración regional en ese período.

³ Véase Abreu, VC1.

⁴ Tannenbaum, citado por Knight, VC1.

⁵ Véase Haber, 1989:27. Resulta prácticamente imposible calcular la producción que era de subsistencia, pues las estimaciones de la producción se basaban en la superficie plantada o sembrada, lo que incorpora, al menos en principio, la agricultura de subsistencia.

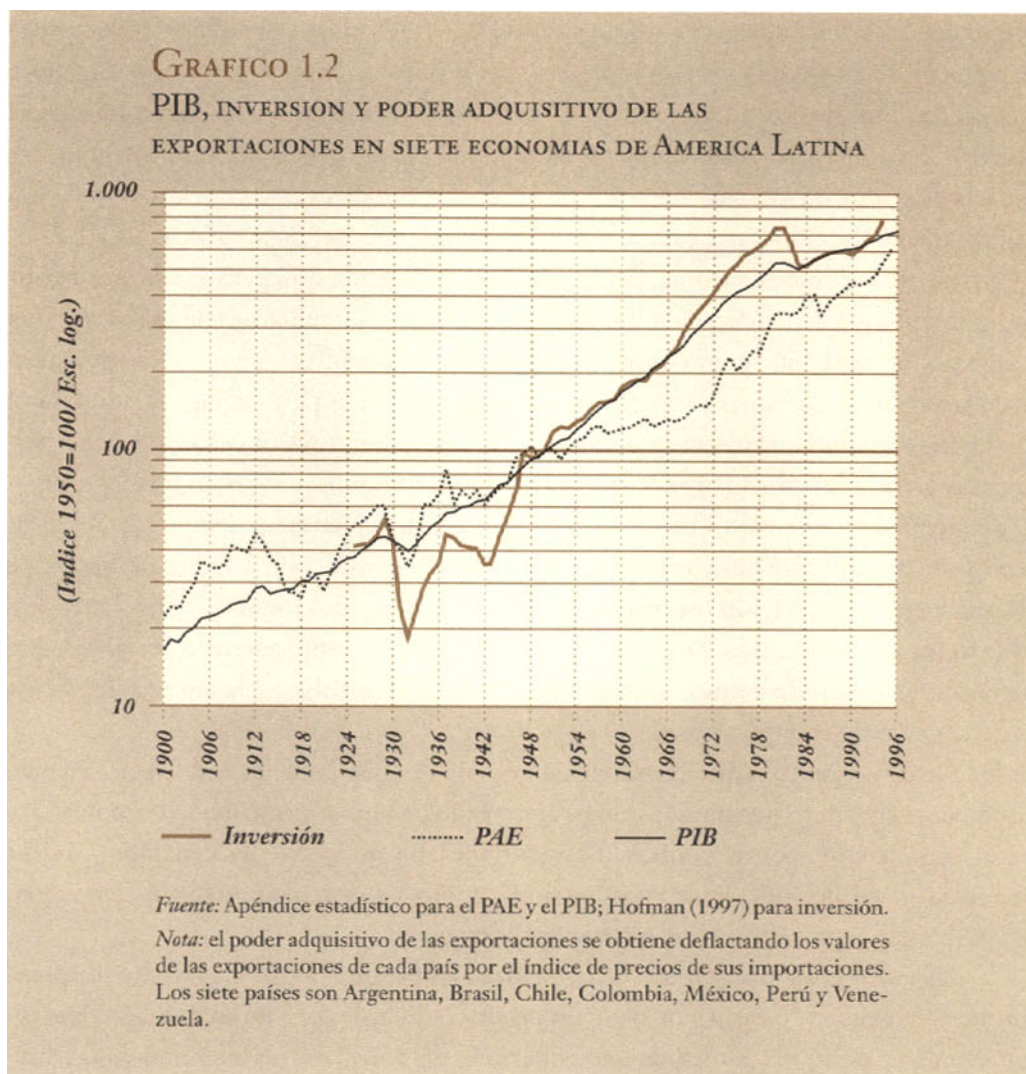
⁶ Véase Córdova, en Silva Michelena y Córdova, 1967.

siglo pasado, pero en ningún país la actividad industrial rebasaba el 10% del PIB, y el sector industrial producía únicamente para el mercado nacional.

A mediados de este siglo surgió una revolución en la infraestructura y la integración nacional. El transporte se abarató drásticamente a nivel nacional e internacional entre 1880 y 1920, pero el fenómeno comenzaba tan sólo su curso. Ahora, en los últimos del siglo XX, vivimos una nueva revolución con las comunicaciones y el transporte. Este nuevo salto en la facilidad de las comunicaciones y los traslados puede equipararse por magnitud y repercusiones la impresionante caída del costo internacional del transporte en los primeros años.

La historia económica de este siglo lleva implícito un relato sobre la transformación institucional. Por instituciones se entiende tanto las organizaciones en su sentido usual, por ejemplo, poder judicial, bancos centrales, ministerios de planificación y empresas, como las reglas del juego, por ejemplo los derechos sobre la propiedad, e incluso las costumbres sociales, todo lo cual forma parte importante del tejido que condiciona el comportamiento y las reacciones de los agentes económicos. Los años veinte fueron una década de grandes innovaciones institucionales, marcada por la creación generalizada de bancos centrales y la introducción de cambios en las aduanas y la estructura tributaria. Desde los años cuarenta hasta los sesenta, el crecimiento institucional más destacado se observó en la empresa pública, los bancos de desarrollo, los institutos de fomento industrial y los organismos de desarrollo agrícola, que promovieron la tecnología y el crédito. Con el cambio de modelo de desarrollo que se produjo en los años setenta y los ochenta, apartándolo de la intervención del Estado y aproximándolo al libre mercado, América Latina entró en una fase en la que se eliminaron, redujeron o privatizaron muchas organizaciones. Cobró entonces importancia fundamental la creación o el refuerzo de otros tipos de medida e instituciones como son las reglas de juego estables y los organismos reguladores.

La región registró períodos claros de expansión en sintonía con las fases de crecimiento de la economía mundial. La primera fase de expansión ya estaba en marcha a comienzos del siglo, pudiendo situarse el punto de arranque en distintos momentos, según el país, a partir de 1850. En algunos casos, el desorden interno era de tal índole que la expansión comenzó realmente con el nuevo siglo. La segunda fase da inicio con la expansión experimentada por la economía mundial después de las perturbaciones que trajeron las dos guerras mundiales y la llamada Gran Depresión. Si bien la expansión mundial fue importante para esta segunda ola de crecimiento, el foco principal en América Latina se manifestó hacia el mercado interno. En muchos países, el producto



creció por primera vez con más rapidez que el poder adquisitivo de las exportaciones (véase el gráfico 1.2). Ambas fases terminaron con décadas de crecimiento vigoroso pero sostenido por fuerzas que, en retrospectiva, auguraban peligro: si bien la expansión de la exportación continuó en algunos países en los años veinte y en los setenta, la prolongación del crecimiento en toda la región estuvo alimentada por una fuerte corriente de crédito externo. Cuando las condiciones fuera de la región súbitamente se tornaron menos favorables, el problema del endeudamiento vino a sumarse al continuo

problema de la dependencia en los mercados externos. Ambas fases dieron paso primero a una recesión y luego a una transición. Tras la primera expansión, estos períodos de transición perduraron en algunos países desde 1929 hasta los años cincuenta. La segunda recesión comenzó con la crisis de la deuda en 1982, y la transición subsiguiente todavía continúa en marcha. Las fases mencionadas pueden verse en la capacidad para importar, el PIB, el PIB per cápita y la inversión que recogen los gráficos 1.1 y 1.2.

La primera ola de expansión correspondió sobre todo a un período de crecimiento impulsado por la exportación de productos básicos. Sin embargo, la mano de obra escaseaba, un problema que la inmigración palió parcialmente. La escasez condujo perversamente no a una buena distribución del ingreso y a un alto rendimiento para el factor trabajo, sino a instituciones que reprimieron y controlaron a los trabajadores y crearon oferta de mano de obra desalojando a los campesinos. Las comunidades indígenas concretamente fueron a menudo desposeídas y desalojadas, al tiempo que diversos modos de trabajo forzado contribuyeron a que se dispusiera de una fuente barata de trabajadores. La evolución prorrogó sencillamente el legado colonial de concentración de la tierra y de subyugación de los pueblos indígenas. De esta manera la desigualdad se incorporaba profundamente en el tejido del modelo y contribuía a la eficacia de éste en la generación de crecimiento.

Cada una de las experiencias nacionales de expansión de las exportaciones tuvo consecuencias diferentes para los intereses creados, para la formulación de políticas y para las relaciones entre ambos. El resultado fue que varió la capacidad de los formuladores de la política para gestionar el cambio, aunque como se verá, dicha capacidad siempre estuvo inscrita en estructuras desiguales.

Cuando la expansión finalizó con la Gran Depresión de 1929, el hecho de que el motor de crecimiento estuviera averiado no sirvió de nada para modificar las estructuras sociales y políticas. A medida que el período de transición se fue fundiendo lentamente en una nueva fase de expansión, hubo importantes cambios institucionales, pero ninguno en la estructura de la propiedad. La clase media creció e incluso hubo movimientos sociales indígenas, pero los grupos tradicionales de elite continuaron siendo extremadamente poderosos. El cambio institucional entrañó la expansión y reorientación del papel del Estado en el fomento del crecimiento económico. Pero los sectores público y privado reaccionaron en gran medida a la estructura socioeconómica en pie, de manera que el importante terreno ganado en el desarrollo institucional sirvió de poco para corregir la desigualdad embutida en el statu quo. Durante la fase previa de expansión, el crecimiento impulsado por la exportación había conformado y consolidado efectivamente la

distribución del ingreso y las instituciones que le dieron forma. La desigualdad era funcional para la eficiencia de la trayectoria de crecimiento. En la segunda fase, la distribución de recursos era un factor dado desde el principio que no se alteró radicalmente. Hubo un importante desarrollo institucional, pero se orientó sobre todo a definir y ampliar el papel del Estado. En la mayoría de los países, la expansión se financió mediante la tributación indirecta, la manipulación del tipo de cambio, las utilidades de las empresas públicas y el endeudamiento, sin que entrara a jugar una confrontación directa con los grupos tradicionales de poder (por ejemplo, como resultado de un incremento de los impuestos directos). Así, el profundo enraizamiento de las estructuras sociopolíticas en un sistema desigual persistió durante la primera alteración del modelo de desarrollo. Y aún más grave, las nuevas relaciones surgidas reforzaron de hecho la distribución existente del ingreso. Esto se debió a que dado que las actividades económicas en alza eran intensivas en el uso de capital, la creación de empleo fue más lenta que el crecimiento de la demanda de puestos de trabajo y, por otro lado, a que la estructura de la producción atendió a la demanda existente, elaborando bienes durables de consumo para residentes urbanos de las clases alta y media.

La concentración de ingresos no fue óptima para la dinámica del nuevo modelo de industrialización, pues lo deseable habría sido un mercado nacional más grande, un ahorro interno de base más amplia, una formulación más flexible de políticas y más inversión en recursos humanos. Empero, la estructura de poder, los intereses creados y el costo económico a corto plazo que impondría el cambio influyeron todos en contra de una política decisiva de redistribución. Los esfuerzos que se hicieron tendieron al fracaso o se quedaron cortos por razones tanto políticas como económicas, como fue el caso de la reforma agraria, que se presentó a la vez técnicamente difícil y contraria a los intereses creados. Los fallos de orden técnico reforzaron aún más el respaldo a la situación existente.

El período de transición que surgió después de la siguiente fase de expansión en América Latina continúa en marcha. Una vez más, la crisis ha desembocado en un nuevo enfoque de política, un cambio que se presenta más abrupto e ideológico que en la primera transición. Una vez más, el nuevo enfoque se imbrica en la estructura que existe, exacerbando la desigualdad con el deterioro de la distribución del ingreso, un resultado empírico claro que se desprende de lo ocurrido en los años ochenta. Sin embargo, en la presente década, la política está cambiando perceptiblemente, haciéndose más pragmática y variada. Las cuestiones sociales parecen adquirir más urgencia en varios países. Esta evolución enmarca nuevas cuestiones y desafíos. ¿Son pertinentes aún algunas de las desventajas que la falta de igualdad confirió al modelo de posguerra?

¿Hasta qué punto es funcional la desigualdad en el nuevo enfoque? ¿Son compatibles con la equidad social las medidas de política que favorecen el crecimiento?

ORGANIZACION DE LA OBRA

En este libro se analiza la enorme transformación del producto y las instituciones de América Latina durante cien años, así como también la evolución igualmente enorme de la desigualdad y la pobreza. Se utiliza un enfoque analítico que combina datos cuantitativos con la “economía política”, término que resume la interacción entre las fuerzas políticas, el legado institucional y los resultados económicos. La economía política estudia el modo en que las políticas económicas emergen de un particular equilibrio de fuerzas políticas, son ejecutadas con diferente grado de eficiencia conforme a los intereses de uno o varios grupos, y son ajustadas por un mecanismo de consulta y rendición de cuentas. Para un experto en economía política tiene significación que los resultados en crecimiento y equidad varíen de manera importante según la influencia de factores políticos e institucionales.

La exposición cronológica del siglo comienza en los capítulos tres y cuatro y abarca el período de 1900 a 1945. Previamente, el capítulo dos prepara el terreno con la cuantificación del progreso logrado y la situación de la pobreza en este siglo. También se trata de esclarecer factores de exclusión por medio del examen de la interacción entre aspectos tales como el género, el alfabetismo, la pobreza y el medio ambiente.

Cronológicamente, los capítulos tres y cuatro se solapan; en el primero se estudia el carácter del crecimiento impulsado por la exportación en todo el continente hasta 1930. Comparando lo ocurrido en diferentes países, se explican las variaciones en materia de crecimiento, desarrollo institucional, fomento de la capacidad de formulación de política, concentración de rentas y riqueza y deterioro ambiental. Las explicaciones se encuentran en una amplia gama de factores, pero apuntan en particular al carácter de los bienes de exportación, las relaciones con el capital y los mercados internacionales y las condiciones preexistentes. Por ejemplo, influye en la equidad si hay o no una población indígena que hay que desplazar o expoliar para que se produzca una expansión de las exportaciones. En el capítulo cuatro se estudian los efectos que produjeron las conmociones externas ocurridas entre 1914 y 1945 —guerras y depresión económica— y se intenta encontrar patrones de reacción en los países ante las amenazas así como las oportunidades que representaron esas perturbaciones.

El siguiente período, de 1945 a 1973, se analiza en los capítulos cinco y seis. Durante estos años hubo un crecimiento considerable del papel y las funciones del Estado y el consiguiente desarrollo institucional. Los países más grandes se industrializaron en gran medida, y los más pequeños lo hicieron menos, ayudados en algunos casos por la integración económica. La agricultura y la exportación de productos básicos sufrieron un amplio retroceso y, en general, la distribución del ingreso empeoró, aunque los niveles de vida mejoraron, a diferencia de lo ocurrido en el período posterior. La inflación pasó a ser un problema generalizado en las economías más grandes. De nuevo, aquí se examina la capacidad nacional para gestionar el proceso y el ajuste, al hacerse más visibles los inconvenientes de un exceso de protección para la industria y de la discriminación contra la exportación y la agricultura.

El último período se inicia al cuadruplicarse el precio del petróleo en 1973. En el análisis se sigue el impacto que produjo el súbito incremento en la entrada de fondos del exterior y la no menos repentina retirada a partir de 1982. Se recorren los años de gestión equivocada del ajuste ante la crisis de la deuda y el importante cambio de modelo ocurrido en los años ochenta, que se espera evolucione lentamente hacia un nuevo período de crecimiento —posiblemente más interesado en los aspectos de equidad— al acercarse el final del siglo.

En el capítulo con que cierra la obra se reflexiona sobre lo que el análisis del siglo nos enseña, procurando presentarlo como un todo coherente, aunque el contenido en sí indica la imposibilidad de escribir un libro sobre lo que es “América Latina”. Se manejan países radicalmente distintos en tamaño, tanto en términos de superficie como de población, que van desde Brasil, que hoy tiene 150 millones de habitantes, hasta el Estado más pequeño del Caribe. La composición étnica de los países también varía: compárese México, Perú, Ecuador, Bolivia y Guatemala, con una gran población indígena, y Argentina, el 30% de cuya población en 1914 era extranjera, en su mayor parte de origen europeo⁷. La “lotería de los productos básicos”,⁸ para usar la sugerente frase de Carlos Díaz-Alejandro, explica diferencias adicionales en cuanto a riqueza y fortuna, un resultado importante que es el tema del capítulo tres. Incluso *dentro* del mismo país las diferencias son tan grandes, y la falta de integración al menos en los primeros 40

⁷ Sánchez Albornoz, 1986:137.

⁸ En inglés “commodity lottery” se refiere a la suerte de los países en cuanto a la disponibilidad y la naturaleza de productos básicos, así como a las condiciones de su demanda.

años del siglo tan marcada, que algunos autores hablan de las economías nacionales como archipiélagos de distintas regiones y lugares.

Sin embargo, la tentación de buscar un hilo común y encontrar explicaciones sistemáticas para los diferentes resultados es irresistible. Se trata aquí de incluir todo el análisis comparativo entre países y todo el detalle microeconómico que soporte el texto, quizá *más* de lo que pueda aguantar, pero esa parece ser la manera más apropiada de caerse de la cuerda floja. Los denominados “volúmenes complementarios” descritos en el prólogo son la segunda parte de la estrategia y, para continuar con la metáfora, sirven de inestimable red protectora.

LOS ACTORES

Desde la perspectiva del economista, las fuerzas que impulsan el crecimiento son la acumulación de capital y el cambio tecnológico que incorpora. Detrás de este proceso se encuentran tres clases principales de actores económicos, cada uno con su forma particular de actuar. Primero, está la pequeña y la mediana empresa, conocidas como PYME, por lo general de propiedad familiar. Los empresarios de este sector adoptan con frecuencia una actitud ambigua hacia el crecimiento, pues una empresa mayor ofrece el riesgo de la pérdida del control familiar. Segundo, están las empresas del sector público, cuyas características más destacadas son la falta de limitaciones presupuestarias y su vulnerabilidad ante las presiones que colocan el empleo como objetivo en sí mismo. Tercero, están las empresas grandes, orientadas a la obtención de beneficios, incluyendo tanto las grandes transnacionales con sede en los países desarrollados y en América Latina, como la gama de grupos empresariales nacionales que se extiende hasta llegar a la categoría de la PYME. Al comienzo del siglo, predominaban las pequeñas y medianas empresas. La empresa pública prácticamente no existía y había pocas transnacionales, aunque frecuentemente les correspondía gran parte si no la totalidad de la producción que se exportaba.

Como la economía política es la herramienta analítica que se utiliza para examinar el desarrollo económico del siglo, la gama de actores tiene que ampliarse para incluir a grupos económicos, organizaciones de la sociedad civil como los sindicatos, asociaciones populares como las organizaciones de mujeres y de campesinos, partidos políticos, organizaciones no gubernamentales y al propio Estado, que comprende la burocracia de los funcionarios civiles y el gobierno en el poder en un momento dado. El

gobierno no es nunca un solo actor, sino que incluye el poder ejecutivo central, los ministerios y las administraciones locales, además de las empresas públicas, cada uno con su propio programa y con diversos niveles de competencia.

Los militares han sido también un actor importante. En los años treinta y los cuarenta, su influencia se dejó sentir dentro y fuera del gobierno, fomentando la industria e influyendo en su estructura (véase el capítulo cinco). En los años cincuenta, y más aún en los sesenta, los militares trataron a menudo de imponer el orden tanto económico como político. En los ochenta habían regresado a los cuarteles.

Por último, tenemos los actores de fuera: los gobiernos extranjeros, las instituciones financieras internacionales (sobre todo a partir de los años cuarenta) y una organización internacional importante de origen autóctono: la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

El lector podría razonablemente preguntarse qué lugar de la lista ocupa la gente común. Si bien no es posible contar este tipo de historia a partir de casos individuales, obviamente la gente es el corazón del relato. Se han incluido sin embargo algunas breves historias personales para dar una idea de lo que hay detrás de las categorías estadísticas con las cuales debemos trabajar.



los di
rmaci

interamericano de
o sitio Web para

EL CRECIMIENTO Y LA CALIDAD DE VIDA DURANTE EL SIGLO

NADIE DUDA QUE A LO LARGO DEL SIGLO hubo crecimiento económico en América Latina, pero ¿cuál fue la *calidad* de ese crecimiento? El impacto más evidente del crecimiento sobre la calidad de vida guarda relación con la distribución de los beneficios que genera. Otros aspectos relevantes son la seguridad y la sostenibilidad del proceso de crecimiento, sobre todo en términos de estabilidad del ingreso y los precios, los cuales influyen en el rendimiento que se obtenga del crecimiento y en su viabilidad. Puede que la inestabilidad esté relacionada con la vulnerabilidad ante perturbaciones de origen externo producidas por una situación precaria de la economía mundial. Por esta razón, hace falta explorar las vías en que el crecimiento pudo haberse hecho más o menos resistente a dichas perturbaciones. Por último, los costos (y quizá las ventajas) ambientales afectan la calidad del crecimiento, aunque se carece de datos para poder estudiar con certeza la forma en que esos costos han socavado la viabilidad de la trayectoria de crecimiento.

En este capítulo se documenta primero el crecimiento como tal en términos de producto, productividad e infraestructura, para examinar a continuación los cuatro

Foto: Mineros del estaño en Bolivia, 1940.

CUADRO 2.1**TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB; POR PERIODO**

	1900-29	1900-13	1913-29	1929-45	1945-72	1972-81	1981-96	1900-80	1900-96
Argentina	3,8	6,3	4,1	3,4	3,8	2,5	1,9	3,5	3,3
Brasil	4,2	4,1	5,1	4,4	6,9	6,6	2,4	5,5	5,5
Chile	2,9	3,6	3,7	3,0	4,1	3,6	5,4	3,2	3,3
Colombia	4,5	4,4	4,9	3,8	5,1	5,0	4,0	4,7	4,7
Ecuador		5,0	4,1	3,3	5,3	7,0	2,6	4,8	4,8
México	3,4	3,4	1,4 ^a	4,2	6,5	5,5	1,5	5,2	5,0
Perú	4,5	4,5	5,3	2,8	5,3	3,4	0,4	4,2	3,9
Venezuela	5,0	2,3	9,2	4,2	5,7	4,7	2,2	6,5	5,9
AL-8	3,6	4,3	3,3	3,8	5,6	5,2	2,3	4,3	4,3
Centroamérica			3,8 ^b	2,9	5,4	3,8	2,7	4,2 ^b	4,0 ^b
América Latina					5,3	3,7	2,2		

Nota: AL-8 comprende Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela. Centroamérica comprende Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

^a Los datos de México en este período excluyen los años de 1911a 1920.

^b Los datos comienzan en 1920.

Fuente: Apéndice estadístico, sección II.

elementos que contribuyen a determinar la calidad del crecimiento, a saber, su estabilidad, la estabilidad de los precios, la dimensión económica del grado de dependencia externa y los costos ambientales. A continuación se estudian los aspectos del bienestar desde la perspectiva de la pobreza y la distribución del ingreso, lo cual exige un análisis de las tendencias demográficas. Por último, se consideran los temas del alfabetismo y la esperanza de vida, y se propone un índice histórico de nivel de vida para el siglo. En aras de una lectura más fluida, la mayor parte de los datos se presentan en el Apéndice estadístico¹.

¹ Los datos proceden principalmente de la investigación original realizada para esta obra por Pablo Astorga y Valpy Fitzgerald (crecimiento económico, productividad y vulnerabilidad), André Hofman (PIB e inversión), Oscar Altimir (distribución del ingreso) y Shane y Barbara Hunt (esperanza de vida y alfabetismo).

CRECIMIENTO ECONOMICO E INFRAESTRUCTURA

La tasa de crecimiento económico de América Latina en su conjunto durante el siglo excede el 4% anual². El siglo puede dividirse en fases de mayor o menor crecimiento, que configuran la estructura de los capítulos siguientes. Una fase inicial de crecimiento rápido a principios de siglo, basado en la exportación de productos primarios y la entrada de capital, dio paso a una de menor crecimiento a partir de la primera guerra mundial. A ésta siguió el período de más rápido crecimiento de este siglo entre 1945 y 1973, y luego una fase de descenso (véase el cuadro 2.1). Salvo en los casos de Argentina, Chile, Cuba y, probablemente, Uruguay, donde la etapa de mayor crecimiento se registró durante la fase inicial de la economía de exportación, la mayoría de los países para los que se dispone de datos experimentaron su crecimiento más rápido en el período tras la segunda guerra mundial³. De esta manera, se produjo una variación importante en la posición relativa de los países: los que al principio estaban en los primeros puestos fueron rebasados por Brasil y México en la segunda mitad del siglo.

La exportación fue el motor del crecimiento en el período inicial con una excepción importante, a saber, de 1900 a 1929, la economía brasileña creció con mayor rapidez que su sector de exportación (véase los cuadros II.2 y VI.2 del Apéndice estadístico). En el capítulo 4 se examina la forma en que todos los países, salvo los más pequeños, se vieron obligados a iniciar un cambio por culpa de las perturbaciones surgidas en la primera mitad del siglo. A partir de 1945, la tasa de crecimiento de la economía de la mayoría de los países fue mayor que el crecimiento de las exportaciones. En el capítulo cinco se estudian las causas de este resultado.

² La estimación se basa en las series de PIB para ocho países (AL-8) comenzando en 1900, según figuran en los cuadros II.2 y II.3 del Apéndice estadístico. La comparación de la trayectoria de AL-8 con una muestra de 13 países durante el período de 1920-96 con los datos correspondientes a 19 países durante 1945-96, indica que el promedio ponderado del grupo de ocho países ofrece una buena aproximación del PIB total. En cuanto al ingreso per cápita, es de esperar que el uso de AL-8 lleve a una sobrestimación debido a que los países que se incorporan a la muestra con posterioridad tienden a contar con tasas de crecimiento demográfico más elevadas.

³ No se dispone de datos del PIB de Uruguay en los primeros años. Por otra parte, es difícil incorporar a Cuba en el análisis comparativo a partir de 1959. Con la revolución, el país adoptó el sistema de balances del producto material para el registro de su crecimiento económico, lo que excluye todos los servicios y el comercio. Finalmente, debido a la falta de datos, el Caribe no puede ser incorporado en el análisis de los primeros años del siglo.

CUADRO 2.2

FASES DE CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD, 1900-90

	Argentina	Brasil	Chile	México	Venezuela
Alto crecimiento inicial, inestable	1900-13	1900-20	Sin datos	1900-10	Sin datos
Período de crecimiento relativamente lento, alta inestabilidad	1914-50s	1921-47	1908-38	1910-40	1926-50
Alto crecimiento estable acelerado	1950s-74	1947-80	1938-72	1940-81	1950-77
Desaceleración con alta inestabilidad	1975-90	1986-90	1972-90	1982-90	1977-90

Fuente: Apéndice estadístico, sección IV.

El mismo patrón de crecimiento cíclico y con una periodicidad similar se observa también en la “productividad” per cápita de la población económicamente activa⁴. Los datos que figuran en la sección IV del apéndice indican que las economías más grandes tuvieron un crecimiento rápido y fluctuante del producto per cápita, tanto en términos sectoriales como agregados. En general, esta fase dio paso a un período de crecimiento inestable y algo más lento, al cual siguió un cambio de tendencia, sobre todo en la productividad industrial, que ocurrió en algún momento durante los años cuarenta o cincuenta. A partir de entonces se produjo un incremento estable y sostenido de la productividad hasta los años setenta. Estos períodos se resumen en el cuadro 2.2, donde se señala el momento del cambio de tendencia sobre la base de tres indicadores: producto industrial, producto agrícola y producto total per cápita⁵.

⁴ Se trata del valor agregado por trabajador censado en el sector, esté empleado o no. De manera que no es en absoluto productividad en el sentido usual (véase el Apéndice estadístico, sección IV). Estos datos se presentan y analizan más detalladamente en un trabajo de próxima aparición elaborado por los encargados de obtener las series de datos para esta obra, Pablo Astorga y Valpy Fitzgerald.

⁵ En el Apéndice estadístico (sección IV) figuran los datos básicos y también la desviación estándar de las tasas de crecimiento como indicadora del grado de estabilidad.

CUADRO 2.3

CRECIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EN AMERICA LATINA

(Tasa compuesta de crecimiento anual, %)

	Vías férreas	Energía eléctrica	Teléfonos	Vehículos motorizados ^a
1880-1900	7,9
1900-13	4,3
1913-30	1,1	...	7,8	...
1930-50	0,4	9,1	5,3	3,5
1950-70	-0,3	9,5	6,6	8,7
1970-95	-0,3	6,9 ^b	8,2 ^c	6,9 ^c

Nota: Las medidas se expresan en kilómetros de vía férrea, kilovatios generados por hora y número de teléfonos y de vehículos motorizados en uso.

^a No se incluyen las carreteras porque no se pudieron conciliar las fuentes de datos disponibles. Se utilizan los vehículos motorizados como variable sustitutiva de las carreteras, aunque sin duda no se ampliaron proporcionalmente. ^b Los datos terminan en 1994. ^c Los datos terminan en 1990.

Fuente: Apéndice estadístico, sección X.

Otra manera de medir el progreso que tuvo lugar en el transcurso del siglo es mediante el estudio del crecimiento de la infraestructura. A finales del siglo XIX y en los primeros años del actual se produjo una ola de inversiones en los ferrocarriles (véase el cuadro 2.3) que contó con un respaldo considerable del financiamiento externo. Al mismo tiempo, se ampliaron las instalaciones portuarias y hubo un desarrollo de la infraestructura financiera en forma de bancos privados. En el período inicial, tres países encabezan el proceso Argentina, Uruguay y Cuba siguiéndoles muy de cerca Chile y México. Los indicadores de Brasil se ven afectados como es de esperar por la enorme extensión del país. La posición relativamente baja que ocupa Brasil subestima el nivel de desarrollo de algunas de sus regiones. En cuanto a la infraestructura de las redes de bienestar social, los cinco países pioneros en los años veinte y treinta fueron Argentina, Uruguay, Cuba, Chile y Brasil, donde se implementaron programas de seguridad social incluyendo pensiones y asistencia médica por enfermedad⁶.

⁶ El término "pionero" es tomado de Mesa Lago, 1994:15. Según este autor, por ejemplo, 11 países contaban con seguro contra accidentes industriales en los años veinte.

En el período tras la segunda guerra mundial se registró, década tras década, un fuerte crecimiento en infraestructura. Brasil y Venezuela avanzaron en su posición relativa y, en términos generales, disminuyeron las diferencias entre países⁷.

CALIDAD DEL CRECIMIENTO

Inestabilidad, vulnerabilidad y el medio ambiente

Por su misma naturaleza, el crecimiento puede presentar una mayor o menor inestabilidad. El consenso reciente, aunque aún sigue siendo tema polémico, es que el alto grado de inestabilidad de América Latina ha influido negativamente sobre la confianza de los inversionistas y, en consecuencia, sobre la inversión⁸. La variabilidad de la tasa de crecimiento disminuyó a partir de 1930 para luego volver a aumentar después de 1973 (véase el cuadro II.4 del Apéndice estadístico). Este resultado es importante para el análisis del período reciente.

Hay otro aspecto de la inestabilidad que es más evidente: los precios. La inflación puede frenar el crecimiento al aumentar la incertidumbre y reducir el ahorro (salvo que la indexación sea más o menos completa, como ocurrió en Brasil desde los años sesenta a los ochenta). El relato que aparece en el capítulo cinco sobre el empresario argentino inmigrante, Samuel, evidencia la manera en que la inflación puede socavar los sistemas de crédito y afectar las pequeñas empresas (véase el recuadro 5.2). Por otra lado, como lo demuestra la experiencia de los años cincuenta y sesenta, la inflación puede llevar a repetidos planes de estabilización que perjudican el crecimiento sin a menudo curarla. El aumento de precios por lo general afecta más a los pobres que a los ricos, pues los primeros disponen de menos medios para defenderse. Los datos sobre inflación (véase el cuadro V.1 del apéndice) indican que en la primera mitad del siglo se registraron tasas moderadas, salvo algunas excepciones: Colombia tuvo una hiperinflación durante la guerra de los mil días al comienzo del siglo, Chile produjo tasas siempre por encima de la media durante décadas y México sufrió un periodo de aceleración de precios en los primeros años de la revolución. El problema inflacionario se agravó para muchos de los

⁷ Véase el Apéndice estadístico, sección X, para evaluar los niveles de infraestructura por países.

⁸ Banco Interamericano de Desarrollo, 1996.

países más grandes hacia finales de los años sesenta, pero la situación mejoró en los años noventa, un aspecto que recibe atención especial en el capítulo ocho. A mediados de los noventa ya incluso se había reducido la elevada tasa de inflación de Brasil.

Las perturbaciones externas también pueden ser causa de inestabilidad económica, y la exposición a tales choques puede aumentar o disminuir en el tiempo. Si una economía crece pero al hacerlo aumenta, por ejemplo, el grado en que depende de alimentos importados, la concentración de la exportación en unos pocos productos y mercados y el nivel de endeudamiento, es importante cuando menos resaltar estas circunstancias. El Apéndice estadístico incluye un conjunto de datos que permite examinar estos aspectos del grado de dependencia externa a largo plazo (véase la sección VII). Los resultados preliminares indican que en el transcurso del siglo los países más grandes lograron reducir el grado de exposición en varios campos. Concretamente, en los años ochenta y noventa, la concentración en la exportación de productos primarios era mucho menor, se redujo la concentración geográfica de la exportación y la importación y, desde mediados de siglo, había disminuido notablemente el porcentaje de ingresos fiscales provenientes del comercio exterior. El grado de dependencia de la importación de hidrocarburos varió significativamente. Entre los diferentes países, fue función de las posibilidades de producción nacional mientras que, para un país dado, fue también resultado de la inestabilidad del precio del petróleo. La dependencia de la importación de alimentos se redujo, aunque algunos países que habían sido muy dependientes en el pasado continuaron en la misma situación.

El grado de exposición financiera aumentó en los años setenta y ochenta con el aumento del nivel de endeudamiento, la vulnerabilidad ante las variaciones de la tasa de interés, y una mayor propensión a los movimientos internacionales de capital (véase el capítulo seis). Por otra parte, la creciente diversidad del comercio, aunque un factor positivo en términos globales, representó en parte una nueva dependencia frente a la fragilidad de las transacciones intrarregionales, que tendieron a transmitir entre países vecinos los efectos de coyunturas de recesión.

La evolución de los países más pequeños presenta condiciones menos afortunadas, con la región del Caribe en situación extrema. En ella, los indicadores de apertura al comercio todavía mostraban valores extraordinariamente elevados a comienzos de los años noventa. Por ejemplo, en 19 países de un total de 26 (utilizando la definición más amplia de la región del Caribe), la exportación e importación de bienes y servicios como proporción del PIB rebasó el 100%, a menudo con creces. Los países más grandes —República Dominicana, Haití y Trinidad y Tobago— alcanzaron valores entre

50% y 70%⁹. La exportación continuó concentrada en un escaso número de productos básicos: el 78% de la exportación de Jamaica y el 76% de la de Trinidad y Tobago¹⁰. Además, a las viejas formas de vulnerabilidad, se han sumado las nuevas modalidades de exposición financiera, sin olvidar las de tipo geopolítico y ecológico en economías de pequeñas islas situadas en una región propensa a los huracanes y las erupciones volcánicas.

Estos tres aspectos de la calidad del crecimiento —inestabilidad del crecimiento mismo y de los precios, y vulnerabilidad externa— pueden interactuar de diversas maneras afectando la continuidad de la trayectoria del desarrollo. Estas interrelaciones y sus consecuencias se intentarán resaltar a medida que la exposición prosigue de un período a otro.

El cuarto y último aspecto a tomar en cuenta a la hora de evaluar los beneficios que produce el crecimiento es el de la destrucción del medio ambiente que puede poner en peligro el crecimiento mismo en el largo plazo. Ciertamente para progresar hace falta consumir recursos. Establecer lo que constituye “exceso” significa sopesar tanto los intereses que compiten en el presente como los intereses de generaciones futuras. La medición de estos últimos es en general complicado, dado que entraña la cuantificación de factores imponderables, como, por ejemplo, cuáles pueden ser los recursos con mayor demanda en el futuro.

Como ocurre con otras partes del mundo, la falta de interés o preocupación en su momento se ha traducido en la carencia de información con la cual calcular los costos ambientales del crecimiento en América Latina. La situación actual indica claramente que los costos han sido muy elevados, pero no hay forma de determinar con exactitud cuándo y dónde se incurrió en dichos costo, así como tampoco de comparar países o productos. No obstante, como es sumamente importante prestar atención a estas cuestiones de cara al futuro, conviene sin duda reexaminar los pocos antecedentes históricos que hay disponibles. En el siglo XIX, América Latina experimentó un interés incipiente por las cuestiones ambientales, manifestado sobre todo en forma de entusiastas *amateur* de las ciencias naturales. Llegados los años veinte y treinta un mayor reconocimiento de nuevos problemas ambientales llevaron a la promulgación de leyes y a la creación de organismos forestales, principalmente en México y Brasil¹¹. Sin embargo, en la posgue-

⁹ Girvan, 1997: cuadro A2.

¹⁰ Harker, El Hadj y Vinhas de Souza, 1966.

¹¹ Dean, 1995.

rra, la meta indiscutible pasó a ser el crecimiento económico. Hubo que esperar a los años ochenta para que renaciera tíbiamente la preocupación por el medio ambiente. Ahora bien, en términos comparativos, no hay razón para suponer que el costo ambiental del crecimiento de América Latina haya sido mayor que en otras partes; inclusive puede que haya sido menor, pues ha estado relativamente bien dotada de recursos naturales y la densidad de población ha sido menor que, por ejemplo, en Asia. En los capítulos siguientes se procura incorporar pruebas más cualitativas en la medida de lo posible; el final de esta sección resume seis aspectos de la experiencia histórica.

Primero, la rápida expansión de la mayoría de los cultivos entrañó en cierta medida un abuso de recursos, lo cual condujo a la deforestación, la erosión y, en el caso de regadíos, a la salinidad del suelo. En México, por ejemplo, el 79% de la tierra cultivable está erosionada, el 29% muy erosionada y el 16% denudada. En los Andes, la erosión afecta, según la región, entre el 30% y el 80% de la tierra cultivable¹². La irrigación inadecuada de los cultivos puede ocasionar un aumento en la salinidad del suelo. Se calcula que hoy en día el 8% del suelo agrícola de América Latina está afectado por este problema¹³.

Segundo, la conjunción de grandes propiedades y cultivos de exportación llevó frecuentemente al monocultivo, lo que suele perjudicar a la calidad del suelo y favorece las plagas. Un ejemplo se encuentra en la expansión del banano en Centroamérica, que ilustra los dos graves problemas del monocultivo: las plagas y la contaminación. Las primeras debido al uso repetido de la tierra para un solo cultivo, la segunda como resultado frecuente de los métodos utilizados para combatir las plagas y la caída de la fertilidad del suelo.

Tercero, la insuficiencia o falta de instituciones limitó la puesta en práctica de medidas progresivas. Por ejemplo, Brasil ya contaba en 1862 con un primer programa de reforestación, pero resultó ineficaz y se plantaron pocos árboles. En 1933-34, el gobierno de Getulio Vargas aprobó un código forestal que negaba derechos absolutos sobre la propiedad, prohibía la tala junto a las vías fluviales, protegía los bosques de especies exóticas o los que daban protección a las cuencas, y prohibía que los propietarios talasen más de las tres cuartas partes de los árboles de sus tierras. El código dio pocos resultados debido a fallas en su concepción y vigilancia. Su implementación re-

¹² Altieri y Masera, 1993: 100.

¹³ Sunkel, 1980: 36.

quería que cada distrito estableciera una delegación forestal encargada del cumplimiento, pero finalmente se crearon pocas y, en consecuencia, la evasión fue la regla¹⁴.

Cuarto, la minería ha tenido con frecuencia repercusiones perniciosas sobre la agricultura. La contaminación ha sido uno de los problemas más comunes, por ejemplo, debida a la presencia de arsénico en el agua en la zona que rodeaba a la Southern Peru Copper Corporation en Ilo, Perú, en los años sesenta, o la contaminación de la tierra por las emisiones de fundición cerca del Cerro de Pasco en el Perú central en los años veinte y treinta. En términos de volumen de contaminantes liberados en la atmósfera y el agua, el sector minero ha sido la fuente más importante de contaminación industrial¹⁵.

Quinto, los problemas urbano-industriales, presentes durante todo el siglo, surgen como el principal costo ambiental del crecimiento al término de los cien años. Esto se evidencia en los niveles extraordinarios de urbanización y concentración industrial alcanzados en los años sesenta¹⁶. Dado que el mundo desarrollado empezó a preocuparse por la contaminación sólo a partir de los años setenta¹⁷, ciertamente no cabría esperar que los gobiernos de América Latina se hubieran interesado antes. Desde finales de los años cincuenta, la producción industrial siguió la tendencia de los países desarrollados en el uso intensivo de capital y de energía (petróleo), mientras que la mecanización de la agricultura llevó por el mismo camino a la agroindustria. Las industrias más dinámicas se caracterizaron por un elevado grado de toxicidad, liberando elementos (como mercurio, plomo, manganeso, cromo, cadmio e incluso materiales radioactivos) que destruyen directamente los componentes orgánicos del medio ambiente¹⁸.

Sexto, las tendencias tecnológicas han reforzado la concentración geográfica tradicional de la producción industrial en América Latina. En consecuencia, los problemas de contaminación han sido graves para los que habitan en las grandes ciudades. A finales de los años setenta, siete estados o provincias de tres países (Buenos Aires y Santa Fe en Argentina; Guanabara, Rio de Janeiro y São Paulo en Brasil; Ciudad de México y Monterrey en México) representaban el 75% del producto industrial de Amé-

¹⁴ Este párrafo se basa en Dean, 1995: 225,262.

¹⁵ Meller, Ryan y Solimano, 1966: 265.

¹⁶ Tolba, 1980; Sunkel, 1980 y Tomassini, 1980.

¹⁷ Con pocas excepciones como, por ejemplo, la legislación de los años cincuenta para disminuir la contaminación de Londres.

¹⁸ Sunkel, 1980: 32. Este tipo de toxicidad es mucho más costosa de tratar que la contaminación orgánica.

rica Latina¹⁹. En los años noventa, 80 millones de personas viven en ciudades que tienen un problema permanente de contaminación atmosférica; varias ciudades (Rio de Janeiro, Santiago de Chile y Ciudad de México) padecen algunos de los peores problemas de contaminación urbana del mundo²⁰.

Demografía, distribución del ingreso y pobreza

El punto de partida para analizar la distribución del ingreso y la pobreza tiene que ser el crecimiento demográfico, aunque sólo sea desde una perspectiva puramente numérica. Dada una alta tasa de crecimiento económica, un aumento sostenido de la población produce niveles mucho más modestos de crecimiento del ingreso per cápita (gráfico 1.1).

Las tasas de crecimiento demográfico aparecen en el cuadro 2.4. En los países donde la inmigración fue un fenómeno importante, el aumento en la población contribuyó de hecho a la expansión económica en los primeros años, pues la inmigración suplió en ciertos países la mano de obra necesaria para el auge de la exportación. La caída de las tasas de natalidad comenzó ya en los años veinte en Argentina, Uruguay y Cuba²¹, pero en general la tasa de crecimiento demográfico continuó en fuerte ascenso impulsada por la reducción en la tasa de mortalidad.

A partir de 1930, con las excepciones indicadas, América Latina experimentó un crecimiento demográfico muy elevado, llegando a ser el continente de mayor crecimiento a mediados del siglo. La inmigración a partir de ese momento paso a ser un factor de menor importancia. Por otra parte, los gobiernos comenzaron a invertir fuertemente en salud pública. La Fundación Rockefeller desempeñó un papel cada vez más activo a partir de los años veinte, en parte como respuesta a la preocupación de los inversionistas extranjeros por los riesgos de salud²². Por ejemplo, estableció escuelas de salud pública y organizó campañas de vacunación en países como México, Costa Rica, Chile y Colombia.

Después de la segunda guerra mundial, las tasas de mortalidad comenzaron a caer con más rapidez a medida que los países obtenían beneficios de los programas de

¹⁹ Sunkel, 1990: 32-3. Por ejemplo, en São Paulo está el 56% de la industria química de Brasil, el 80% de la de equipo de transporte, el 90% de la industria del caucho y el 66% de la industria del papel.

²⁰ Altieri y Masera, 1993: 100.

²¹ Véase Sánchez Albornoz, 1986; Merrick, 1994.

²² Abel, 1996: 20.

CUADRO 2.4

TASA COMPUESTA DE CRECIMIENTO DEMOGRAFICO

(Porcentaje)

	1900-30	1930-50	1950-70	1970-95
Argentina	3,1	1,8	1,7	1,5
Bolivia	1,0	1,1	2,2	2,3
Brasil	2,1	2,4	3,0	2,1
Chile	1,3	1,7	2,3	1,6
Colombia	2,2	2,0	3,1	2,5
Costa Rica	1,6	2,4	3,9	2,8
Cuba	2,8	2,1	2,2	1,0
Ecuador	2,5	2,5	2,9	2,6
El Salvador	2,0	1,3	3,1	2,1
Guatemala	2,3	2,4	3,2	2,8
Haití	2,2	1,2	1,6	2,1
Honduras	2,8	2,1	3,1	3,1
México	0,8	2,4	3,1	2,4
Nicaragua	1,6	2,2	2,8	3,3
Panamá	1,9	2,8	2,9	2,5
Paraguay	0,9	2,5	2,4	3,2
Perú	1,0	1,6	2,5	2,6
República Dominicana	2,6	2,6	3,2	2,7
Uruguay	2,2	1,2	1,0	0,7
Venezuela	0,9	2,2	3,8	2,9
América Latina	1,8	2,1	2,7	2,2

Fuente: Apéndice estadístico, sección I.

salud pública. El descenso del número de muertes por enfermedades infecciosas representó el 21% de la disminución de la mortalidad general entre 1950 y 1973. Las tasas de natalidad continuaron creciendo después de la segunda guerra mundial, salvo en Argentina, Uruguay, Cuba, Chile y el sur de Brasil. Fue recién en los años sesenta o incluso en los setenta cuando la disminución en fertilidad se extendió a la mayoría de los demás países, con excepción de la región del Caribe y gran parte de Centroamérica²³.

²³ Merrick, 1994.

El incremento de la población redujo las altas tasas de crecimiento económico a niveles más modestos expresados en términos de ingreso per cápita. Es interesante observar que en este caso no se produjo un posible efecto adicional esperado por muchos analistas, según el cual el aumento de la población frena la propia tasa de crecimiento del ingreso en el largo plazo. El crecimiento económico se debilitó o desapareció ante las perturbaciones de orden externo a mediados de siglo, pero volvió a manifestarse en los años cincuenta y sesenta. Como se verá, las dificultades surgidas a partir de 1980 tuvieron otras causas. Es de hecho un país de América Latina, México, el que desempeña un papel clave en el análisis del tema demográfico. En un estudio realizado en 1956, cuando el período de rápido crecimiento demográfico estaba alcanzando su punto máximo, se observó que en México, pese al aumento del ingreso y la creciente urbanización, las tasas de natalidad no estaban decreciendo como había ocurrido en Europa occidental²⁴. En el estudio se pronosticaba que la alta proporción de personas dependientes en la población tendería a frenar el crecimiento del ingreso. Coale, uno de los autores del estudio, volvió a visitar México 20 años después y comprobó que, si bien su previsión demográfica había sido correcta, la predicción sobre el ingreso no se había cumplido: en contra de lo previsto la economía mexicana había continuado creciendo²⁵. La causa del error fue que Coale supuso que con la creciente proporción de menores en la población, los gobiernos tendrían que destinar recursos para financiar unas necesidades sociales en aumento, retirando así recursos de la inversión productiva directa. Sin embargo, en general esto no fue lo que ocurrió.

Este análisis sirve para comprender mejor el significado de una tasa de crecimiento demográfico elevada y en aumento, a saber, puede que no afecte al crecimiento del PIB, pero sí que empeore la distribución del ingreso por dos razones principales: primero, la tasa de crecimiento económico puede no ser afectada en el corto plazo si no se destinan los recursos debidos al gasto social. En este caso, se desatienden demandas inmediatas de grupos vulnerables y se compromete el crecimiento y la distribución del ingreso en el mediano plazo. Segundo, las tasas de natalidad de las familias pobres con menos acceso a la educación tienden a ser más elevadas. Siempre resulta difícil establecer relaciones causales simples que expliquen la caída de las tasas de fertilidad, pues el nivel de formación, la clase social y la urbanización son factores que actúan conjunta-

²⁴ Coale y Hoover, 1956.

²⁵ Coale, 1978.

mente. Sin embargo, donde empieza a haber consenso es en que el nivel de educación de la mujer es el factor más importante. Ésta es una razón entre muchas por la que se presta atención especial a este tema en el análisis del alfabetismo que sigue²⁶.

Puede que el aumento de población haya empeorado o no la distribución del ingreso, pero ya a principios del siglo XX toda América Latina mostraba un alto grado de desigualdad. El proceso socioeconómico de crecimiento impulsado por las exportaciones, levantado sobre las concesiones territoriales y los monopolios del período colonial, cementó la desigualdad. Las coronas española y portuguesa concedieron la propiedad de extensos territorios a los colonos, como forma de colonizar sin utilizar recursos propios y como un mecanismo de patronazgo real. Los monopolios y privilegios del sistema colonial eran también muy excluyentes dando lugar a la subyugación de la población indígena. La época colonial creó una sociedad compleja caracterizada por la segmentación étnica. A partir de finales del siglo XIX, la expansión de la economía exportadora contribuyó a la concentración de la tierra y reforzó la desigualdad social y política. Es ilustrativo, en este sentido, tener en cuenta las trayectorias seguidas en otras partes²⁷. Por ejemplo, en los Estados Unidos, puede que la Guerra de Secesión no destruyera las plantaciones sureñas de algodón y azúcar, pero sí confirmó el predominio de los intereses industriales y agrícolas nortños en la economía política del país. En Australia, el propio sistema colonial favoreció la tenencia de pequeñas propiedades y fomentó la industria²⁸. Sin embargo, en América Latina no surgió una fuerza compensadora del poder de las élites terratenientes, quienes lograron evitar la imposición de tributos. El resultado fue un Estado con un financiamiento insuficiente, lo cual sirvió para que se perpetuara la desigualdad. Por otra parte, el hecho que los gobiernos no gastaran lo suficiente en educación y salud fue tan importante como la incapacidad para gravar a los ricos. Las elites terratenientes consiguieron también la implantación de sistemas que les permitieron obtener mano de obra barata. Los métodos variaron según las circunstancias. Los países “vacíos” del sur recurrieron a la inmigración, estableciendo sistemas que regulaban el acceso a la propiedad de la tierra (así ocurrió sobre todo en Brasil). En los países que contaban con una importante población indígena, la solución

²⁶ Se coloca así en su debido contexto el tema de la planificación familiar, a saber, es importante que estén disponibles los medios para regular la fertilidad, pero nunca podrán ser el factor único más importante, como parecía indicar la literatura neomalthusiana de los años sesenta.

²⁷ Esta sección se basa en el trabajo de consultoría elaborado por Alan Knight.

²⁸ Véase Dyster, 1979.

fue frecuentemente el uso de mano de obra forzada, con amplias variaciones. En las economías de plantación azucarera, se utilizaron variaciones sobre la modalidad de la esclavitud o la servidumbre.

El examen del rendimiento de la tierra y del trabajo puede arrojar alguna luz sobre las estructuras resultantes. Por ejemplo, en 1913 en Argentina (ciertamente un caso extremo), el salario como proporción del precio de la tierra había descendido a una quinta parte de su nivel a mediados de los años ochenta del siglo pasado²⁹. En el capítulo tres se documentarán las condiciones cualitativas de los diversos procesos que condujeron a la creciente concentración de tierras y de otros recursos naturales en manos nacionales y extranjeras, circunstancias que llevaron a un aumento de las rentas a medida que crecía la economía. La concentración quedó incorporada en el propio modelo de crecimiento y formó parte gradualmente de las actitudes y los mecanismos de control social³⁰. La depresión económica de 1929 puso fin a este proceso. Es probable que en los años treinta ocurriera una mejora en la distribución del ingreso aunque no así en la pobreza (no se dispone de datos), pero en la mayoría de los casos no hubo cambios en las estructuras monopólicas ni en los métodos de control social.

Lo expuesto está basado en la comprensión de un proceso histórico que la literatura examina ampliamente; la cuantificación se hace imposible. Sin embargo, resulta indicativo que en un estudio reciente se llegue a la conclusión de que a escala mundial la concentración de la tierra y la distribución de oportunidades educativas son los factores más importantes que explican la desigualdad³¹. El estudio se basa en observaciones tomadas en 108 países comenzando en los años sesenta. Las dificultades que entraña este tipo de investigación, que compara indicadores de desigualdad entre países y, es más, continentes, hacen dudar a la hora de dar demasiado peso a los resultados. No obstante, merece la pena tomar nota de la congruencia.

Las excepciones parciales a la situación general corresponden a los países en los que la enseñanza avanzó inicialmente, la inmigración influyó en la estructura social y la

²⁹ Williamson, 1996: 13. El valor de la tierra se utiliza como variable sustituta del ingreso.

³⁰ En el capítulo anterior se mencionó que esta situación facilitó el crecimiento. En el ejercicio de las historias posibles, sería ir demasiado lejos si se afirmase que la desigualdad era necesaria, y ciertamente no está claro que lo fuera, pero no hay duda de que funcionó desde el punto de vista del crecimiento, al tiempo que sembraba la exclusión en la economía y la sociedad en forma institucionalizada.

³¹ Los datos y el análisis se encuentran en Deininger y Squire, 1966. Un análisis interesante es el de Birdsall y Londoño, 1997.

población indígena era, o fue, reducida. Los gobiernos de Uruguay y Costa Rica pusieron en marcha medidas que aprovecharon esas circunstancias iniciales, como se describe en los capítulos tres y cinco. Ambos países junto con Argentina, que tenía un alto nivel de ingreso y productividad rural, muestran todavía una concentración del ingreso, aunque en 1970 no eran al menos tan abrumadoramente desiguales como otros países para los cuales se dispone de datos³².

El grado de desigualdad puede empezar a documentarse a partir de mediados de siglo, cuando las primeras estimaciones colocan a América Latina entre las primeras posiciones de la escala mundial. Para el momento cuando se empieza a disponer de datos para una amplia gama de países, alrededor de 1970, el ingreso del 20% superior de la población como múltiplo del 20% inferior se situaba en 21 veces en Brasil, 24 en Venezuela y 17 en Colombia, mientras que en los países desarrollados el promedio fue de 5,5³³. Las estimaciones del Banco Mundial efectuadas en 1960 indican que la proporción del ingreso que correspondía al 20% más pobre de la población en América Latina era la más baja de todas las regiones del mundo³⁴.

Si bien los investigadores están de acuerdo en que en el período 1950-70 se dio una desigualdad extrema del ingreso, la estimación de los cambios ocurridos presenta serios obstáculos. Incluso los estudios a nivel de país más cuidadosos y detallados han dado únicamente resultados muy matizados; la definición de los datos y la modalidad de las encuestas plantean tantas variaciones que la comparación en el tiempo resulta arriesgada. Por otra parte, tienden a presentarse dos fuentes principales de subestimación del ingreso familiar. En las familias pobres el ingreso no monetario es difícil de estimar y, a menudo, se omite, mientras que en las familias ricas el hecho de que las encuestas de hogares incluyan tan sólo el ingreso vinculado al trabajo conduce a una subestimación de importancia.

Teniendo en cuenta todas las dificultades, la conclusión a la que se llega en varios estudios cuidadosos es que en algunos países se registró probablemente un empeoramiento continuo de la distribución del ingreso en los años sesenta y setenta, mientras

³² Como se señala en el texto, los expertos que manejan más de cerca estos datos advierten claramente en contra de dar un peso excesivo a las comparaciones entre países. Véase Altimir, 1997a.

³³ Según Kakwani y citado por Cardoso y Helwege, 1992.

³⁴ Banco Mundial, 1980: 461. Las dificultades en la producción de estos datos resultaron tan formidables que la serie dejó de calcularse.

que en uno o dos países hay pruebas razonables de un principio de mejora^{35, 36}. Para Colombia, México y Argentina se dispone de las series de datos más completas, que se resumen en el cuadro 2.5. En el caso de Colombia, parece que la desigualdad se acentuó entre, aproximadamente, 1938 y 1970. Como se verá en el capítulo seis, un factor importante detrás de este resultado fue la migración hacia las ciudades. Esta favoreció a la mano de obra en el campo pero empeoró la distribución del ingreso en los centros urbanos, ya afectada negativamente por el patrón de industrialización. Alrededor de 1970 se produjo un punto de inflexión. La continua modernización de la agricultura redujo la brecha entre el campo y la ciudad y, en consecuencia, los asalariados urbanos mejoraron su situación y hubo una mejora en el alto nivel de pobreza³⁷. En México se produjo un fenómeno parecido, llegando el empeoramiento de la desigualdad a un punto de inflexión quizá un poco antes que en Colombia³⁸. Un tercer camino fue el recorrido por Argentina, país que a principios de siglo contaba con un ingreso per cápita más elevado, productividad rural más alta, mejor distribución del ingreso y, a mediados de siglo, un porcentaje de la población muy pequeño por debajo de la línea de pobreza. En este caso, aunque las medidas de política produjeron muchas fluctuaciones del nivel de ingreso relativo, llegado el período de posguerra no hay evidencia de una tendencia a largo plazo hacia una mayor desigualdad.

En otros casos hay indicios de una situación de continuo empeoramiento, pero los datos son muy pobres para poder llegar a conclusiones claras. En Brasil, las series de datos empiezan tan sólo en 1960 y parecen señalar un empeoramiento cuya explicación es motivo de intensa polémica³⁹. La evidencia en Perú y Chile también da muestras de una desigualdad acentuada⁴⁰.

³⁵ Véase Berry, 1997, para un resumen de la literatura, y también Altimir, 1997. Consúltense Londoño y Székely, 1997, para un amplísimo examen de los datos de los países y una extrapolación a nivel de América Latina.

³⁶ Este párrafo se basa en Altimir, 1997a, un trabajo de consultoría elaborado para esta obra. El autor hace hincapié en los enormes problemas que plantea la comparabilidad, pues además de los aspectos de subestimación mencionados en el texto, las encuestas realizadas se ven influidas en su momento por los efectos a corto plazo del ciclo económico, y por ello hay que utilizarlas con sumo cuidado al analizar los resultados en el tiempo. Consúltense los trabajos de Altimir citados en la bibliografía para conocer los detalles y las referencias del trabajo original en que se basa este análisis.

³⁷ Urrutia, 1976; Londoño, 1995.

³⁸ Navarrete, 1960; Székely, 1996; Altimir, 1997a, trabajo de consultoría elaborado para esta obra.

³⁹ Cardoso y Helwege, 1992: 28. Véase en Pfefferman y Webb, 1982, un análisis cuidadoso que conduce a conclusiones agnósticas.

⁴⁰ En Perú, el trabajo de Richard Webb (1977: 39) indica un empeoramiento de la distribución en 1950-66.

CUADRO 2.5

DISTRIBUCION DEL INGRESO POR GRUPOS DE INGRESO: ARGENTINA, COLOMBIA Y MEXICO

(Porcentaje)

Argentina (hogares)	40% de menores ingresos	10% de mayores ingresos
Todo el país		
1953	18,1	37,1
1961	18,0	39,0
Sólo ciudades		
1953	19,9	35,2
1961	18,1	38,4
1970	17,5	27,6
1980	14,8	30,5
1994	13,7	32,4
Colombia (individuos)	40% de menores ingresos	10% de mayores ingresos
Todo el país		
1938	19,9	34,9
1951	16,7	43,5
1964	14,9	45,5
1971	16,1	42,2
1978	18,7	37,6
1988	18,9	37,1
1993	18,7	35,7
México (hogares)	40% de menores ingresos	10% de mayores ingresos
Todo el país		
1950	12,6	44,7
1963	10,2	42,2
1967	10,4	42,2
1977	11,5	36,3
1984	14,3	32,8
1989	12,9	37,9
1992	12,7	38,2

Fuentes: Argentina: Altimir, 1997a. Colombia: Altimir, con datos de Londoño, 1995; Londoño amplía los datos de Urrutia, 1985; la investigación básica es de DANE, varios años. México: Altimir, con datos de Navarrete, 1960; Altimir, 1982; Lustig, 1992.

Lo que está mucho más claro es que todos los países experimentaron graves reveses económicos con la crisis de la deuda, deteniéndose toda tendencia hacia una mejora en la distribución del ingreso, con la única y notable excepción de Uruguay (véase el capítulo siete)⁴¹. El empeoramiento tuvo su origen en el deterioro del mercado laboral, afectado por un descenso del empleo y de los salarios, más un duro ataque a los sindicatos defendido en nombre de la “flexibilidad del mercado laboral”⁴². Un conjunto de datos de alcance muy limitado parece indicar que en países como Brasil y Perú, el punto de inflexión citado en los casos de Colombia y México no se había producido al momento de la crisis de la deuda y que, por el contrario, hubo más bien un empeoramiento persistente y gradual de la distribución del ingreso.

En mayor medida incluso que la distribución del ingreso, el grado de pobreza ha sido muy variable. La primera estimación comparativa en un grupo de países la realizó Altimir para el año 1970. Este autor encontró variaciones en el nivel de pobreza de los hogares urbanos que iban desde el 5% en Argentina hasta un 38% en Colombia y un 35% en Brasil. Por otra parte, la pobreza rural variaba desde un 19% en Argentina hasta el 73% en Brasil, seguido de cerca por Perú y Panamá con el 68%⁴³. Las estimaciones de Altimir muestran una mejora bastante generalizada en los años sesenta y setenta, que se detiene y a menudo cambia de signo en los años ochenta. Incluso Argentina comenzó en los años ochenta a padecer un nivel de pobreza significativo: en 1994, el 12% de las familias urbanas se encontraban en la pobreza⁴⁴.

Influencia del contexto general económico en la pobreza y la desigualdad

El grado de pobreza y de desigualdad estuvo determinado en el transcurso de los años por complejas interacciones entre el crecimiento del ingreso y una amplia gama de

⁴¹ En Colombia y Costa Rica no hubo empeoramiento, aunque es discutible si de hecho continuó en marcha una mejora. En los años noventa empeoró la distribución del ingreso en las ciudades colombianas.

⁴² Véase Meller, O’Ryan y Solimano, 1966 para el caso de Chile.

⁴³ Altimir define la pobreza absoluta en relación con una canasta de productos de primera necesidad. Una persona que vive en el campo se clasifica como pobre si su ingreso no llega a 1,75 veces el valor monetario de esa canasta básica; mientras que si vive en la ciudad, la relación es de dos veces esa canasta. La literatura establece una distinción entre pobreza “absoluta” y “relativa”; esta última considera los recursos de una persona o de una familia en relación con los del resto de la sociedad en que vive.

⁴⁴ CEPAL, 1997: cuadro 16.

factores. Entre éstos figuran las estructuras políticas, sociales y económicas y las instituciones que surgieron de ellas. Las instituciones se convirtieron en sujetos activos, interviniendo como agentes causales por derecho propio. Así, por ejemplo, aunque los prejuicios raciales o la actitud ante la educación fueron generados por un conjunto particular de estructuras socioeconómicas, con el tiempo se convirtieron en parte integral del funcionamiento de la sociedad. De esta manera pasaron a ser factores causales de desigualdad en sí mismos (aunque pudiendo desaparecer gradualmente si entraban en conflicto con los intereses económicos y políticos). Además, la capacidad de las personas influyó crucialmente en su acceso a las oportunidades de ingreso; esa capacidad, a su vez, estuvo influida por posturas de tipo racial, de clase o de género, por la disponibilidad de recursos y por el acceso resultante a la salud y la educación. Por último, la necesidad de supervivencia de los pobres aceleró el uso y abuso de recursos. Es muy probable que los excesos cometidos contra el medio ambiente por causa de las presiones económicas afectaron, por ejemplo, a la salud y, en consecuencia, la productividad y el ingreso.

Estas relaciones complejas son quizá más perceptibles si se toma un ejemplo sacado de la vida real. En el recuadro 2.1 se relata un caso de pobreza que abarca tres generaciones y casi la totalidad del siglo. El personaje de la entrevista, María, vivía en 1976 en Cajamarca, ciudad en el altiplano peruano. La lección que enseña esta experiencia es que María no logra salir de la pobreza pese a un empeño e iniciativa extraordinarios. Gran parte de la explicación se encuentra en las carencias del tejido social e institucional. La clave está quizás en un litigio que consumió 15 vitales años. Un sistema judicial que tarda tanto tiempo en responder, y esto gracias a la intervención de un hacendado del lugar, es casi peor que nada, pues bloquea energías y esperanzas. La situación gira en torno a un tema clave para obtener un medio de vida, es decir, el acceso a la tierra. La educación y la salud también son aspectos cruciales, pues se aprovecharon cruelmente de la abuela de María debido a que era analfabeta. Para María la educación era importante, pero le costó un gran esfuerzo dar dos años de escuela a sus hijas, y hay pocos indicios que esto fuera suficiente para lograr un cambio verdadero en sus perspectivas. La muerte de sus hijos pudo haberse evitado fácilmente, y es posible que su incapacidad debida a lesiones hubiera podido curarse.

Es evidente que esta tragedia, en gran parte, obedece a que los personajes son mujeres. Desde el momento en que la abuela se queda sin sus tierras, está claro que el sistema educacional no favorece a la mujer y que no hay recurso ante los jueces si una mujer es abandonada. Además, el desarrollo económico contribuye a marginar aún más

a la mujer. Cuando se construye el camino hacia la costa en los años cuarenta, los hombres son favorecidos por el mejor acceso a un empleo asalariado, mientras que, con la disminución del comercio a pequeña escala, las mujeres pierden una fuente esencial de ingreso monetario e independencia, así como la salida para los productos artesanales.

El ejemplo de María también sirve para ilustrar el tema de la segmentación del mercado laboral, que desempeñó un papel importante en la vinculación entre instituciones y la distribución del ingreso. La segmentación afectaba frecuentemente a cuestiones tanto de género como de raza. El legado colonial de una sociedad segmentada étnicamente, con la población indígena en posición claramente inferior, evolucionó durante la etapa de la economía exportadora hacia toda una gama de métodos de explotación, desde la coacción encubierta a la horrible violencia practicada en lugares remotos como la zona cauchera en Putumayo. A medida que dejó de escasear la mano de obra se redujo la necesidad de recurrir a estos métodos, pero quedó un resto de prejuicio como base para la discriminación de tipo menos estructurado. La importancia de esta discriminación en la segmentación del mercado laboral actual es difícil de evaluar debido a falta de datos.

En cuanto al tema del género se dispone de más datos. Con el transcurso del tiempo, se observa en América Latina un enorme incremento de la participación de la mujer en el mercado laboral urbano. Si bien es cierto que esto ha hecho posible la creación de más oportunidades independientes de ingreso, un aspecto negativo es que ha continuado la segmentación del mercado laboral. La “segmentación” desde el punto de vista del género significa clasificar ciertos puestos de trabajo como apropiados o no para las mujeres. En un estudio del Banco Mundial sobre 15 países de América Latina se llegó a la conclusión de que sólo el 20% de las diferencias salariales entre hombres y mujeres podía explicarse por diferencias en el capital humano. Suponiendo que un 20% adicional es el resultado de la elección que hacen las propias mujeres, queda todavía un 60% atribuible a “aspectos culturales que segregan el mercado laboral y establecen un número limitado de puestos de trabajo considerados como apropiado para las mujeres”⁴⁵. Los datos sobre 13 zonas urbanas en los años noventa indican que el ingreso medio de las mujeres se sitúa entre el 44% y el 77% del de los hombres. Con las tecnologías nuevas se está repitiendo esa segmentación⁴⁶. Con la crisis de los años ochenta,

⁴⁵ Psacharopoulos y Tzannatos, 1992.


⁴⁶ Rangel de Paiva Abreu, 1993, refiriéndose al sector de microelectrónica.

RECUADRO 2.1

MARIA

María nació en 1912 en Pariamarca, en el altiplano peruano de Cajamarca. En una entrevista realizada en 1976, María relata que fue su abuela Celestina quien la crió. Durante la infancia de María, Celestina obtenía el ingreso de la familia mediante la elaboración de tejidos. Desde muy pequeña, María recogía madera para el fuego con que se hervían los tintes. Necesitaban tres o cuatro días para obtener la leña para hervir 15 kilos de lana. Las hermanas también ayudaban a hilar la lana y a cuidar las ovejas. Cuando tenía 12 años, María comenzó a asistir a la escuela, pero tuvo que abandonarla después de un año porque su abuela no tenía dinero suficiente para enviarla. Como Celestina necesitaba ayuda para las labores agrícolas, volvió a casarse. Ella administraba el dinero y con el tiempo reunieron lo suficiente para comprar una hectárea de terreno. Aprovechándose de que Celestina era analfabeta, su marido puso la tierra a su nombre. Poco después abandonó a Celestina, se apoderó de la tierra y más tarde la vendió. Celestina no pudo hacer nada.

Celestina falleció cuando María tenía 15 años. Luego de heredar 0,4 de hectárea de terreno María trató de quedarse en el lugar viviendo por turnos con sus tías. Como este arreglo no funcionó, María vendió las ovejas que tenía y dejó su terreno en aparcería. Luego se trasladó a Cajamarca y comenzó a trabajar de sirvienta. En su primer trabajo ganó 2,50 soles al mes y con el segundo el doble, lo suficiente para comprarse tela para una blusa y ahorrar un poco. En tres años había ahorrado lo suficiente para dejar el trabajo y establecerse como vendedora ambulante, comprando en Pariamarca y vendiendo en Cajamarca. Pronto empezó a recorrer el valle con su burro, cosa que continuó haciendo durante los 15 años siguientes. Cuando tenía 19 años María se casó por primera vez. Este fue un matrimonio de hecho. Pasados dos años, la familia de su marido convenció a Manuel para que aceptara un pago anticipado de un contratista de una plantación de azúcar en Casa Grande. Fue así como el marido se fue a la costa para nunca regresar. María estaba convencida de que la amargura de esta experiencia, transmitida al hijo que amamantaba, provocó la muerte del niño. Entonces decidió regresar a la choza que Celestina había dejado para ella y su hermana. En ese momento María, según sus



propias palabras, comprendió por primera vez el valor de la propiedad: “Tuve dónde refugiarme cuando mi hombre me abandonó.”

En 1933 María se casó con Manuel Aguilar. La madre de Manuel falleció poco después de la boda sin hacer testamento y dejando una herencia de 4,5 hectáreas por repartir. A la muerte de la madre los cuatro hermanos de Manuel, quienes se habían marchado dejándole a cargo del trabajo de la tierra, regresaron para pelear la herencia. Se inició un litigio que duraría 15 años. Entretanto, todo lo que María y su familia poseían era la parcela de 0,4 hectáreas. Ella continuó con su venta ambulante acompañada por el pequeño que en ese momento estuviera amamantando. Cada dos años, María tuvo un hijo, de los cuales sobrevivieron cuatro niñas, mientras que tres niños murieron a causa de la diarrea. En los años treinta el comercio no andaba mal, pues había poca competencia. Manuel trató de trabajar en la costa pero no le gustó. María era la encargada de buscarle trabajo en el campo porque Manuel era demasiado orgulloso para pedirlo por sí mismo. El se ocupaba de las labores agrícolas, con la ayuda de las niñas aún pequeñas. Para María era importante que su hija mayor fuera un año a la escuela y que las menores fueran dos años.

Para entonces un incendio destruyó por completo la choza donde vivían. Cuando intentaron regresar a la casa de Celestina, el familiar de su primer marido que la ocupaba se negó a devolvérselas. Les tomó cinco años ahorrar lo suficiente para poder construir otra choza. Finalmente, en 1949, gracias a la intervención de un hacendado del lugar, una sentencia judicial le dio a Manuel una hectárea. Esto le permitió a María dedicarse menos a la venta. Ello fue un alivio porque para entonces la competencia se había intensificado debido a la construcción de la carretera hasta la costa. Sus dos burros poco podían hacer contra los camiones.

La entrevista dice poco sobre los años cincuenta y sesenta. Las hijas dejaron el hogar y María comenzó a vivir con una nieta. En 1974 ocurrió la tragedia. Manuel abandonó a María por otra mujer. Para ese entonces, ella tenía 72 años, y caminaba con dificultad debido a una caída. Las hijas la ayudaron en lo posible. En el momento de la entrevista, María vivía con su hija Simona en una pequeña vivienda de adobe con techo de paja. Ella no ocultaba su amargura. Habría sido mejor, dice, tener hijos varones que ahora estarían ganando dinero y la mantendrían.

Fuente: Redactado a partir de Deere, 1992. Carmen Diana Deere entrevistó extensamente a María durante 12 meses.

como se verá en el capítulo siete, la mayor actividad del sector informal ha llevado a que un número desproporcionado de mujeres se encuentre realizando trabajos precarios, no cualificados y de baja remuneración. Desde el punto de vista del bienestar, la participación creciente de la mujer en el mercado laboral tiene una dimensión adicional: la mujer suele retener la carga de la casa y de la familia, sobre todo si se trata de una familia pobre⁴⁷.

Por último, se pasa a considerar la pobreza y el medio ambiente. Una vez más, las interacciones son a menudo complejas, soliendo afectar a la salud y a veces a la educación. Las instituciones, y las estructuras políticas y sociales tras ellas, han desempeñado generalmente un papel protagonista. Por ejemplo, en las zonas urbanas, los más pudientes adquieren el control del mejor suelo residencial y fuerzan al alza el precio de la vivienda. Los pobres tienen entonces que asentarse en terrenos marginales susceptibles de sufrir inundaciones y corrimientos de tierras, lo cual se agrava por una deficiente provisión y mantenimiento de sistemas de drenaje. La escasez de servicios, sobre todo de agua potable, y la creciente contaminación pueden originar problemas sanitarios, reduciendo la productividad y el ingreso en un círculo vicioso conocido. La quema de leña sin ventilación adecuada es otra fuente de contaminación y de problemas de salud.

En las zonas rurales los problemas son algo semejantes, aunque la vulnerabilidad ante la naturaleza es frecuentemente mayor. La contaminación industrial puede continuar siendo un problema en las regiones mineras. Las sequías y malas cosechas pueden llevar, por pura necesidad, a prácticas agrícolas destructivas.

Las carencias institucionales y la falta de respeto a la legislación fueron a menudo parte del problema. La falta de protección de los derechos territoriales indígenas tuvo graves consecuencias. Por ejemplo, los pueblos indígenas perdieron la motivación de mejorar las tierras que habrían de ocupar invasores o personas desplazadas. A principios del siglo XX, la ocupación o usurpación de derechos fueron procedimientos aceptados para adquirir tierras para su venta posterior. Las empresas de bienes raíces aportaron la demanda necesaria para crear un mercado⁴⁸. Los tribunales otorgaron títulos de propiedad sobre las tierras usurpadas, pasando de esta manera la usurpación a ser un método aceptado para obtener tierras⁴⁹. La marginación de los pueblos indígenas y la falta de

⁴⁷ Beneria, 1992.

⁴⁸ Véase Dean, 1995 sobre la actuación de la Northern Paraná Land Company, establecida en Londres en 1925. Adquirió 13.600 km² al Estado y a propietarios particulares.

⁴⁹ Fearnside, 1990; Pearce y Brown, 1994.

protección para sus derechos territoriales tuvieron muchas repercusiones. Por ejemplo, la necesidad de supervivencia llevó a algunos grupos indígenas a iniciar actividades furtivas de obtención de plantas y árboles exóticos para vender a coleccionistas.

DESARROLLO HUMANO: ALFABETISMO Y ESPERANZA DE VIDA

La labor pionera de Shane y Barbara Hunt para esta obra ha permitido elaborar un índice histórico de nivel de vida para todo el siglo. Se presenta en primer lugar el detallado trabajo que han realizado sobre alfabetismo y esperanza de vida, y luego el indicador de resultados relativos.

Alfabetismo

La educación es parte importante del desarrollo de las capacidades de las personas, un aspecto central del desarrollo humano. El alfabetismo de la población adulta es uno de los objetivos más básicos del sistema educativo. Para su medición se usa información de los censos de población. Una fuente importante de distorsión es que la clasificación de una persona como analfabeta se basa en la evaluación que hace el propio censado. Esta y otras deficiencias ha llevado en un número de países a emplear conceptos más exactos como el de alfabetismo funcional, y también al uso de otros indicadores de nivel educacional de mayor grado, como estudios terminados de escuela primaria y secundaria. No obstante, los indicadores censales de alfabetismo declarado por el adulto tienen la ventaja de que aparecen en casi todos los censos de América Latina de finales del siglo pasado y principios del XX. Por esta razón, el alfabetismo es el único indicador de nivel educacional que permite analizar la totalidad del siglo.

El progreso logrado en América Latina en el transcurso del siglo es notable: la tasa de analfabetismo descendió del 71% en 1900 al 47% en 1950 y al 10% en 1995⁵⁰. Como resultado de esta mejora del analfabetismo, la brecha entre América Latina y los

⁵⁰ Los datos se refieren a personas de 15 años o más. El total de América Latina corresponde a la mediana de las cifras de cada país, una medida preferible al promedio simple debido a que en los últimos años, al incorporarse los datos de países con tasas muy bajas de analfabetismo, el promedio está muy influido por unos casos extremos como Guatemala y Haití. El promedio ponderado por la población da resultados muy similares a la mediana: 68,2% en 1900, 42,1% en 1950 y 13,5% en 1995.

CUADRO 2.6

TASAS COMPARADAS DE ANALFABETISMO EN AMÉRICA LATINA Y ESTADOS UNIDOS
(Porcentaje)

	América Latina	Estados Unidos	Brecha
1900	70,9	11,2	59,7
1910	67,6	8,2	59,4
1920	63,0	6,5	56,5
1930	61,0	4,8	56,2
1940	55,0	4,2	50,8
1950	46,5	2,6	43,9
1960	35,0	2,1	32,9
1970	26,9	1,0	25,9
1980	17,8	0,5	17,3
1990	12,1	0,5	11,6
1995	10,2	0,5	9,7

* La cifra más reciente disponible para Estados Unidos, 0,5%, corresponde a 1979, y utiliza como base para calcular los valores de 1980, 1990 y 1995

Fuente: Hunt, 1997.

países desarrollados casi se cerró. Tomando a Estados Unidos como país desarrollado representativo y utilizando la mediana de las 20 repúblicas latinoamericanas, la brecha se situaba en 60 puntos porcentuales en 1900, reduciéndose a 10 puntos en 1995. En el cuadro 2.6 se muestra la evolución de la comparación por décadas.

El reverso de estas cifras es que, pese al esfuerzo de un siglo para extender el alfabetismo, a principios de los años noventa América Latina había alcanzado únicamente el nivel que Estados Unidos tenía en el año 1900. En otras palabras, en materia de alfabetizar a la población adulta, América Latina presenta un retraso frente a Estados Unidos de casi cien años⁵¹. Se trata de un desfase mucho mayor del que registran los indicadores de salud pública como, por ejemplo, la esperanza de vida.

Dentro de la mejora general del alfabetismo, destacan las diferencias entre distintos períodos. Los datos clasificados por décadas indican que los países registraron en general un período de rápido descenso del analfabetismo, que duró, dependiendo del caso, de 30 a 50 años. Este resultado obedeció al considerable esfuerzo realizado para fomentar la enseñanza primaria a partir de unos 10 a 15 años antes. Al final del período

⁵¹ A partir del dato de 1995, una previsión razonable de analfabetismo adulto para el año 2000 sería del 11,5%, es decir, dos puntos porcentuales menos.

de descenso rápido, el analfabetismo se situaba todavía entre el 25% y el 30%, para disminuir luego más lentamente, debido sobre todo a que las cohortes de menor nivel educativo llegaban al final de sus vidas. En el cuadro 2.7 se organizan los países en función de ese período de avance educacional. Como se puede observar, hay dos grupos claramente diferenciados. El primero lo forman los países a los que llegó una gran cantidad de inmigrantes europeos en el siglo XIX y principios del siglo XX, por lo general con un nivel educativo relativamente alto⁵². Los datos demuestran aquí el esfuerzo efectuado para extender la enseñanza primaria ya en el siglo XIX, ante situaciones como las de la familia de Samuel descrita en el recuadro 5.2 del capítulo cinco⁵³. Los inmigrantes también se convirtieron en maestros, sobre todo en Argentina y Uruguay⁵⁴. Luego se produce una pausa: aparte de los efectos de la inmigración, el crecimiento impulsado por la exportación no fomentó la educación. Es de destacar que *ningún* país inició el salto de niveles educativos en los veinte años desde 1910 a 1930, lo que parecería indicar que la enseñanza no era un tema prioritario en los primeros años del siglo. En los años veinte y treinta, quizá a consecuencia de la urbanización y de una mayor toma de conciencia en la sociedad, hubo un claro avance de la enseñanza primaria que se manifiesta en varios resultados. Por lo menos 10 países redujeron considerablemente el analfabetismo en el período de 1930 a 1960. A partir de 1960, solamente en Haití y en gran parte de Centroamérica deja de iniciarse un ataque vigoroso contra el analfabetismo. Los datos más desiguales sobre matrícula confirman la evolución expuesta⁵⁵.

En este marco general, ¿qué suerte corrió la mujer? Muchos estudios recientes concluyen que un mejor nivel educativo de la mujer reduce las tasas de crecimiento demográfico, lo que a su vez es uno de los medios más eficaces de mejorar por último la distribución del ingreso gracias a una mayor escasez de la mano de obra⁵⁶. Por su parte, un nivel de educación más extendido contribuye también a que haya más igualdad en el acceso al mercado de trabajo.

⁵² Argentina, Cuba, Chile, Uruguay (en parte, indirectamente, desde Argentina) y Costa Rica. Brasil recibió muchos inmigrantes, pero con nivel educativo generalmente más bajo, que reemplazaron a los esclavos en las plantaciones de café.

⁵³ No se dispone de datos que lo confirmen, pero una hipótesis plausible es que los inmigrantes exigieron la enseñanza, más que el número de ellos influyese en los datos sólo por su presencia.

⁵⁴ Newland, 1991. En 1876, el porcentaje de maestros extranjeros en Uruguay era del 54%; en Argentina, del 41%.

⁵⁵ Hunt, 1997.

⁵⁶ Algunos estudios encuentran que la enseñanza primaria es suficiente, mientras que otros estudios señalan que el nivel secundario tiene un efecto adicional importante.

CUADRO 2.7

PERIODOS DE MEJORA DEL ALFABETISMO, 1870-1995

Período	Países que alcanzan la mejora significativa en este período ^a	Posicionamiento según nivel de alfabetismo 1995
1870-1908	Uruguay ^b	1
1870-1920	Argentina	3
1890-1930	Chile	4
	Cuba ^c	2
1900-1940	Costa Rica	5
1930-1980	México	11
	El Salvador	16
	Panamá	9
1940-1980	Paraguay	6
	Perú	9
	República Dominicana	15
	Venezuela	8
1950-80/90	Brasil	13
	Colombia	7
	Ecuador	10
	Bolivia	14
1960-	Honduras	18
	Guatemala	19
	Nicaragua	17
1970-	Haití	20

^a La definición de significativa es una variación de más de siete puntos.

^b Los primeros datos corresponden a 1908 e indican que la mejora ya había ocurrido.

^c Datos de 1900.

De nuevo, los resultados son reveladores de variaciones significativas entre países. El cuadro 2.8 presenta información sobre la brecha de género para seis países. Esta se define como la diferencia absoluta entre las tasas de alfabetismo de hombres y mujeres. En todos los casos se observa que la época más temprana presenta una brecha mayor, debido a que durante esos años el acceso a la enseñanza favorecía a los niños varones. Con el transcurrir del tiempo la brecha se reduce con ritmo distinto, dependiendo del país bajo consideración. Los países del cuadro 2.8 son representativos de grupos con características semejantes.

CUADRO 2.8

BRECHA DE GÉNERO EN LAS TASAS DE ANALFABETISMO

(Diferencia absoluta en porcentaje)

	Brasil	Cuba	Argentina	Perú	Guatemala	México
1869			9,2			
1895			10,7			
1900		3,0	10,1	15,9		8,3
1910		3,3	9,0	18,0		8,1
1920	15,7	1,6	7,6	20,1	2,3	6,3
1930	14,2	-3,1 ^a	5,8	22,2	5,0	9,7
1940	12,7	-2,3	4,1	24,3	7,7	7,9
1950	10,6	-3,5	2,7	25,2	10,4	7,0
1960	7,9	-2,7	2,2	26,0	11,8	9,5
1970	6,3	-0,6		22,3	14,2	7,8
1980	3,5	-0,5	0,7	16,8	15,4	6,3
1990	0,7		0,3	12,5	18,3	5,4

^a Un número negativo indica que la tasa de analfabetismo de los hombres es superior a la de las mujeres.

Fuente: Hunt, 1997

El primer grupo, representado por Brasil, incluye los países en los que la brecha entre los sexos ha disminuido continuamente hasta alcanzar niveles muy bajos en décadas recientes. El mismo patrón se puede encontrar en Costa Rica, Panamá, El Salvador, Ecuador y Paraguay. El segundo grupo, representado por Cuba, se asemeja al primero salvo que, en algún momento, la brecha se cierra y la tasa de analfabetismo de las mujeres pasa a ser más baja que la de los hombres. Así ocurre también en Uruguay y Jamaica.

En el tercer grupo, representado por Argentina, se tienen datos que permiten constatar el ensanchamiento inicial de la brecha y ubicar el momento en que ésta alcanzó su valor máximo. En Argentina parece que ocurrió en torno al comienzo del siglo. Otros países en los que también puede observarse esa cota máxima son Chile, Colombia, Venezuela, Honduras y República Dominicana. El cuarto y quinto grupos se destacan por la magnitud de la brecha. En Perú y Bolivia se registran más de 20 puntos porcentuales de diferencia. La brecha de Guatemala continúa creciendo en la actualidad, y lo mismo ocurre en Haití. El sexto y último grupo sólo incluye a México. En ese país, la brecha entre hombres y mujeres se ha mantenido esencialmente sin cambios durante varias décadas, aunque se produjo un pequeño acercamiento a partir de 1970.

Así pues, los datos parecen indicar que, dentro de la gama de situaciones que se encuentran en América Latina, los países que tienen una población indígena importante han registrado brechas de género bastante grandes. En este sentido resaltan los casos de Bolivia, Perú y Guatemala. Por otro lado, los países pobres del Caribe han tendido a registrar diferencias más bien pequeñas en las tasas de analfabetismo de hombres y mujeres (por ejemplo, Jamaica y República Dominicana),

Ahora bien, la brecha entre mujeres y hombres se solapa con una segunda brecha que se abre entre la ciudad y el campo. De esta manera, los países con una población indígena importante tienden a ser también los que tienen un sector rural grande. La publicación de datos que separan las tasas de alfabetismo en sectores urbano y rural comienzan únicamente a partir de 1950. Estos datos señalan que, a mediados de siglo, la mayoría de los países de América Latina presentaban brechas entre la población urbana y la rural de 40 puntos porcentuales o más.

Resumiendo el tema del alfabetismo, llama la atención tanto la variación entre países como el progreso general conseguido. El paso a un alfabetismo generalizado se produjo en fechas que varían en gran medida. Los países con una población inmigrante europea considerable dieron el salto al comienzo del siglo, mientras que los países centroamericanos más pobres y los del Caribe de habla no inglesa (excluyendo a Cuba) todavía están por darlo. La variación en cuanto a género también es enorme; si bien es cierto que se ha producido un acercamiento general, las grandes poblaciones indígenas aún registran una brecha importante a finales del siglo XX.

Esperanza de vida

La esperanza de vida es una variable sustituta de la calidad de vida, pues según diversos estudios las personas que viven más años tienden a gozar de mejor salud⁵⁷. En especial, la incidencia de enfermedades crónicas que sufren es más baja⁵⁸. También parece razo-

⁵⁷ La esperanza de vida mide directamente los años de vida. Resume la mortalidad de una población en un año dado y expresa cuál será la edad media a que fallecerá la cohorte nacida en ese año, siempre que experimente tasas de mortalidad a diferentes años de vida idénticas a las tasas de mortalidad de las diferentes cohortes que componen la población en un año dado. La esperanza media de vida de los nacidos en un año determinado sería de hecho más larga que ese número de años pues, por lo general, se espera que las condiciones sanitarias vayan mejorando con el paso del tiempo.

⁵⁸ Consúltase Robert Fogel, 1991 (estudios sobre hombres noruegos y soldados en la guerra de Secesión de Estados Unidos).

CUADRO 2.9

PERIODOS DE MEJORA SIGNIFICATIVA EN LA ESPERANZA DE VIDA

Grupo 1: La mejora comienza antes de la segunda guerra mundial y terminó en 1970-75

	Rango por esperanza de vida 1990
Costa Rica	1
Cuba	2
Trinidad y Tobago	4
Jamaica	5
Uruguay	6
Argentina	8

Grupo 2: La mejora comienza en los años cincuenta; terminó en algunos países y en otros no

Se nivela	Rango	Terminó	Rango
Chile	3	Paraguay	13
Panamá	7	Ecuador	14
Venezuela	9	Brasil	16
México	10	El Salvador	17
Colombia	11	Perú	17
República Dominicana	12		

Grupo 3: La mejora comienza en los años sesenta o más tarde

	Rango
Honduras	15
Nicaragua	19
Guatemala	20
Bolivia	21
Haití	22

Fuente: Apéndice estadístico, sección IX.

nable suponer que una vida larga es, de por sí, algo bueno. Lo anterior se puede comprender mejor con el siguiente ejemplo. En Perú, a comienzos de los años noventa, una comunidad lamentaba el fallecimiento de uno de sus miembros más viejos y alguien observó, con cierta envidia, que había muerto “al final de su vida”. Cabría preguntarse si uno no tiene que morir, efectivamente, al final de su vida. Pero, de hecho, en Perú, en

un período de gran violencia, represión y recesión, muchos estaban muriendo no “al final de sus vidas”, sino muy cerca del comienzo, con una tasa de mortalidad infantil de 64 por mil nacimientos vivos⁵⁹.

La esperanza de vida se ha alargado dramáticamente en América Latina durante el siglo XX. Según las estimaciones disponibles, la esperanza de vida promedio en 1900 era de 29 años, de 47 años en 1950 y de 68 años en 1990. En el transcurso de 90 años, la media de años de vida de una persona se ha duplicado con creces. Ese logro en parte obedece a que se partió de una esperanza de vida muy baja, nada extraño en el mundo del año 1900 pero desconocida en el mundo actual, salvo en el caso de unos pocos países desafortunados devastados por la guerra⁶⁰.

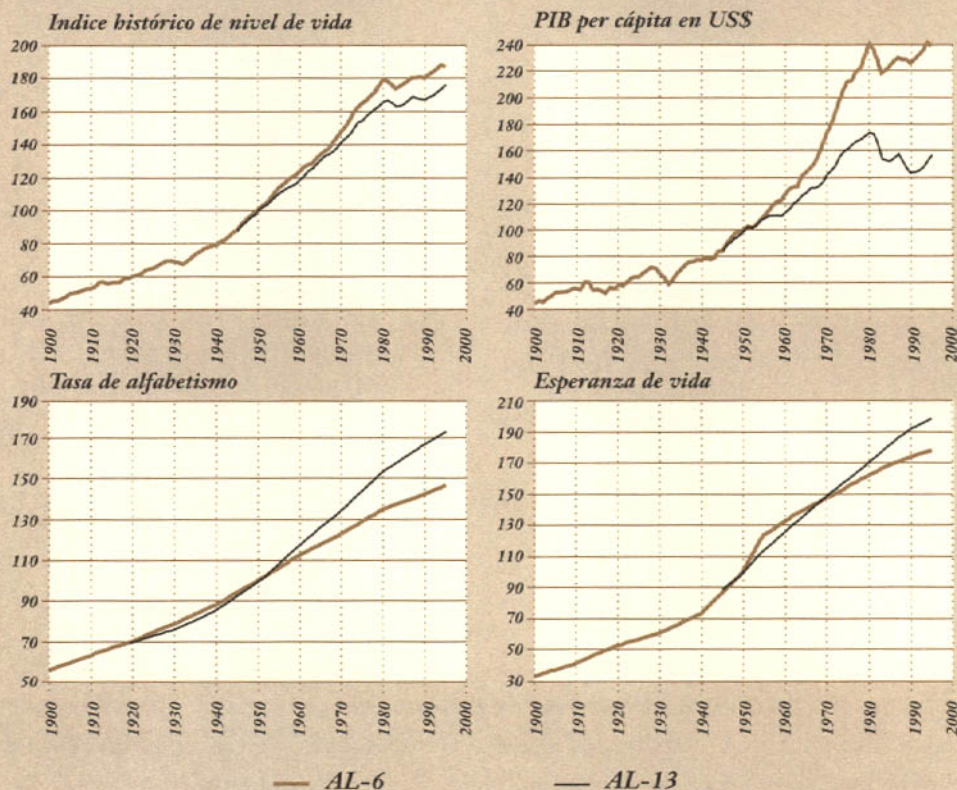
En términos de esperanza de vida, en 1990, América Latina se encontraba 40 años por detrás de Estados Unidos, país que alcanzó los 68 años de esperanza de vida en 1950. Es un desfase importante, pero no tanto como el de los 100 años que tiene el alfabetismo. El progreso observado desde los años cincuenta obedece a la amplia difusión de mejoras médicas y de salud pública como vacunas, alcantarillado y agua corriente. Durante los primeros treinta años del siglo, la brecha en la esperanza de vida entre Estados Unidos y América Latina se hizo de hecho mayor. Los datos detallados por países, que aparecen en el Apéndice estadístico (sección IX), muestran una mejora acelerada de la esperanza de vida durante un período de unos 35 a 40 años. En dicho período la esperanza de vida aumentó de unos 45 años a casi 70 años, punto en que comienza a frenarse la mejora. El mismo proceso llevó 60 años en Estados Unidos. La aplicación generalizada de medidas de salud pública ha acelerado el proceso en los últimos años, con independencia del nivel de desarrollo económico. Una vez más se pueden formar grupos de países, como se hace en el cuadro 2.9. En un primer grupo la mejora comenzó antes de la segunda guerra mundial, remontándose a la segunda década del siglo en Argentina, Uruguay y Cuba (es decir, después del impulso de alfabetización). En este grupo se incluye a la mayoría de los países que iniciaron temprano su campaña contra el analfabetismo (con la excepción de Chile) y figuran en él también las dos colonias británicas principales del Caribe. Un segundo grupo comenzó a acelerar las mejoras en los años cincuenta. Para los años noventa algunos de los países ya habían

⁵⁹ Esta reflexión se hizo en una conferencia dada por Gustavo Gutiérrez, Oxford, 1993. El dato sobre mortalidad infantil procede de PNUD, 1996: 148.

⁶⁰ La esperanza de vida más baja que recoge una edición reciente del *Informe sobre el desarrollo mundial* corresponde a Guinea Bissau con 38 años. Banco Mundial, 1997: 214.

GRAFICO 2.1

INDICE HISTORICO DE NIVEL DE VIDA Y COMPONENTES
(1950 = 100)



Nota: AL-6 comprende Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México y Venezuela. AL-13 comprende al resto de los países de América Latina con la excepción de Cuba. Véanse fuentes y metodología en el Apéndice estadístico, sección IX.

llegado al final del período de mejoras significativas; otros aún no lo han hecho. Un tercer grupo empezó muy tarde y todavía registra niveles relativamente bajos de esperanza de vida, a saber, Bolivia, Haití y tres de las repúblicas centroamericanas.

En resumen, la esperanza de vida mejoró con más rapidez que la tasa de alfabetismo y su nivel de correlación con los niveles de ingreso fue bajo debido a la mejora generalizada de la sanidad pública. No obstante, en ambos casos se mantiene un patrón claro

CUADRO 2.10

INDICADORES SELECCIONADOS DE BIENESTAR: RELACION CON LOS NIVELES DE ESTADOS UNIDOS EN EL MISMO AÑO
(Porcentaje)

	AL-6					América Latina		
	1900	1930	1950	1970	1995	1950	1970	1995
PIB per cápita	35	36	35	37	36	37	37	35
Esperanza de vida	61	62	70	86	91	69	86	91
Alfabetismo	38	50	62	75	88	60	73	87
Indice relativo de nivel de vida	45	49	156	66	72	55	65	71

Nota: AL-6 comprende Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México y Venezuela. AL-13 comprende al resto de los países de América Latina con la excepción de Cuba. Véanse fuentes y metodología en el Apéndice estadístico, sección IX.

de variaciones entre países, en el que se da un solapamiento considerable de los que van delante y los que van detrás.

Indice histórico de nivel de vida

Dejando a un lado las consideraciones de distribución del ingreso, en esta sección se resumen los resultados relativos a alfabetismo y esperanza de vida a lo largo del tiempo mediante la construcción de un índice, que se denomina índice histórico de nivel de vida (IHNV). Este es parecido al índice de desarrollo humano (IDH) del PNUD, pero este último se refiere estrictamente al posicionamiento de los países en un año dado. El IHNV se obtiene a partir la combinación de los tres indicadores que manejó inicialmente el PNUD —alfabetismo, esperanza de vida y PIB per cápita— según una ponderación arbitraria que asigna el mismo peso a cada componente. El resultado se muestra en el gráfico 2.1. En el cuadro 2.10 se presentan las variaciones en relación con Estados Unidos.

Un índice de este tipo presenta muchas dificultades, ya sea que se utilice para ordenar a los países en un año determinado o para seguir la variación en el tiempo. La primera y más evidente es la arbitrariedad implícita en el intento de recoger el “bienestar” en sólo tres indicadores y en darles a los tres igual peso, a falta de un criterio mejor.

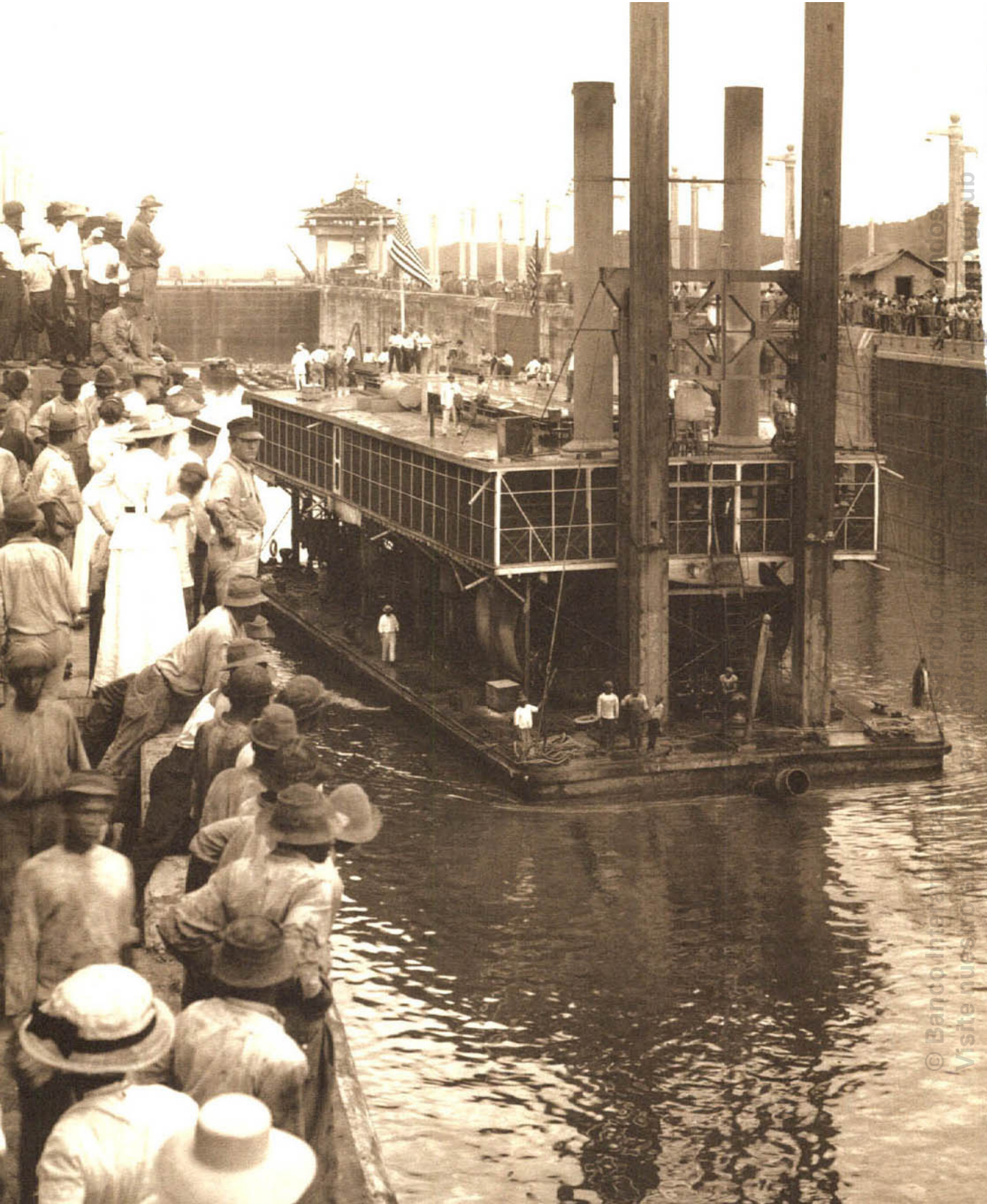
Otra dificultad es que tanto el alfabetismo como la esperanza de vida se acercan a un máximo natural a medida que ocurre el desarrollo a lo largo del tiempo. De forma que el haber alcanzado a Estados Unidos en el nivel de alfabetismo y la esperanza de vida a finales de siglo, se debe en gran medida a que las variables comenzaron a acercarse a sus valores máximos en muchos países de América Latina, así como también en Estados Unidos. Para tener una visión más exacta de los resultados relativos habría que utilizar variables adicionales. Esto es posible en los años más recientes, pero no para todo el período. En consecuencia, estos datos deben ser tomados con mucha precaución.

Expuestas las salvedades anteriores, el índice sirve para resaltar algunos aspectos interesantes. El más destacado es la falta de correlación entre el avance en salud y educación y las fluctuaciones a corto plazo del PIB per cápita, circunstancia que ha sido muy analizada en relación con la crisis de los años ochenta. Un segundo aspecto es que, si bien la región ha alcanzado a Estados Unidos en alfabetismo y esperanza de vida, lo mismo no ha ocurrido con el ingreso per cápita.

CONCLUSION

América Latina registró un progreso considerable en el transcurso de un siglo en términos de modernización, ingreso real, sanidad y alfabetismo. La mejora se concentró en el período desde la segunda guerra mundial hasta los años setenta, generalizándose en esa década a toda la región. Tras esta evolución hubo un desarrollo considerable de las organizaciones e instituciones, desde bancos centrales a sistemas de seguridad social y programas de inmunización. De la misma manera se dieron beneficios intangibles derivados de cambios en el comportamiento, como, por ejemplo, el deseo de los padres de dar una educación a sus hijas. También se consiguieron grandes mejoras de la infraestructura física, como sistemas de transporte y distribución de energía eléctrica.

Sin embargo, al mismo tiempo, continuó la exclusión basada sobre todo en la modalidad de la expansión económica y su efecto sobre el desplazamiento de las actividades tradicionales, las oportunidades limitadas de empleo y la presencia de diversas estructuras institucionales y actitudes que incorporan elementos de discriminación. Por otra parte, todavía existe un considerable grado de fragilidad: si bien la exposición a las fluctuaciones del mercado internacional disminuyó en algunos aspectos, en otros hubo un incremento, y es casi seguro que los problemas ecológicos se agravaron con el aumento de la erosión del suelo y la contaminación urbana.



PRINCIPIOS DEL SIGLO XX: CAPITAL, EXPORTACION E INSTITUCIONES

A COMIENZOS DEL SIGLO XX, América Latina se encontraba en medio de una fase de expansión económica inscrita dentro del crecimiento experimentado por la economía mundial. Sólo unos pocos países, por lo general víctimas de desórdenes internos, escasos recursos naturales o problema de suspensión de pagos, no habían logrado sacar provecho del nuevo brote de crecimiento. La demanda de productos básicos y la entrada de capital que esa demanda había generado, al interactuar con las diversas condiciones que presentaban los países, favorecieron cambios. En algunos casos, fue necesario acudir a flujos de inmigrantes para habilitar las tierras relativamente vacías; en otros, tanto la tierra como la mano de obra se extrajeron, a menudo por la fuerza, de la numerosa población indígena. En varios países, el desarrollo de la infraestructura a base de financiamiento externo llevaba más de 30 años. En otros, apenas se iniciaba. En algunos países se contaba ya con un Estado relativamente consolidado que podía iniciar negociaciones con inversionistas y gobiernos extranjeros. Otros territorios, en gran parte caribeños, seguían siendo colonias. Panamá formaba parte de Colombia. Puerto Rico y Cuba se encontraban en una situación especial de dependencia frente a Estados Unidos.

Foto: El canal de Panamá, 1913.

La demanda de exportaciones y las entradas de capital tuvieron un impacto profundo en las diversas estructuras económicas, sociales y políticas de América Latina durante este período. Influyeron asimismo, tanto la “lotería de los productos básicos”¹ como el “tamaño”, por lo que se entiende la dimensión económica efectiva de un país, en función de la población, el ingreso y la extensión territorial. La geografía, el legado político y las características sociopolíticas subyacentes fueron otros aspectos importantes.

La sección siguiente presenta un bosquejo de las fuerzas externas que intervinieron entre 1870 y 1930, luego pasa revista a la experiencia de los diferentes países, preparando así el camino que nos permitirá comprender la diferentes capacidades de respuesta a los cambios impuestos al modelo en el contexto de la creciente inestabilidad de la economía mundial y su desplome en 1929.

EL DESARROLLO DE UNA ECONOMIA INTERNACIONAL

La rápida expansión del comercio mundial fue una de las características de la aceleración del crecimiento económico en el “centro” industrial en el siglo XIX². El proceso continuó en los primeros años del siglo XX, pero sufrió una desaceleración notable en 1914 con el estallido de la primera guerra mundial. Usando precios de 1990, la exportación mundial pasó de US\$7.300 millones en 1820 a US\$56.200 millones en 1913 y a US\$334.400 millones en 1929³. En el centro industrial, y su prolongación en América del Norte y Oceanía, el comercio internacional creció más rápido que el PIB hasta 1913, cuando el comercio sufrió una mayor desaceleración. Durante todo el período, la alta proporción de materias primas fue una de las características del comercio mundial. Hasta la primera guerra mundial, otra característica importante fue el predominio de Europa occidental, sobre todo de Gran Bretaña, aunque el equilibrio se fue desplazando gradualmente hacia Estados Unidos⁴.

¹ Lo que la naturaleza bendijo o maldijo, más lo que permitió que el hombre introdujese: café, ganado y cereales, todo ello aportado expresamente.

² El calificativo de “centro” procede de los escritos de Raúl Prebisch y significa el mundo desarrollado. El llama al resto la “periferia”.

³ Maddison, 1995, cuadro 1.4.

⁴ Maddison, 1995; Ashworth, 1987.

Tras todo ello se encontraba una revolución de la tecnología y los transportes apoyada en grandes cambios institucionales. Hacia 1850 ya habían surgido los adelantos tecnológicos, en particular en el uso del vapor como energía, que constituyeron la clave de la primera revolución industrial⁵ en Gran Bretaña. Pero hizo falta que coincidiesen el cambio institucional y la evolución tecnológica para generar el crecimiento en la producción y en el comercio que tendría fuertes repercusiones en América Latina y también en casi todas las regiones del mundo.

Entre los avances de la técnica se encuentra el uso comercial del convertidor Bessemer y del método Siemens de horno abierto para la producción siderúrgica. El descubrimiento en 1878 del proceso que hacía posible adaptar ambos sistemas para producir acero a partir de mineral fosforoso constituyó otro adelanto notable. Al nivel institucional, tanto la organización de empresas como los mercados de crédito y de capital permitieron que este potencial de productividad se multiplicase. Las sociedades anónimas, las bolsas de valores y los bancos, así como la legislación reguladora asociada, se extendieron por gran parte de Europa y luego Estados Unidos. Hitos como la Bank Charter Act de 1844 del Reino Unido y la creación de un registro general de sociedades formaron el gris pero necesario telón de fondo de una prosperidad creciente. Las reformas judiciales y del cuerpo de funcionarios civiles tuvieron efectos radicales sobre la corrupción y la eficiencia.

Las consecuencias para América Latina surgieron de la aplicación de la energía de vapor y el hierro a los transportes. El ferrocarril y los navíos a vapor revolucionaron el transporte de mercancías y personas de una manera eficiente. El desarrollo tecnológico implicaba la utilización de extraordinarias cantidades de minerales, y la demanda de éstos creció a un nivel mayor que la producción industrial entre 1880 y 1920⁶. La demanda de alimentos aumentó, impulsada por una mayor división del trabajo y niveles de ingreso más altos. En un primer momento, la mecanización de la agricultura en los países desarrollados sirvió para colmar la demanda, pero pronto se vio la necesidad de promover asentamientos en nuevas tierras templadas. América Latina tuvo un papel destacado en la satisfacción de la demanda de productos de climas templados y tropicales, y el capital y la mano de obra se movilizaron haciéndolo posible. Entre 1820 y 1930

⁵ Landes, 1969, habla de dos revoluciones industriales, primero el vapor, el ferrocarril y los textiles y, posteriormente, los efectos producidos por el abaratamiento del acero, las máquinas herramienta y la electricidad a finales del siglo XIX y principios del siglo XX.

⁶ Ashworth, 1987: 225.

(y, sobre todo, en 1860-1914) 62 millones de personas emigraron a las Américas desde Europa y Asia. De ellas, el 61% se estableció en Estados Unidos y el 12% en Canadá, pero Argentina y Brasil les siguieron con el 10% y el 7%, respectivamente. Uruguay y en menor medida Chile recibieron inmigrantes directa e indirectamente, a través de Argentina y Brasil. La agricultura tropical y subtropical también necesitaba mano de obra, pero la obtuvo en virtud de diversos sistemas de trabajo que oscilaron entre los claramente coercitivos (esclavitud), los semi coercitivos (servidumbre y peonaje endeudado) y la mano de obra libre. Estos sistemas permitieron que una agricultura de plantación se extendiera por el Caribe, las costas caribeñas de Sudamérica y llegara hasta Ecuador y Perú. En Cuba coexistieron elementos de esclavitud, servidumbre y mano de obra libre.

Gran Bretaña, Alemania y Francia, principalmente, proporcionaron el financiamiento para los ferrocarriles y, en menor medida, los servicios públicos y las minas. En 1913, el 20% del capital británico en el exterior se encontraba en América Latina, y la mitad de ese porcentaje en Argentina. En creciente medida, el capital que acudía a América Latina no estaba relacionado necesariamente con una proyectada expansión de la exportación. Por ejemplo, los créditos, a diferencia de la inversión directa, no solían guardar relación con las perspectivas de exportación. Su disponibilidad respondía generalmente a coyunturas específicas a los países del centro, aspecto que habría de convertirse en una de las cuestiones más amenazantes del nuevo orden internacional.

El comercio internacional y el movimiento de factores necesitaban también apoyo institucional. A principios del siglo XIX, el comercio discurría todavía principalmente por canales bilaterales. Estimulado por la creciente especialización y los nuevos recursos y necesidades, el comercio se hizo cada vez más multilateral, apoyado en la disponibilidad de la libra esterlina como moneda de reserva y la estabilidad del sistema internacional. Ultimamente se ha demostrado que el patrón oro resultó de esa estabilidad y no al revés, lo que contradice los análisis de aquel entonces; el equilibrio de flujos y la estabilidad resultante fueron importantísimos para que se desarrollaran los instrumentos y los cauces financieros internacionales. También contribuyó a ello la estabilidad política, dada la relativa ausencia de conflictos armados y disturbios entre 1870 y 1914 que perturbasen la emergente economía internacional. Así, Asworth caracteriza esta expansión de “singular y, al tiempo, mortal”⁷.

⁷ *Ibíd.*

A la luz de polémicas recientes, es importante resaltar que el libre comercio sólo recibía un apoyo entusiasta en Gran Bretaña. En el resto de Europa, y en la otra orilla del Atlántico, especialmente en Estados Unidos, las medidas de política eran proteccionistas. Con o sin protección, tanto el gobierno británico como el estadounidense tendieron a respaldar la expansión económica de su sector privado. En lo que se refiere a América Latina, esta actitud se tradujo en algunas ocasiones en una intervención militar directa, emprendida por motivos tanto económicos como geopolíticos. No obstante, en la mayoría de los casos bastaba con un despliegue de poderío económico en un contexto de relaciones desiguales (como ocurrió entre Estados Unidos y Cuba).

La transformación económica en este período fue profunda, pero sus efectos variaron. La experiencia de cada país dependía en gran medida de su geografía y dotación de recursos naturales. El caso de Argentina es radicalmente distinto del de, por ejemplo, Ecuador o Haití.

LAS EXPERIENCIAS NACIONALES

Los países que crecieron más rápidamente en este período fueron en general los de mayor población : Argentina, México, hasta la revolución de 1910, y Chile. En el cuadro 3.1 se presentan las tasas de crecimiento de la exportación en dólares de Estados Unidos junto con las del crecimiento del PIB para los países de los que se dispone de datos. (Las series de la exportación en volumen figuran en el Apéndice estadístico.) Es posible que la inestabilidad política de Colombia en el siglo XIX explique su arranque más tardío, aunque luego registró un crecimiento rápido⁸. El caso de Brasil es una excepción parcial compleja que se examinará en detalle.

De los países pequeños, tanto Uruguay, que se benefició de la inversión extranjera al mismo tiempo que Argentina, aunque no en igual medida, como los países abiertos a la inversión de Estados Unidos en la actividad azucarera, a saber, Cuba, Puerto Rico y República Dominicana son las excepciones a la regla. En otras palabras, el tamaño de por sí no determinó el interés del inversionista, como puede verse en el cuadro 3.2. La geografía, las relaciones políticas y la estabilidad política también influyeron; los países que acababan de salir de las turbulencias del siglo XIX quedaron al final de la lista.

⁸ Véase, no obstante, Deas (1982) para la influencia recíproca entre inestabilidad y situación económica.

CUADRO 3.1

EXPORTACIONES Y TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB; 1900-29

(Promedios anuales, en porcentajes)

	Exportaciones	PIB
Argentina	6.4	3.8
Brazil	3.2	4.2
Chile	0.9	2.9
Colombia	9.6	4.5
Cuba ¹	7.3	4.1
Mexico ²	6.6	3.4
Peru	8.2	4.5
Venezuela	7.2	5.0

Nota: Exportaciones: las cifras se expresan en millones de dólares corrientes de Estados Unidos; PIB: las cifras se expresan en millones de dólares constantes de Estados Unidos, a los precios de 1970 (ajustados por la PPA). La estimación de las tendencias de las exportaciones está sujeta a grandes términos de error debidos a inestabilidades significativas (véase el Apéndice estadístico).

Fuente: Apéndice estadístico.

CUADRO 3.2

INVERSION EXTRANJERA DIRECTA (IED) Y TAMAÑO, *circa* 1914

(Clasificación por IED/población)

	Población ^a	Superficie ^b	IED ^c	Ferroca- riles ^d	IED/ población ^e	Vías Férreas Km ^f
Argentina	7.885	2.777	3.217	31.859	408	11
Uruguay	1.262	187	355	2.576	281	14
Cuba	2.539	115	386	3.752	152	33
Chile	3.537	757	494	8.069	140	11
Costa Rica	386	51	44	878	114	17
Guatemala	1.166	109	92	987	79	9
Panamá	374	76	23	479	62	6
Venezuela	2.899	912	145	1.020	50	1
Brasil	24.152	8.512	1.196	24.737	49	3
Perú	4.162	1.285	180	2.970	43	2
Paraguay	652	407	23	410	35	1
Honduras	620	112	16	241	26	2
El Salvador	1.059	21	15	320	14	15
Rep. Dominicana	802	49	11	644	13	13
Nicaragua	582	130	6	322	10	2
Colombia	5.330	1.139	54	1.061	10	1
Haití	1.862	28	10	180	5	6

^a Población, en 1914, en miles de habitantes.

^b Territorio, en 1971, en miles de km².

^c IED, *circa* 1914, en millones de dólares de Estados Unidos

^d Kilómetros de vía férrea, *circa* 1913.

^e IED en dólares de Estados Unidos por persona.

^f Metros de vía férrea por km² de territorio.

Fuentes: Bulmer-Thomas, 1994, pág. 104, cuadro 4.3 y pág. 107, cuadro 4.4. Véase el Apéndice estadístico para los datos sobre superficie y población.

CUADRO 3.3

COEFICIENTES DE CONCENTRACION DE LOS PRODUCTOS DE EXPORTACION, *circa 1913*

País	Primer producto	Porcentaje	Segundo producto	Porcentaje	Total
Argentina	Maíz	22,5	Trigo	20,7	43,2
Bolivia	Estaño	72,3	Plata	4,3	76,6
Brasil	Café	62,3	Caucho	15,9	78,2
Colombia	Café	37,2	Oro	20,4	57,6
Costa Rica	Banano	50,9	Café	35,2	86,1
Cuba	Azúcar	72,0	Tobaco	19,5	91,5
Chile	Nitratos	71,3	Cobre	7,0	78,3
Ecuador	Cacao	64,1	Café	5,4	69,5
El Salvador	Café	79,6	Metales preciosos	15,9	95,5
Guatemala	Café	84,8	Banano	5,7	90,5
Haití	Café	64,0	Cacao	6,8	70,8
Honduras	Banano	50,1	Metales preciosos	25,9	76,0
México	Plata	30,3	Cobre	10,3	40,6
Nicaragua	Café	64,9	Metales preciosos	13,8	78,7
Panamá	Banano	65,0	Coco	7,0	72,0
Paraguay	Yerba mate	32,1	Tobaco	15,8	47,9
Perú	Cobre	22,0	Azúcar	15,4	37,4
Puerto Rico	Azúcar	47,0	Café	19,0	66,0
Rep. Dominicana	Cacao	39,2	Azúcar	34,8	74,0
Uruguay	Lana	42,0	Carne	24,0	66,0
Venezuela	Café	52,0	Cacao	21,4	73,4

Nota: Véase el Apéndice estadístico, sección VII, para información sobre la concentración de exportaciones durante el siglo.

Fuente: Bulmer-Thomas, 1994: 59.

Para explicar el detalle de una situación tan variada, se analiza en esta sección la evolución individual de los países. El principio organizador es el tamaño del país pero, sobre todo en cada uno de los subgrupos, el orden es temático en los casos donde la similitud de los productos permite una exposición más coherente de los razonamientos. Los productos de exportación principales se indican en el cuadro 3.3. En la primera sección se estudian cuatro de las economías más grandes, empezando por Brasil y Colombia y siguiendo con Argentina y México. Este orden nos permite comparar dos de las grandes economías cafeteras⁹, ofreciendo México el vínculo en términos de produc-

⁹ Colombia al principio de siglo era un país grande en población y territorio pero no registraba un ingreso nacional importante. No obstante, en los años veinte, el PIB de Colombia era más alto que el de Chile.

tos básicos con el grupo siguiente formado por países de tamaño mediano y economías basadas principalmente en la minería, a saber, Chile, Bolivia, Venezuela y Perú. El análisis del caso cubano, otra economía importante, nos lleva a tratar un tema mencionado sólo marginalmente hasta el momento, es decir, la relación entre los intereses económicos y políticos de Estados Unidos y el crecimiento impulsado por la exportación. De ahí nos transferimos al resto del Caribe, donde dicho tema es dominante. Por último, se pasa a las economías pequeñas restantes del sur y del centro de la región.

Brasil: las elites poderosas y el papel en expansión del Estado

El país más grande, que por sí solo abarca la mitad de la masa territorial de la región sudamericana, ofrece la historia más compleja. El crecimiento del PIB de Brasil fue alto pero no excepcional para el período; más rápido que la tasa de crecimiento de la exportación pero por debajo de la media de los ocho países para los que se dispone de datos en las primeras décadas del siglo (véase el cuadro II.2 del apéndice). El consumo de café se disparó a principios del siglo XIX, y el tamaño y potencial de Brasil era de tal naturaleza que en 1830 ya suministraba casi el 30% de la exportación mundial. La exportación de café brasileño en volumen creció en un 5,5% entre 1880 y 1900, y el país produjo anualmente más del 60% del todo el café del mundo desde 1896 hasta 1942. La consolidación política a raíz de la implantación de un régimen republicano en 1889, sobre una base ya fuerte alcanzada con la transición pacífica a la independencia, respaldó esta expansión. El golpe de 1889 fue el resultado de una alianza entre los militares y los cafeteros paulistas¹⁰. La influencia política de los paulistas sirvió para que se consolidasen las medidas de firme apoyo al sector cafetero, fomentándose y subvencionándose la inmigración una vez que dejó de ser posible el uso de esclavos, y regulándose los derechos adquiridos de los inmigrantes para evitar que se convirtieran en agricultores independientes. Se garantizó así una fuente de mano de obra para las plantaciones mediante sistemas diversos de aparcería. Los grupos cafeteros y el gobierno fomentaron conjuntamente la construcción de infraestructura con y por el capital extranjero. Un conocido productor consiguió que se construyera una vía férrea de seis kilómetros financiada públicamente dentro de sus terrenos¹¹. Los ferrocarriles solían ser propiedad del Esta-

¹⁰ Abreu y Bevilaqua, volumen complementario 1.

¹¹ Topic, 1996.

do, que luego los arrendaba a empresas extranjeras. Tanto el gobierno como los grupos empresariales disfrutaron de suficiente cohesión para negociar con el capital extranjero desde una posición de fuerza moderada¹².

La geografía y el régimen de propiedad de la tierra heredado de la colonia favorecieron la expansión económica; en Brasil el café se cultiva fácilmente en las planicies relativamente abiertas de Paraíba y São Paulo, en grandes cafetales. En 1927, las plantaciones mayores contaban con un 82% de cafetos, y la explotación de tamaño medio alcanzaba un nivel de producción seis veces más alto que la explotación colombiana de tamaño medio.

Así, aunque en la última década del siglo XIX el caucho brasileño representaba el 14% de la exportación, el azúcar el 6% y el algodón el 3%, era el café lo que daba dinamismo a la economía y constituía el componente activo del crecimiento. El dominio brasileño sobre el mercado permitió que el gobierno se adelantase en la creación de sistemas de sostenimiento de precios, aunque en última instancia éstos perjudicarían a la economía. Abreu y Bevilaqua señalan que el efecto a largo plazo de una devaluación en Brasil era encarecer el precio mundial del café en divisas, pues el incremento de los costos internos que producía la devaluación se trasladaba al consumidor extranjero. De manera paralela, el dominio del mercado significaba que cuando Brasil imponía aranceles sobre sus importaciones los efectos repercutían en un incremento del costo para los productores brasileños, que en última instancia se trasladaba al consumidor de café en el exterior¹³.

Naturalmente, existían dificultades en la elaboración de las medidas mencionadas. Una vez más, entró en juego el tamaño, pues el café se cultivaba en tres estados brasileños grandes y hacía falta que los diferentes componentes de la elite negociasen entre sí y con instituciones políticas brasileñas relativamente desarrolladas. Las transacciones entre los grupos cafeteros dieron un cierto refinamiento al proceso político¹⁴.

Sin embargo la economía no sólo estaba basada en el café y las demás exportaciones no dieron tan buenos resultados. La producción azucarera del noreste se vio afectada durante todo el siglo XIX no sólo por la competencia en los mercados sino también por las consecuencias que la exportación de café tenía en el tipo de cambio. Es más, se

¹² *Ibíd.*

¹³ Abreu y Bevilaqua, volumen complementario 1, exponen los fundamentos econométricos de todo esto.

¹⁴ Véase en Bates (1997) el fascinante relato de este período de la política cafetera de Brasil.

alega que al noreste brasileño le habría ido mucho mejor siendo una nación independiente, y no es sorprendente que hubiera intentos separatistas. La demanda internacional favoreció el auge de la producción de caucho, pero ésta se desplomó a partir de 1910 a consecuencia de la competencia asiática que redujo la cuota de mercado de Brasil. Resulta aleccionador comprobar que la imagen más bien vigorosa de Brasil que ofrece São Paulo y la expansión del café tiene su contrapeso en la fragilidad e inestabilidad del sector del caucho; los grupos empresariales de Pará no consiguieron el capital ni el apoyo estatal que hacían falta para seguir el modelo de plantación de caucho implantado por las colonias de Europa en Asia, modelo que socavó súbitamente el caucho amazónico¹⁵.

Los datos sobre el PIB de Brasil anteriores a 1912 no son fiables, pero Leff (1997) sostiene que a finales del siglo XIX las cifras habrían indicado un crecimiento menor al de las exportaciones, ya que existía un importante sector rural que no estaba asociado a ningún producto primario en auge y que producía frijoles, maíz y yuca para el consumo y comercio locales. Este sector permanecía en gran medida fuera de la economía nacional, pues los enormes obstáculos al transporte empezaron a derribarse sólo en los últimos años del siglo pasado. Puede suponerse razonablemente que el PIB per cápita había crecido muy poco.

Sin embargo, el café ya estaba impulsando la diversificación. La economía no cafetera se concentraba en la industria y los servicios asociados y, en los años noventa del siglo pasado, ya registraba su primer gran auge¹⁶.

El papel de los comerciantes y cultivadores del café en este período ha sido ampliamente documentado, comenzando con Dean. En 1901, aproximadamente el 45% de los trabajadores industriales en São Paulo estaban empleados por empresas controladas por intereses cafeteros¹⁷. La producción de café no exige una reinversión considerable de las ganancias, y la tecnología es sencilla y no cambia. Esto explica la tendencia de las economías cafeteras a diversificarse, si su tamaño lo permite, pues disponen de fondos excedentes que buscan uso rentable fuera del sector. Brasil contaba con una ventaja adicional. Como el efecto de los aranceles sobre los costos podía trasladarse al consumidor, los poderosos grupos cafeteros no sintieron la necesidad de presionar a favor de medidas proteccionistas, contribuyendo a cimentar la alianza con los grupos industria-

¹⁵ Weinstein, 1983.

¹⁶ Fishlow, 1964; Dean, 1969.

¹⁷ Dean, 1969: 37-38.

les. Se explica así ciertamente en gran medida que Brasil tuviera aranceles relativamente altos desde muy pronto, a diferencia del caso de Argentina, pero a semejanza de Colombia.

El resultado fue una combinación de protección elevada y de fuerte crecimiento industrial, lo que significó que la producción industrial creciera casi cinco veces entre 1900 y 1930, mientras que la producción total sólo lo hiciera 3,5 veces¹⁸. En 1919, la participación de la importación en la oferta total de productos industriales se había reducido a sólo el 25%¹⁹.

La expansión del sector cafetero, la diversificación y el crecimiento de la infraestructura contribuyeron a que, a principios del siglo XX, el PIB brasileño ya estuviera creciendo más rápido que la exportación, uno de los dos únicos casos —junto con Chile— de América Latina por lo que se desprende de los datos. (En Chile esto se debió al colapso de las exportaciones de nitrato en los años veinte.) La exportación como proporción del PIB descendió de aproximadamente el 30% al inicio del siglo a alrededor de 18% en 1913 y al 14% a finales de los años veinte²⁰.

El costo en recursos y en las características sociales del crecimiento constituían el reverso de la moneda. La extensión de los cafetales conllevó a la casi total desaparición de la selva tropical atlántica, al mismo tiempo que los métodos de cultivo mermaban la calidad del suelo. La quema inicial de bosques produjo una fertilidad elevada del suelo que luego disminuyó rápidamente; el monocultivo originó problemas con las plagas, y la plantación incluso en laderas relativamente suaves condujo a la erosión. La combinación de causas llevó en ocasiones a que los arbustos perecieran después de 20 años. Sin embargo, lo que siguió fue todavía peor; se arrancaron y quemaron los arbustos, dedicándose la tierra al pastoreo del ganado, lo que impidió que volviera a crecer el bosque secundario²¹. La hierba que invadió los terrenos fue en la mayoría de los casos la incombustible *Imperata*, y el rendimiento del pastoreo empeoró con rapidez a causa del agotamiento de los nutrientes del suelo, a su compactación y a la invasión de otras especies²². En otras partes, el recurso a los árboles de sombra y el cultivo intercalado de

¹⁸ Haddad, 1978.

¹⁹ Abreu y Bevilacqua, volumen complementario 3.

²⁰ A precios corrientes en moneda brasileña y según los cálculos de Haddad, 1978, para el PIB. Los porcentajes indicados son promedios de tres años.

²¹ Véanse en Fearnside, 1990, los problemas causados por la ganadería. Hecht, 1990.

²² Dean, 1995.

plantas alimentarias paliaron esos efectos. En Brasil, se abandonó en gran medida el recurso a la sombra, pues se consideraba que los árboles competían con el cafeto por la limitada humedad disponible, y al pasar a utilizarse cuadrillas de peones en las grandes propiedades, desapareció también el cultivo intercalado de plantas alimentarias.

Las consecuencias sociales de la expansión estuvieron determinadas por el carácter de la aparcería y la forma en que se utilizaron las estructuras de poder para consolidar la oferta de mano de obra barata en el sector cafetero. Los aparceros utilizaban la mano de obra no remunerada proporcionada por sus familias y no recibían ningún pago en efectivo por su producto; las condiciones eran tolerables únicamente porque podían producir sus propios alimentos. Sin embargo, cuando los precios del café subían, los propietarios de las plantaciones prohibían el cultivo intercalado de café y plantas alimentarias, concediendo un incremento de salario que rara vez compensaba por la pérdida del autoabastecimiento, sobre todo a medida que subió el precio de los alimentos²³.

No es de sorprender que estos aspectos negativos no influyeron en el funcionamiento macroeconómico; al contrario, lo hicieron posible gracias a las medidas que abarataban la mano de obra y a la elevada fertilidad del suelo en el corto plazo. En términos macroeconómicos, el modelo comenzó a funcionar con creciente éxito, al conjugarse las características del café y los factores de escala. El café alentaba la expansión, pero no hacía falta reinvertir el excedente. Empezaron a establecerse vínculos intersectoriales que condujeron a una diversificación bastante lograda, a lo que contribuyó una economía política que se beneficiaba de la consolidación de las fuerzas políticas y del tamaño. El conjunto de estos factores condujo a negociaciones políticas de envergadura entre las elites de los estados principales (São Paulo, Rio de Janeiro y Minas Gerais) con efectos positivos en el proceso de elaboración de políticas. Al mismo tiempo la cuota de mercado fue lo bastante alta para que los efectos de los aranceles sobre el productor pudieran trasladarse al consumidor.

Colombia: productores pequeños y desarrollo institucional

Colombia se convirtió también en un éxito de la producción cafetera, aunque con cierto retraso. En el siglo XIX resultó difícilísimo alcanzar las condiciones de crecimiento económico, a pesar de que se registró cierto crecimiento gracias a las minas de oro de

²³ Stolcke, 1988: capítulo 2.

Antioquia, a la exportación de tabaco por el río Magdalena a mediados del siglo y a tres brotes de expansión del cultivo del café a partir de los años sesenta. La minería del oro fomentó especialmente el desarrollo institucional, como la promulgación de un código minero, la enseñanza técnica y la construcción de caminos, impulsado por el gobierno departamental de Antioquia. Existía también una fuerte tradición del honor, indispensable para las transacciones comerciales cuando las instituciones formales son débiles. En Antioquia, en particular, “la palabra empeñada” era la expresión que recogía una tradición firmemente establecida, como se desprende del caso relatado en el recuadro 3.1, basado en la autobiografía muy espontánea de Marco Restrepo, un empresario en formación de la localidad ²⁴. Restrepo, un individualista convencido, posee una honorabilidad que deja mucho que desear, pero sabe que puede confiar en la de los demás.

Sin embargo, la guerra de los mil días (1899-1902) significó un importante retroceso. A principios de siglo, la industria colombiana del café atravesaba una crisis profunda debida a la caída de los precios internacionales, niveles de inflación altos y la devastación, estos dos últimos aspectos causados por la guerra. Concluido el conflicto, se llegó a un cierto grado de consolidación política y poco después comenzó un crecimiento rápido, basado en el café y en menor medida en dos enclaves de propiedad extranjera, el banano en la primera década del siglo y el petróleo a partir de los años veinte²⁵.

La expansión inicial del cultivo del café se había centrado en Cundinamarca, zona caracterizada por grandes haciendas. La nueva expansión, en las tierras montañosas de la cordillera central en el oeste del país, fue obra de nuevos colonos, quienes, una vez resuelta su pugna por la adjudicación de las llamadas tierras baldías, dieron comienzo a un cultivo de tala y quema. Se desarrolló entonces una agricultura mixta de cultivo de café, a la sombra y con intercalado de otras plantas, además de ganado²⁶.

Entre 1905-09 y 1925-29 las exportaciones de Colombia crecieron un promedio de 7% anual en términos reales; el café encabezada la lista con el 7,3%. Un aspecto clave para lograr el crecimiento eran los transportes. Al inicio del siglo Colombia carecía

²⁴ Véase Brew, 1977, en relación con el espíritu empresarial de Antioquia. Hacen falta más estudios comparativos para aclarar hasta qué punto las características de Antioquia son excepcionales.

²⁵ Se resume aquí a Ocampo y Botero, volumen complementario 1.

²⁶ Le Grand, 1986. La autora señala que muy pocos colonos obtuvieron la propiedad de la tierra, aunque la política era de concederles derechos. Aunque muchos sí obtuvieran derechos, como sostienen otros autores, en el estudio de Le Grand queda clara la complejidad del desarrollo institucional. La legislación no tuvo en cuenta muchos de los costos ocultos, por ejemplo, gasto de topógrafos, viajes, correo, etc.

RECUADRO 3.1

EL REY DE LA LEÑA

Autobiografía de un “self-made man”: Marco Restrepo

Marco Restrepo nació en 1889 en una familia terrateniente antioqueña cuyos orígenes él puede trazar desde la llegada de España en los siglos XVI y XVII. Las propiedades y empresas de la familia resultaron deshechas por las guerras y revueltas del siglo XIX, y Restrepo tuvo que esconderse para evitar que lo enlistaran en la guerra de los mil días (dice que enrolaban a niños de diez años). Dio comienzo a sus actividades en la agricultura, uniéndose luego a su padre en el comercio. Sin embargo, su progenitor resultó ser una molestia para el joven negociante de 20 años, pues al padre le gustaba comprar de forma impulsiva e imprudente. Un día que Restrepo había estado comprando frijoles en el mercado descubrió que su padre también había adquirido enormes cantidades. Restrepo rescató de la quiebra a la familia aprovechándose de una costumbre bien establecida en la zona que la expresión “mi palabra me obliga” recogía fielmente. Los tres hombres de negocios más importantes del lugar eran tres hermanos. Restrepo esperó hasta el mediodía, localizó rápidamente a un hermano en su casa, a otro en la calle y al tercero en su comercio, y convenció a cada uno de ellos por separado para que comprara frijoles, sabiendo que tendrían que cumplir su palabra. De esta manera y de otras parecidas logró desprenderse de los frijoles antes de que el precio se desplomara.

A los 26 años fue encarcelado, acusado de dar muerte a uno de sus trabajadores. Escapó y huyó del país con la idea de ir a la Argentina pero, habiéndose detenido en Ecuador decidió quedarse para probar fortuna, y lo consiguió. Su primera estrategia fue conocer los nombres de los ricos del lugar y averiguar cómo se habían enriquecido. El método no le condujo a parte alguna, así que decidió buscar a los antioqueños que vivieran allí, pero decidió que no eran de fiar. De forma que ideó su propio método. Descubrió que se le ofrecía una oportunidad: la falta de transporte significaba que no había carbón australiano para los

ferrocarriles ecuatorianos (era el periodo de la primera guerra mundial). Comenzó a comprar terrenos arbolados y pronto hizo dinero suministrando madera para las calderas y luego para traviesas. Sus empresas se levantaban sobre unas relaciones laborales estrictas y una disciplina casera. Recibía a los empleados nuevos "con dinero en la mano y un revólver al cinto". Confiesa que él mismo se ocupaba de todo comportamiento impropio. Aunque niega las acusaciones de asesinato y de tráfico de armas, su sentido del "orden" es presentado como lo que haría cualquier persona sensata. Continuó comprando y vendiendo, desde mulas a billetes de banco. Su vida entera, por lo que cuenta, transcurrió sin la colaboración de nadie, basada en un arrojo sin tapujos y en la confianza en sí mismo. De no ser porque le persiguió José María Velasco (tres veces presidente durante la carrera de Restrepo), se habría convertido, dice, "en uno de los ganaderos más importantes de los Andes."

casi totalmente de ferrocarriles; la arteria principal de transporte desde la zona de cultivo de café hasta la costa era el río Magdalena, que en la temporada seca no permitía el uso de embarcaciones. Los inversionistas extranjeros no parecían interesados en Colombia, y el país no tenía acceso a los mercados internacionales de capital desde hacía 100 años, al no haber pagado la deuda contraída durante la guerra de independencia. Los sectores del café y del comercio en plena expansión tuvieron que presionar al gobierno para que tomara medidas. Comenzó así una asociación del sector público con el privado que habría de tener consecuencias importantes. Pero se presentaba otro aspecto “institucional”: el café, de calidad excepcionalmente alta, era producido por un gran número de pequeños agricultores. Ambas características diferenciaban a Colombia de Brasil, donde la calidad del café era buena, pero no tan buena, y donde había extensiones más grandes de cultivo. La situación colombiana presentaba un desafío institucional singular, porque el café de alta calidad tenía que ser tratado, elaborado y almacenado muy bien para poder comercializarse con la garantía de calidad especial. Sin embargo, el pequeño productor no tenía mayor incentivo para colaborar de manera espontánea en este proceso. El problema condujo a la creación temprana (1927) de la Federación Nacional de Cafeteros, que desde el comienzo estuvo dotada de poderes cuasiestatales, sobre todo por su derecho a recaudar impuestos no obstante su carácter de sociedad privada. En los veinte años siguientes esta institución especial habría de crecer considerablemente. Administrada siempre por financistas y comerciantes, la Federación Nacional de Cafeteros sacó el máximo provecho de otra característica del café, el hecho de que su cultivo exigiera poca reinversión de las ganancias. De esta manera, esas personas intermediaban la transferencia de las ganancias y establecían una red de intereses intersectoriales, centrada en el Fondo del Café, creado en 1940. La relación poseía una dimensión de control social, pues la Federación fomentó relaciones paternalistas con los pequeños productores, quienes cooperaban y al mismo tiempo dependían de la Federación y de los autoridades locales.

Este desarrollo institucional singular y específicamente colombiano se produjo al tiempo que ocurría una diversificación importante, fomentada por el carácter intersectorial de las instituciones ya aludido, que se beneficiaba del propio cultivo del café y de los aspectos geográficos. Durante todo el siglo XIX la fragmentación geográfica había sido un factor negativo, pero una vez iniciado el crecimiento se convirtió en factor positivo, ya que la incipiente industria de bienes de capital que se desarrollaba en torno a la elaboración del café contaba con protección natural. Más importantes aún fueron las medidas de política; la tendencia al proteccionismo que ya se había manifestado en el siglo XIX, sobre todo en las medidas del presidente Rafael Núñez en los años ochenta, quedó consolidada

por las grandes reformas arancelarias de 1905 y 1913, respaldadas por una política de gobierno que promovía el consumo²⁷.

La complementariedad del café y la industria no residía principalmente en el mercado que el primero le proporcionaba a la segunda. En cierta medida sí lo hacía, pero los ingresos eran bajos y el consumo de bienes manufacturados por los pequeños agricultores era escaso. Lo que el café facilitaba a nivel macroeconómico era un ímpetu para la infraestructura, el crecimiento general del ingreso, la urbanización, las ganancias para reinvertir y una economía política en la que los que controlaban esas ganancias estaban *interesados* en una economía más diversificada. Es cierto que había mucha pobreza rural y un creciente nivel de violencia en el campo, pero estos aspectos no impedían un proceso eficiente de crecimiento; de hecho, los ingresos bajos formaban parte del mecanismo que favorecía la acumulación de ganancias al nivel intermedio.

En resumen, el caso colombiano como modelo impulsado por las exportaciones revela varias características bien definidas:

- La economía política: la relación especialmente positiva entre los sectores público y privado, que complementaba el sistema político colombiano y facilitaba la comunicación entre la elite del comercio cafetero y la minoría privilegiada de gobierno.
- La complementariedad entre el café y los alimentos: una característica singular para una economía exportadora y un aspecto importante para su sostenibilidad y para reducir la vulnerabilidad de los pobres.
- El desarrollo de prácticas agrícolas y de diferentes características de organización que condujeron a efectos ambientales algo más saludables que, por ejemplo, en Brasil.
- El interés de la elite de agricultores del café en lograr la diversificación y la participación activa del Estado.

Argentina: ¿éxito o fracaso?

Argentina es el país de América Latina que más se adecua a la perspectiva tradicional de “staple theory” para las economías de exportación²⁸. Carlos Díaz Alejandro expone con elocuencia la manera en que el crecimiento estuvo estrechamente relacionado con au-

²⁷ Ocampo y Botero, volumen complementario 1.

²⁸ Según la cual llegan factores extranjeros de producción para valorizar un recurso natural no utilizado o subutilizado hasta ese momento.

ges sucesivos de la exportación de productos obtenidos mediante el uso intensivo de la tierra, teniendo ésta un costo de oportunidad muy bajo. Señala que el crecimiento anterior a 1930 estuvo impulsado por la exportación no porque ésta y las entradas asociadas de capital favorecieran una demanda agregada creciente (al estilo keynesiano), sino porque, más fundamentalmente, la exportación y la entrada de capital condujeron a una asignación de recursos mucho más eficiente de la que habría resultado bajo un régimen de autarquía. Concretamente, la exportación de productos básicos obtenidos gracias a la amplia utilización de un insumo —la tierra— cuyo valor bajo un sistema de autarquía hubiese sido relativamente bajo contribuyó a reducir el costo local de los bienes de capital, el cual, bajo un régimen autárquico, hubiese sido astronómico.²⁹

Desde luego, el capital afluyó abundantemente: en 1914 la inversión externa directa alcanzaba US\$3.200 millones y la deuda pública externa ascendía a otros US\$784 millones. La inversión se orientó principalmente hacia los ferrocarriles y los servicios públicos. La mano de obra también acudió en masa; del incremento de un 3,5% anual en la población entre 1880 y 1930, el 44% es decir, un 1,4% anual correspondió a la inmigración, principalmente desde Europa, en particular Italia. (En el mismo período, la inmigración que recibió Brasil representó tan sólo el 15% del crecimiento de la población.)³⁰ Esto alivió la escasez de mano de obra, aunque de hecho muchos inmigrantes se quedaban en las ciudades o se mudaban a ellas apenas les era posible³¹. Es de destacar que los que se asentaron en el sector rural no encontraron tierras “libres”, como ocurrió en el medio-oeste norteamericano. Desde la época de las mercedes coloniales y otros repartos de tierras, la tierra pertenecía a grandes terratenientes. Los nuevos colonos aceptaron contratos de aparcería, frecuentemente mal reglamentados, y ello tendría repercusiones más adelante a medida que creció el porcentaje de aparcería.

De hecho, la perspectiva pura de la “staple theory” omite otros factores importantes. Primero, los adelantos tecnológicos tuvieron un papel destacado en el aumento de la producción y, segundo, el modelo contenía problemas que se manifestarían en el

²⁹ Díaz Alejandro, 1970: 11.

³⁰ Sánchez-Albornoz, 1986.

³¹ Parece que así fue sobre todo con los inmigrantes centroeuropeos llegados a Argentina en virtud de planes benéficos para dar a los judíos un nuevo comienzo en los proyectos de colonización de tierras. Muchos inmigrantes que procedían de ciudades dejaron cuanto antes la agricultura estableciéndose primero como comerciantes y trasladándose luego a Buenos Aires, aunque hubo grupos, como la Colonia Barón Hirsch, en los que fue la segunda generación la que buscó las luces de la urbe. Gerchunoff, 1936.

transcurso de los años. El primer avance tecnológico importante fue la llegada del cercado de alambre en los años setenta del siglo pasado. Las alambradas redujeron radicalmente la demanda de mano de obra. Pero, aunque en el vecino Uruguay la caída de la demanda de mano de obra produjo una población rural excedentaria inestable, en Argentina las fértiles tierras de la Pampa permitieron absorber la mano de obra alternando el cultivo de trigo y alfalfa, de forma que el trigo y la carne prosperaron juntos. Como los límites a la expansión de las tierras se alcanzaron antes de 1920, las mejoras técnicas en la ganadería permitieron un incremento de la productividad del suelo, y ello sostuvo el modelo. Ya para entonces el modelo había conducido a una diversificación importante: la industria en 1913 participaba con un 17% en el PIB, encabezada por el sector alimentario basado en las conservas de carne y los cereales. Una combinación de aranceles bajos y un tipo de cambio alto no era un gran aliento a la actividad industrial, pero las exportaciones generaban importantes enlaces económicos³².

Segundo, aún cuando era capaz de experimentar un crecimiento excepcionalmente rápido, este ejemplo supuestamente ideal de la “staple theory” contenía graves elementos de fragilidad. Esos elementos tenían que ver con los riesgos financieros, las instituciones y los métodos agrícolas y su repercusión en la sostenibilidad y, para terminar, el marco general de la economía y de la infraestructura conforme al modelo de la “staple theory”.

En cuanto al riesgo financiero, la entrada de capital incorporaba un alto componente de préstamos. Esto dio lugar a un grado de vulnerabilidad que alcanzó su manifestación extrema con la crisis de Baring en 1890³³ y, de nuevo, con la crisis de los Balcanes en 1912, cuando los inversionistas que deseaban liquidez y los gobiernos que tenían que llenar las arcas para la guerra retiraron sus fondos³⁴.

Sobre las instituciones y los métodos agrícolas, un número creciente de aparceros trabajaba mediante acuerdos inadecuados de aparcería, y el suelo de la Pampa se estaba expropiando, en lo que constituye un buen ejemplo de “la agricultura de minería”. En los años treinta la situación desembocaría en rendimientos muy decrecientes.

Sobre el marco general de la economía, la expansión de la infraestructura sobre todo de ferrocarriles, bancos, negociantes y puertos se orientó toda a encaminar los

³² En Cortés Conde, volumen complementario 1, se tienen más detalles y se documenta lo aquí expuesto.

³³ Véase Ferns, 1992.

³⁴ *Ibíd.*

productos de exportación a los mercados externos. La representación más gráfica de la manera en que este marco no era necesariamente óptimo a largo plazo se ve en la red ferroviaria argentina: todos los trayectos conducen hacia afuera. La red ferroviaria facilitó el crecimiento en ese período pero, en última instancia, limitaría la integración del mercado nacional.

Otro aspecto de ese marco general derivado de un crecimiento impulsado por la exportación, y en cierta forma a semejanza de lo ocurrido en Cuba, fue la estrecha y en un principio beneficiosa relación con un solo país proveedor y cliente, el Reino Unido. La situación se convertiría en una fuerza irresistible contra el cambio incluso después de que la relación había dejado de ser provechosa³⁵.

El último aspecto del marco general de la economía a partir de un modelo exportador requiere un comentario más amplio que guarda relación con la economía política. Mientras hubo una expansión firme, el crecimiento no generó conflicto pues todos ganaban. Pero una vez llegada la crisis como en la primera guerra mundial, agravada por los movimientos de capital y la falta de fondos el gobierno, frente a una fuerte recesión, tuvo que hacer frente por un lado a los reclamos de los trabajadores y, por otro, a la demanda de apoyo estatal de parte de los exportadores. Sin embargo, no existían instituciones gubernamentales que permitieran navegar por mares tan tormentosos. En 1912 se había concedido el voto a casi toda la ciudadanía, pero una población con un componente fuerte de inmigrantes no parecía dispuesta a participar en la política, aunque estaba perfectamente preparada para defender su nivel de vida. Por otro lado, las elites que habían dirigido la expansión de la exportación gozaban de una posición dominante, centrada geográficamente en la provincia de Buenos Aires, respaldada incluso por intereses no agrarios. Aunque la literatura recoge un intenso debate sobre el carácter y el papel de estos intereses, el trabajo reciente de Sabato muestra cuáles eran las relaciones intersectoriales y su fuerza interna³⁶. Sabato aduce que la conjunción de intereses agrarios y no agrarios dio apoyo a la fase de crecimiento por las exportaciones permitiendo que la industria creciera al tiempo que lo hacía la agricultura, impulsada por la importancia de la industria de la carne, que había desarrollado fuertes enlaces con el resto del sector industrial. Sin embargo, la autosuficiencia relativa de estos grupos,

³⁵ Véase Abreu, volumen complementario 2.

³⁶ Hora, 1997. Las referencias principales son: Halperin Donghi, 1995; Sabato, 1998; Schwartzer, 1996; Sabato, 1987 y 1989; Pucciarelli, 1986.

que hacía innecesario establecer relaciones con otros grupos sociales, limitó en su momento la capacidad del país para enfrentar situaciones cambiantes, pues nunca se tejieron las redes de consenso social que harían falta más adelante.

Esta interpretación coincide con la que se resalta en los numerosos estudios que comparan Argentina y Australia³⁷. Se sostiene que en Australia los grupos poderosos de comerciantes tenían un vivo interés en el mercado interno desarrollado por el gasto en sueldos y salarios, lo que a su vez producía la demanda para los bienes que importaban³⁸. Esto produjo un “modelo” en el que tanto los salarios rurales como el precio de la tierra relativamente altos, favorecían a los intereses comerciales. Tanto las consecuencias económicas como los resultados políticos e instituciones de esta situación son resaltados por la literatura. Políticamente, las elites asentadas en el campo se vieron obligadas a llegar a acuerdos y a entablar alianzas con los grupos comerciales urbanos; institucionalmente, los bancos angloaustralianos y los mecanismos regulatorios de las finanzas se desarrollaron con fuerte participación australiana. Es notable el contraste con el predominio de las minorías rurales argentinas y la integración de las primeras industrias a gran escala en el modelo de exportaciones agrícolas, en el que la carne desempeñaba un papel central. Resulta significativo que las empresas manufactureras principales de la época, como Bunge and Born, exportaran tanto bienes como capital en los años veinte³⁹. La ausencia de desafíos para esa elite presentaba una situación bastante diferente de lo que ocurrió en Brasil y Colombia, donde los desafíos surgieron de la estructura exclusivista regionalmente difusa que existía.

Todos estos puntos débiles actuaron como contrapeso de los fuertes aspectos positivos representados por el amplio e intensivo crecimiento de la economía exportadora y el importante estímulo dado a la industrialización.

México: la revolución y la economía exportadora

México también llegó tarde a esta evolución, sobre todo si se toma en cuenta su tamaño y la proximidad geográfica con Estados Unidos. El carácter tormentoso de su guerra de

³⁷ Véase Dyster, 1984, para un análisis estimulador.

³⁸ Se aduce que los reclusos y ex reclusos allí enviados fueron incorporados económicamente, aunque no políticamente.

³⁹ Véase Katz y Kosacoff, volumen complementario 3.

independencia y la inestabilidad política consiguiente disuadieron la inversión externa y el crecimiento, mientras que el estancamiento económico agravó la inestabilidad, generando un círculo vicioso⁴⁰. El resultado fue la falta de desarrollo en infraestructura. México fue a la zaga de Brasil, Argentina y Cuba. Sin embargo, los últimos 25 años del siglo XIX, bajo el régimen de Porfirio Díaz (1876-1911), fueron un período de estabilidad política, autoritarismo y rápido crecimiento en términos económicos. El auge de la exportación estuvo encabezado por la minería y la agricultura. Los metales no preciosos como cobre, plomo y zinc ganaron terreno frente a los metales preciosos, y el café, el henequén, el caucho y el algodón contribuyeron todos a un crecimiento anual de las exportaciones del 6%. El auge de la actividad exportadora estuvo asociado a un proceso de desarrollo industrial, fomentado no sólo por los aranceles sino por la depreciación de la moneda de plata, una situación que reaparecerá en Perú.

La minoría liberal en el poder comprendió bien una lección que habría que aprender de nuevo un siglo más tarde. Si las instituciones son débiles, el Estado tiene que crear las condiciones apropiadas para un crecimiento impulsado por el mercado. En pos de un “liberalismo económico distante”⁴¹ y en relación recíproca con el crecimiento de la exportación, se intervino regularmente para crear nuevos códigos para la minería y el comercio, desarrollar un sistema bancario, establecer aranceles y subvencionar el sistema ferroviario. El gobierno modernizó los puertos, fomentó las comunicaciones, legisló para facilitar la colonización, dificultó la organización del movimiento obrero y reprimió las protestas sociales. Sin embargo, dada la necesidad de combatir incesantemente las amenazas tanto internas como externas, las capacidades y posibilidades del Estado eran mucho menores que las de Brasil⁴².

El elemento ausente, en comparación con Brasil y Argentina, fue la inmigración, lo cual se explica por la numerosa población indígena que satisfacía la demanda de mano de obra para la minería. Las consecuencias de esta característica de la mano de obra fueron importantes, sobre todo en las regiones meridionales del país, pues hubo coacción y explotación de los trabajadores y se consolidó el autoritarismo. En los primeros años del siglo, la situación se combinó con una recesión económica y una depreciación de los salarios reales para producir una oposición política vigorosa, en gran

⁴⁰ Los párrafos que siguen se basan en Knight, volumen complementario 1. Knight presenta una amplia documentación y una exposición mucho más detallada de lo que el espacio permite aquí.

⁴¹ Knight, volumen complementario 1: 10.

⁴² Topik, 1996: 140.

medida independiente, a la dictadura de Porfirio Díaz. Se llegó así a la revolución de 1910. Como sostiene Knight, hubo una asociación estrecha con el modelo impulsado por la exportación.

“Gran parte de los ingredientes socioeconómicos se encuentran en otros lugares de América Latina: un régimen autoritario, racista y positivista, volcado al desarrollo vía la exportación, una agricultura comercial dinámica vinculada al desposeimiento del campesinado y a un grado de coacción laboral, un creciente sector industrial (especialmente textil) que alimenta un superficial mercado interno, una menor tasa de mortalidad y, por ende, una mayor tasa demográfica que, junto con la proletarianización urbana y rural, aumenta la oferta del mercado de trabajo para beneficio de patrones que normalmente son escuchados por el Estado. México sólo varía cuantitativamente. Su crecimiento llega tarde y es más rápido que en el resto, aguijoneado por su estrecha relación con Estados Unidos: una agresiva construcción del aparato estatal junto con un “exitoso” proyecto de desarrollo hacia afuera que beneficia a una minoría, pero ofende cada vez más a la mayoría. Y esta mayoría, principalmente campesinos, posee valiosos recursos colectivos de los que carece, por ejemplo, el campesinado brasileño, sujeto al control “paternalista” del coronel, vale decir, una solidaridad comunal, cierto grado de economía y una conciencia histórica de la luchas populares. Al mismo tiempo, la creciente clase media, como su contrapartida en el Cono Sur, busca un gobierno responsable, constitucional (por supuesto, no una revolución social). El campesinado, amenazado por la pérdida de tierras y de autonomía política, busca un freno al crecimiento del Estado porfiriano en nombre de un nostálgico liberalismo popular. El envejecimiento y el juicio insensato de Díaz estimulan una alianza anómala entre estos grupos descontentos”⁴³.

Las consecuencias económicas inmediatas de la revolución fueron una inflación violenta, considerables penurias y la suspensión del pago de la deuda, pero el auge de la industria del petróleo en los años que siguieron a 1910, más la reactivación de la minería en los años veinte condujeron a la sorprendente continuidad de las pautas de una economía exportadora, como se registra en la evolución de la exportación y del PIB desde 1910 a 1930⁴⁴. El nivel de sentimiento contra lo extranjero que hubo en la revolución es materia de debate. Es innegable que capitales de Estados Unidos fueron in-

⁴³ Knight, volumen complementario 1.

⁴⁴ Reynolds, 1970, es el primero en demostrarlo.

vertidos en los sectores de exportación y, en los años veinte, la industria⁴⁵. Entre los nuevos inversionistas estuvieron Ford, Dupont y Colgate-Palmolive.

Las consecuencias más importantes, como indica Knight, fueron de orden interno, alterando significativamente la capacidad de México para reaccionar ante las perturbaciones externas que se avecinaban. Se volverá sobre este tema en el próximo capítulo. Por un camino muy indirecto y violento, la versión mexicana del modelo económico basado en la exportación produjo no sólo crecimiento sino un notable desarrollo institucional, que cambió radicalmente el Estado y la sociedad civil, y permitió que la nación rezagada avanzase.

El relato clásico de la exportación de minerales: Chile, Bolivia, Perú y Venezuela

Las economías mineras presentan características negativas bien conocidas y claras: no sólo son muy propensas a los ciclos de auge y depresión, sino que su funcionamiento obstaculiza también la diversificación y, en consecuencia, la sostenibilidad del crecimiento a largo plazo. La sostenibilidad también se ve afectada por los problemas de la contaminación y sus efectos secundarios sobre la agricultura. Históricamente, el valor de retorno⁴⁶ tiende a ser escaso debido a las características relacionadas de tecnología con alto coeficiente de capital y propiedad extranjera, de manera que las utilidades se exportan y el equipo se obtiene del exterior. De este modo los enlaces por conducto de los efectos sobre la demanda son pocos. Los enlaces directos por conducto de la infraestructura son buenos pero están limitados por los aspectos geográficos, es decir, la utilidad de la infraestructura que se cree dependerá de dónde estén los yacimientos⁴⁷. Los enlaces directos producidos por la compra de insumos también son limitados, aunque al principio del siglo XX estas adquisiciones estimularon la creación de numerosas

⁴⁵ Se hizo un sincero esfuerzo para renegociar la deuda. En los años veinte se llegó en dos ocasiones a un acuerdo con los tenedores de bonos y los banqueros extranjeros, pero los reveses económicos impidieron la reanudación del pago de la deuda.

⁴⁶ El valor de retorno es la parte de los ingresos de exportación que se queda en el país, por ejemplo, salarios, compras en el país, gasto en construcción y otras inversiones, e impuestos.

⁴⁷ En este sentido, los depósitos de nitrato chilenos resultaron de hecho muy útiles pues se repartían por una extensión enorme. En cambio, la recogida de guano en las islas junto a la costa peruana tuvo escasos efectos beneficiosos.

fundiciones pequeñas y de talleres de reparaciones, es decir, una industria incipiente de bienes de capital. Sin embargo, el prometedor comienzo perdió fuerza en los primeros veinte años del siglo debido a una combinación de efectos como la caída del costo del transporte internacional, los avances tecnológicos de la metalurgia y la fundición y los hábitos de compra de las empresas transnacionales. El cambio ocurrido en Chile, al ocurrir la transición de los nitratos al cobre, debilitó aún más esos efectos pues las necesidades del sector del cobre eran más complejas. Así que el efecto más amplio de la minería pasó a depender crecientemente de los enlaces indirectos por conducto de la imposición tributaria y el gasto del gobierno.

Las situaciones diversas de las economías que dependían mucho de la minería presentan casos diferentes.⁴⁸ En *Chile*, los efectos de una trayectoria de dependencia⁴⁹ fuerte evolucionaron en un sentido favorable. El desarrollo a principios del siglo XIX de un Estado y de una capacidad militar fuertes, más la determinación de mantener la unidad nacional de cara a una geografía singular, dieron por resultado una relativa estabilidad y el desarrollo institucional en época temprana, precisamente lo contrario de lo ocurrido en México. La crisis económica de los años setenta del siglo XIX se superó al iniciar Chile la guerra del Pacífico y adquirir, en consecuencia, depósitos de nitrato (los intereses británicos en el sector no se vieron afectados por el episodio). Esta singular discontinuidad de la oferta se produjo en la oportunidad perfecta, porque Chile obtenía un monopolio mundial justo cuando aumentaba la demanda de nitratos para la industria de explosivos y la agricultura europea. Se esperaba que el auge consiguiente tendría a su vez graves efectos sobre la oferta, causando la revaluación de la moneda y menos protección (si no se hace nada, el ingreso tributario recaudado del auge de la exportación suele llevar a la erosión de otras fuentes tributarias). De hecho, ayudada por los enlaces relativamente favorables entre el nitrato y la demanda interna, la economía chilena prosperó respaldada por las medidas tomadas por el gobierno. Una organización de industriales, la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA), había sido fundada en

⁴⁸ Si bien los minerales eran su principal rubro de exportación, aquí no se incluye México en razón de que los hechos más importantes de este país no estuvieron fuertemente asociados a la minería. No ayudó a México que en su desarrollo temprano la exportación de minerales fuera significativa. Pese a su inusual diversidad exportadora, este país sufrió algunos de los mismos problemas que aquejaron a las economías mineras.

⁴⁹ Una expresión utilizada por Douglas North para resumir el efecto acumulativo de la historia, por conducto de la dotación natural de recursos, las instituciones, etc., y también las influencias sociales y la cultura moldeada por esa trayectoria histórica particular.

1883, y los grandes terratenientes, que habían tenido que hacer frente a la caída de la demanda de exportación de trigo y otros productos agrícolas, se mostraron interesados en la industria y en la protección de los productos agrícolas. En 1883, SOFOFA y la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA) propusieron subir los aranceles y, en 1897, establecieron el Centro Industrial y Agrícola. En ese mismo período se inauguraron numerosas escuelas de capacitación industrial, por iniciativa de SOFOFA, y en los primeros años del siglo se abrió una oficina especial para fomentar y subvencionar la inmigración de técnicos extranjeros⁵⁰.

En consonancia con el interés y la actividad del sector privado, los aranceles se elevaron en numerosas ocasiones, en lugar de dejar que se erosionaran y, pese a una tasa de inflación interna considerable, el tipo de cambio evolucionó al mismo ritmo. También se abandonó el patrón oro. Además, creció el gasto público destinándose un componente muy alto al “desarrollo”. Tras la guerra del Pacífico, el gobierno del presidente Balmaceda creó el Ministerio de Obras Públicas e Industria y le dotó de un presupuesto que fue creciendo de manera importante subsecuentemente. También se amplió la enseñanza; al comienzo de su gobierno en 1886, había 79.000 alumnos de escuela primaria y secundaria en el país, y el doble de ese número al concluir su mandato. Esto obedecía a una percepción clara de que los depósitos de salitre eran agotables y de que había que invertir el ingreso que se obtuviera de ellos⁵¹.

Todo esto representó una respuesta coherente ante la amenaza de sobrevaluación, coherencia que rara vez se ve en otros países cien años más tarde. El resultado fue que creció la industria, hasta el punto que Muñoz, aplicando el cálculo propuesto por Chenery⁵² a los datos de 1914-16, llega a la conclusión de que el nivel de industrialización chileno era 1,7 veces el que cabría derivar de los datos de población e ingreso per cápita⁵³.

A medida que el nitrato se desplomaba al no poder competir con el nitrato sintético en un primer momento y debido al remplazo del nitrato para uso final, comenzó a surgir el cobre. Sin embargo, el funcionamiento de la economía exportadora no cambió; el cobre estaba en manos extranjeras, se excluía a los chilenos y los enlaces directos

⁵⁰ Véase Muñoz, 1968; Palma, 1979 y Kirsch, 1977 sobre la historia temprana de la industria chilena.

⁵¹ Blakemore, 1974.

⁵² El análisis transversal de Chenery en 1960, basado en datos de unos 40 países, ofrece un método para predecir el nivel de industrialización de un país si sigue los pasos habituales.

⁵³ Muñoz, 1968: 32.

eran limitados. No obstante, tanto un Estado relativamente fuerte y orientado al desarrollo como un sector privado inusualmente coherente que contaba con una base multisectorial, capaces de resistir la preponderancia del sector del cobre, la fuente principal de riqueza, estaban cobrando forma. Se impulsó el desarrollo institucional en los aspectos socioeconómicos, situándose Chile y Uruguay en los años veinte a la cabeza de las reformas en el terreno de la seguridad social⁵⁴. Sin embargo, la producción agrícola para el mercado interno continuó siendo el sector perjudicado durante todo ese tiempo. En 1912, la importación de alimentos alcanzaba el 7% de la importación total, duplicándose este porcentaje en el año 1928.

Chile demuestra que, en condiciones apropiadas, con instituciones establecidas y colaboración entre el gobierno y las empresas, un sector minero de propiedad extranjera e intensivo en el uso de capital puede promover un desarrollo importante. A su vez, *Bolivia* demuestra que, de por sí, un alto nivel de propiedad nacional no es suficiente para generar un desarrollo basado en el sector minero. El estaño boliviano presenta la distinción de haber producido el primer y más importante ejemplo de un capitalista internacional latinoamericano: Simón Patiño. En 1928, el 41% de la industria boliviana del estaño, que representaba entonces el 70% de la exportación del país, era de propiedad nacional⁵⁵.

Al comienzo del siglo, el estaño no era la exportación principal de Bolivia; la plata y el caucho tenían participaciones más elevadas en el total. Pero, por avatares del mercado internacional, ambos cayeron en picada, y el estaño se encontraba listo para satisfacer un fuerte crecimiento de la demanda, asociada al desarrollo de la industria de conservas en Estados Unidos y Argentina. En 1900, Bolivia producía el 11% del total mundial; en 1920, el 20%. El estaño otorgó a Bolivia un crecimiento rápido en los treinta años que precedieron la gran depresión.

Sin embargo, los efectos más amplios fueron de menor envergadura. El problema central estaba en la pobreza y el aislamiento de Bolivia, país en el que el siglo XIX se caracterizó por la inestabilidad política y el estancamiento económico. Pese a una población ligeramente por encima de la mitad de la de Chile en el año 1900, Bolivia era mucho más pobre. Dotada de una geografía difícil, Bolivia perdió su único acceso al mar en la guerra del Pacífico.

⁵⁴ Mesa Lago, 1994.

⁵⁵ Esta sección se basa en Contreras, volumen complementario 1.

En un principio, la industria del estaño fue primitiva, financiada de manera limitada por firmas mercantiles⁵⁶. Cuando Patiño inició sus actividades en el primer lustro del siglo, era imposible conseguir en Bolivia lo que necesitaba. Importó mulas de Argentina, harina y piensos de Chile y sacos de yute de Europa; los formularios que le hacían falta los imprimía en Antofagasta. En 1905, compró por un millón de dólares una planta para fundir metales. Una empresa chilena la importó en su nombre desde Europa y le envió ingenieros alemanes para ayudarlo a instalarla⁵⁷. Patiño comenzó a acumular plusvalías muy rápidamente, y en una entrevista concedida en 1911 aseguró que quería invertir en Bolivia. Dijo que su criterio como boliviano e industrial le conducía a la conclusión de que, en lugar de amontonar en Europa lo que le quedaba de sus utilidades en la minería y la banca, sería más ventajoso dejarlo en el país, donde beneficiaba a Bolivia y a él mismo⁵⁸. Fundó un banco, en 1912, el Banco Mercantil, con US\$5 millones de su dinero pero, en cuanto al resto, la mayoría de sus proyectos fracasaron. Planificó la colonización de la región occidental del país para la agricultura y la producción de madera con destino a las minas, incluido un ferrocarril para transportar la mercancía, pero el Congreso boliviano le denegó el permiso. Así que trató de invertir en cemento, pero no logró llegar a un acuerdo sobre el precio con la Foundation Company, la empresa matriz de la filial seleccionada. Entretanto, todos los pasos que daba le metían en litigios, cuya solución resultaba difícil y costosa. El débil tejido institucional no sentaba las bases para la confianza ni los instrumentos para solucionar los conflictos, y sus planes de inversión nunca se convirtieron en realidad.

Dada la ineficiencia de los enlaces directos y de las limitaciones para la reinversión de las ganancias, ¿qué puede decirse de la vía impositiva y el gasto público? En los años veinte, el gobierno había logrado que el sector del estaño pagase impuestos, aunque a un elevado costo en términos de tensión social y valor efectivo. Pero era bien sabido que el dinero recaudado y el obtenido en préstamos en el exterior se destinaba a proyectos ostentosos y a la corrupción⁵⁹. Los empresarios mineros, por su parte, se opusieron a los impuestos y a los préstamos en el exterior que conducían a impuestos más elevados.

Sin embargo, incluso con un ejemplo tan clásico de enlaces limitados, también hubo avances. En los primeros 20 años del siglo se construyeron ferrocarriles, princi-

⁵⁶ Patiño comenzó de esa manera, con el crédito que le concedió Fricke y Co., su pasado empleador.

⁵⁷ Geddes, 1972.

⁵⁸ *Ibíd.*: 155.

⁵⁹ McQueen, 1926.

palmente rutas hacia el océano, que luego se enlazaron con las ciudades principales⁶⁰. Y los gobiernos liberales del presidente Ismael Montes (1904-09 y 1913-17), en especial, ampliaron la enseñanza, incluida la formación técnica⁶¹.

Por otro lado, el crecimiento económico también alentó las desigualdades y, como en otros países, fue la población indígena la que salió perdiendo, aunque con una economía basada en la minería, la presión por la tierra fue menos intensa que en una economía mixta como la de México. Sin embargo, el suministro a las minas de alimentos y coca —un componente importante de los sueldos— fue un elemento fundamental durante todo el período de economía exportadora. Patiño importaba harina, pero en general la minería tenía que depender del abastecimiento local. El resultado de esa dependencia fue que si bien el producto de exportación no utilizaba directamente la tierra, la expansión de las haciendas produjo presiones sobre las tierras de los indígenas. La medida en que fueron resistidas estas presiones es objeto de debate⁶². En términos globales, la respuesta de la población indígena varió de un sitio a otro, dentro de un contexto general de desahucio de tierras comunales. El resultado final fue la mayor parcelización del suelo y graves perjuicios para los campesinos que se encontraban ya al margen de las estructuras de la propiedad y del poder.

Perú, como México, no es una economía únicamente basada en la minería. No obstante, el caso peruano es un buen ejemplo del posible costo que entraña el control extranjero y también de los aspectos negativos de la diversidad de la exportación. Perú registra en el cuadro 3.3 el indicador más bajo de concentración de productos básicos; sin embargo su diversidad, aunque sólo algo mayor que la de México, presenta en este período una más alta especialización regional. Cada uno de los productos de exportación contaba con una base regional distinta de dinamismo propio y características de mercado laboral y de la tierra pero, al mismo tiempo, los intereses económicos de las elites rara vez se limitaban al ámbito regional. Es posible que se trate de una conjunción especialmente desafortunada de factores desde el punto de vista del desarrollo. No obstante, en todas las situaciones se manifiesta de alguna forma el mismo planteamiento que en México, a saber, la necesidad de arrebatar a la población indígena la mano de obra y las tierras.

⁶⁰ Contreras, 1990a.

⁶¹ *Ibíd.*

⁶² Dunkerley, 1997. Las referencias principales son Grieshaber, 1980; Klein, 1993; Langer, 1987 y Rivera, 1984.

El sur de Perú producía lana; las compañías comerciales extranjeras se ocupaban de la comercialización mientras que los grandes terratenientes usurpaban las tierras de los indios. La presión demográfica y la diferenciación social contribuyeron a socavar los vínculos comunales, aumentando la vulnerabilidad que, con el desplome del mercado de la lana en los años veinte, llevaría a una crisis. La rebelión campesina que se produjo fue aplastada con éxito por la fuerza, pero la lana nunca recuperó su mercado exterior. La costa, una zona adecuada para el cultivo del azúcar y el algodón, tuvo que hacer frente a la escasez de mano de obra tras abolirse la esclavitud. Una vez que cesara la oferta de mano de obra china por el sistema de servidumbre en los años setenta del siglo pasado, se recurrió gradualmente al método de “enganche”; unos contratistas de mano de obra recorrían la sierra ofreciendo préstamos para alentar a la gente a trabajar en la costa en condiciones coercitivas. Los indígenas que acudían a trabajar en las plantaciones de algodón lo hacían como aparceros. La minería se centraba en la sierra Central; el capital extranjero inició su participación en el cerro de Pasco en los primeros años del siglo y coexistía con las minas locales que suministraban cobre. Los daños ambientales estuvieron muy localizados, pero fueron extremos debido a los humos. Presionadas, las empresas extranjeras compraron las tierras contaminadas y luego las dedicaron a la ganadería y también a la minería. Los contratistas de mano de obra utilizaron métodos parecidos al del enganche, pero con la modernización que trajeron los años veinte se necesitó una mano de obra más estable. El petróleo formó un enclave en la costa norte a partir de 1910 y, en esos años, la región amazónica fue testigo de la desaparición del auge del caucho como ocurrió en otras partes.

Al comienzo del siglo XX, el potencial de desarrollo de Perú se presentaba prometedor. En los años noventa del pasado siglo, el desplome del mercado de la plata produjo el mismo estímulo sobre los precios relativos que ocurrió en México, mientras que el efecto anterior del auge del guano había sido eliminar muchas fuentes de ingreso fiscal. Así, hubo un fuerte incentivo para elevar los aranceles con fines fiscales, dada la combinación de gobierno débil y de intereses exportadores que se resistían a la tributación. La situación condujo a un fuerte crecimiento industrial en ese período de fin de siglo, acompañado por el desarrollo de la banca y la infraestructura⁶³. Sin embargo, era una base industrial muy erosiva, pues el azúcar, el cobre y, por último, el petróleo generaron los efectos clásicos de sobrevaluación del tipo de cambio y las elites, sin

⁶³ Thorp y Bertram, 1978.

problemas para moverse entre los sectores, trasladaron sus intereses a la exportación abandonando la industria. Además, la incipiente industria de bienes de capital, estimulada inicialmente por las compras efectuadas en el país por los sectores del azúcar y el cobre, corrieron la misma suerte que en Chile⁶⁴. En parte ello se debió a la presencia extranjera; una consecuencia más grave fue que las necesidades de desarrollo de los diferentes sectores de exportación fueron satisfechas por empresas extranjeras que construían infraestructuras y suministraban tecnología, contactos de mercado y conocimientos técnicos. Las elites contaban con amplias oportunidades en varios sectores de exportación y no necesitaron al gobierno, ya fuera para proteger sus nuevos y riesgosos proyectos o para comercializar o desarrollar otros servicios relacionados con sus intereses en la exportación.

Se observa pues que, a diferencia de Chile, si bien la presencia extranjera aportó tecnología y contribuyó al crecimiento, también tuvo un efecto negativo intangible, a saber, los grupos locales no apoyaron un papel mas activo para el gobierno ni respaldaron las iniciativas industriales y de otro tipo desarrolladas en los años noventa del siglo pasado⁶⁵. Los diversos intereses en conflicto que planteaba la diversidad de la exportación no fueron un factor favorable pues desalentaron el desarrollo temprano de grandes asociaciones de productores al estilo de lo ocurrido en Chile.

Las necesidades de mano de obra, tierra y agua, además de las características específicas de cada región, tendieron a perpetuar y profundizar las desigualdades. La explotación produjo tensiones sociales y étnicas, pero éstas fueron por lo general muy localizadas, lo que hizo posible la represión de los movimientos de protesta, como ocurrió con las revueltas campesinas en el sur. De esta manera, a diferencia de la evolución en México, el crecimiento económico de Perú no afectó a la formación del Estado ni a las relaciones de clase o raza. La amenaza más grave se manifestó en el movimiento obrero surgido de la economía azucarera en la costa septentrional peruana, que más adelante daría origen al partido Aprista.

El último ejemplo del grupo de economías de tamaño medio basadas en la minería ofrece una lección muy diferente. *Venezuela* se convirtió en una economía basada en la minería en el transcurso del período en estudio, ya que comenzó como una economía

⁶⁴ Otro aspecto negativo fue la costumbre de las grandes plantaciones y las empresas mineras de abastecer sus tiendas con productos importados, o al menos con artículos de fuera de la región.

⁶⁵ Por ejemplo, la capacitación y los planes de desarrollo tecnológico del Cuerpo de Ingenieros de Minas y Aguas.

agraria basada en el café y el cacao. Pero, al entrar en escena el petróleo, Venezuela se convirtió entonces en lo más cercano a un caso “puro” de economía basada en los ingresos de exportación y, por ello, ayuda a definir las condiciones y tendencias que hicieron posible ese modelo.

El país presenta una historia política violenta y agitada hasta la entrada del siglo XX que se caracteriza por la intervención de gobiernos militares y dictadores, creando la tradición de considerar al gobierno como botín de guerra y de confundir los intereses políticos con los personales⁶⁶. El dictador militar se rodeaba de un grupo de colaboradores y amigos, militares y civiles, deseosos de beneficiarse de su influencia.

Con todo, Venezuela, a finales del siglo XIX, era una economía cafetera de cierta importancia. A partir de 1881 ocupó el segundo lugar como país productor de café en el mundo. Sin embargo, el descenso del precio del café y la inestabilidad política interna produjeron un crecimiento negativo en los años noventa del siglo pasado y en la primera década del siglo XX. Más adelante se recuperó el crecimiento, pero surgieron problemas para encontrar tierras cultivables y mano de obra⁶⁷. El lento crecimiento y la falta de estabilidad significaron que, a diferencia de lo ocurrido en Colombia, las ganancias no condujeron a la diversificación; se concentraron en manos de comerciantes y facilitaron el crecimiento de las importaciones. Las fluctuaciones de los ingresos por la exportación impidieron encima toda capacidad para acumular los recursos que habrían podido formar un grupo económico o político capaz de llevar a cabo una transformación. En Venezuela existía relativamente poca industria artesanal del tipo que se encontraba en casi toda América Latina a finales de siglo.

No fue hasta 1908, con la llegada al poder de Juan Vicente Gómez, quien se mantuvo al frente del gobierno hasta su muerte en 1935, que empezó a lograrse la suficiente estabilidad política para alentar a los inversionistas extranjeros a explorar las posibilidades del petróleo venezolano. En 1912, las compañías petroleras invirtieron US\$44 millones (el total de la exportación venezolana en ese año ascendió a sólo US\$25 millones). El primer yacimiento entró en fase de producción en 1917. El petróleo pasó de constituir el 2 % de la exportación en 1920 al 47 % en 1925 y al 85 % en 1930. Tres compañías Standard Oil, Shell y Gulf controlaban el 99 % de la produc-

⁶⁶ Moncada, 1995.

⁶⁷ Rangel, 1969.

ción. Venezuela vendió las concesiones a las compañías extranjeras, pero si bien Perú ofrecía opciones interesantes para la inversión de las ganancias, Venezuela contaba con una base interna demasiado pequeña para que el producto pudiera utilizarse en otra cosa que no fuera el consumo y la construcción⁶⁸. En los años treinta, como era de esperar, la participación del café y el cacao había descendido incluso en términos absolutos. El gobierno circuló los ingresos fiscales del petróleo de tres maneras: revaluó la moneda, lo que abarató las importaciones, redujo o eliminó otros impuestos, o lo dedicó al gasto público. Este último se destinó al desarrollo de la administración central y a poner en marcha un control eficaz por primera vez, siempre con dos características. Primero, el continuo desdibujamiento entre lo privado y lo público, que convirtió al presidente Gómez en el hombre más rico del país. A su muerte, su fortuna personal se calculó en más del total al que ascendía el presupuesto nacional⁶⁹. Segundo, el componente de “desarrollo” solía manifestarse en forma de subvenciones. Así, en 1928 se crearon el Banco Agrícola y Ganadero y el Banco de los Trabajadores, el primero para conceder créditos baratos y el segundo para la construcción de viviendas económicas.

En resumen, la esencia de esta versión extrema de una economía rentista incluye las características siguientes:

- El ingreso se canaliza por conducto del gobierno.
- El papel empresarial lo desempeñan exclusivamente compañías extranjeras.
- El ingreso que produce el petróleo *es* el ingreso del país; otras fuentes son relativamente pequeñas o desaparecen rápidamente.
- La sociedad anterior confunde lo político y lo personal considerando que el control del gobierno es una forma de acceso a los favores.
- El nivel anterior de desarrollo es bajo.

El azúcar caribeño

La última economía de tamaño medio, *Cuba*, nos conduce a las economías azucareras del Caribe, que incluyen varios de los casos de crecimiento más rápido de la región durante este período. Al comienzo del siglo, la mayor parte de los estados caribeños de

⁶⁸ Vandellos, 1938, citado por Kornblith, 1984.

⁶⁹ Sullivan, 1976.

habla inglesa, francesa y holandesa eran todavía colonias, con la excepción de Haití que fue ocupado por Estados Unidos en 1915⁷⁰.

Cuba no es sólo la isla más grande del Caribe; es un país dotado de un suelo superior para la producción de azúcar. Sin embargo, la historia cubana muestra con dolorosa claridad las características comunes a muchas naciones del Caribe. Se combinan dos aspectos: el carácter del producto primario y los efectos de la situación geográfica en las relaciones de dependencia política y también económica, más específicamente, la cuestión de la proximidad con Estados Unidos. A la vez, tres otros aspectos resultan tanto del producto primario como de la geografía, como son los intereses diversos al interior del sector de exportación, las instituciones formadas por ese sector o centradas en él y la fuerte inestabilidad económica. Estos cinco aspectos se conjugan en una situación especialmente desfavorable para la diversificación o la reinversión de las ganancias, incluso en los lugares donde el tamaño los podría haber permitido. Al mismo tiempo, cuando las condiciones del mercado eran buenas el crecimiento económico era muy dinámico.

Cuba pasa a ser un protectorado de Estados Unidos con la ocupación militar estadounidense en 1898, a raíz de su independencia de España. Se convirtió en república en 1902, aunque con una independencia limitada, pues la enmienda Platt a la Constitución cubana obligaba a los gobiernos de Cuba (entre otras muchas cosas) a consentir la intervención de Estados Unidos “para preservar la independencia cubana” y “para mantener un gobierno adecuado para la protección de la vida, la propiedad y la libertad de la persona”⁷¹. El tratado de reciprocidad con Estados Unidos (1902) concedía preferencia arancelaria para el azúcar en el mercado estadounidense a cambio de preferencias arancelarias para los bienes de ese país en Cuba. La enorme entrada de inversión directa de Estados Unidos unida a la inmigración (procedente en gran medida de España) permitieron una expansión enorme al tiempo que fomentaban una fuerte dependencia de Estados Unidos. En 1880, el 80% del azúcar cubano se destinaba a Estados Unidos, porcentaje que creció hasta alcanzar un promedio anual de más del 98% entre 1899 y 1912. En 1913, el azúcar importado de Cuba representaba el 53% del consumo de Estados Unidos. Los ingenios de propiedad de estadounidenses producían más del 60% del azúcar, y poseían el 22% del territorio nacional de Cuba. Con los ciclos de

⁷⁰ De los 26 estados caribeños, nueve continúan siendo territorios dependientes de potencias europeas o de Estados Unidos. Catorce han adquirido la independencia desde tan sólo 1960.

⁷¹ Pollitt, 1984: 4.

auge y depresión en el mercado mundial del azúcar a comienzos de la década del veinte, los bancos de Estados Unidos terminaron como propietarios de ingenios. En el verano de 1921, el National City Bank de Nueva York tomó posesión de más de 50 ingenios.

Comienza así a verse cómo las características del producto primario más los aspectos geográficos condujeron a una diversidad de intereses, a saber, la participación de los bancos en la propiedad de los ingenios como consecuencia de la inestabilidad y del alto coeficiente de capital de la actividad; la propiedad tanto extranjera como cubana de los ingenios y, por último, los diversos intereses de las compañías refinadoras (algunas compraban a su propios ingenios, otras a muchas fuentes y, aun otras, en diferentes países)⁷². Además, la caña era cultivada por colonos grandes y pequeños, quienes dependían de los ingenios en diverso grado.

La inestabilidad causada por la reactivación y la ampliación de la producción de azúcar de remolacha en Europa después de la primera guerra mundial, vino a añadirse a la inestabilidad del propio mercado del azúcar. Por ejemplo, la demanda de azúcar cubano por parte del Reino Unido pasó a ser muy inestable, ya que las necesidades se satisfacían primero con la remolacha británica y luego con el azúcar de caña de las colonias. Toda insuficiencia se colmaba con compras en el llamado mercado mundial del azúcar, es decir, mayoritariamente con pedidos a Cuba.

El alto coeficiente de uso de capital en los ingenios azucareros los abrió naturalmente a la inversión extranjera y creó la posibilidad de una respuesta microeconómica ante fluctuaciones que podían ser muy graves. En los años veinte, los productores que habían invertido fuertemente para aprovechar el auge producido durante la guerra tuvieron que continuar ampliando su actividad pese a la caída de los precios, agravándose así la inestabilidad⁷³.

Un elemento adicional de inestabilidad fue el empleo, pues la temporada inactiva tenía una duración de hasta nueve meses. Como la producción azucarera y las actividades asociadas afectaban a todas las zonas del país, y el aspecto industrial de la producción también era estacional, las consecuencias sociales de esa inestabilidad eran devastadoras.

La naturaleza del azúcar como producto primario, con sus requerimientos en términos financieros y de transporte, quizá exageró lo que se ve siempre en los casos de

⁷² Pollitt, 1984, señala y documenta esa diversidad.

⁷³ Santamaría, 1995.

economías basadas en la exportación, es decir, se levantan instituciones en torno del producto primario que luego terminan atando de hecho el país al producto primario. Así, los caminos y las carreteras estaban completamente orientados a la actividad azucarera, y el transporte de mercancías ofrecía tarifas discriminatorias en favor del azúcar. Lo mismo ocurría con los sistemas de crédito y comercialización y el desarrollo tecnológico que había. A un nivel más intangible, el azúcar y la inestabilidad dominaban conjuntamente la sociedad; los inversionistas se mostraban reacios a invertir en otras actividades porque el azúcar se cultivaba con facilidad y proporcionaba un excelente rendimiento. Estas ideas y comportamiento continuaron vivos incluso después de que el azúcar pasara ser un motor de crecimiento menos importante⁷⁴.

Las características señaladas se conjugaron para producir un tipo de dependencia particularmente fuerte y también una propensión baja a la diversificación o, más aún, a cualquier tipo de efecto secundario basado en el azúcar. Al llegar la revolución de 1933, incluso tomando en cuenta las perspectivas pobres que se le asignaban al producto primario, la mejor opción para Cuba parecía ser asegurarse el continuo y mejor acceso al mercado de Estados Unidos. La diversidad de intereses en el propio sector azucarero militaba en contra de la exploración de otras posibilidades.

La evolución descrita, típica de las economías de plantación, se repitió en otros países con variaciones que alteran los detalles pero no el análisis. Por ejemplo, en 1898, Estados Unidos ocupó *Puerto Rico* y el territorio pasó a ser posesión estadounidense. En virtud de la Ley Foraker de 1900, se prohibió que Puerto Rico determinase sus aranceles, todo el comercio tenía que transportarse en barcos de bandera norteamericana y la isla fue incorporada al sistema monetario de Estados Unidos. Por lo general, los puertorriqueños celebraron la llegada de las fuerzas de ocupación porque prometían “una alternativa democrática a la opresión y el atraso de la dominación española”⁷⁵. El crecimiento fue muy rápido y, en 1920, alrededor del 75% de la población dependía del azúcar. Empresas de Estados Unidos controlaban los tres productos principales de exportación puertorriqueños, café, azúcar y tabaco. En 1928, las empresas estadounidenses controlaban aproximadamente el 80% de la tierra dedicada al cultivo del azúcar y elaboraban más del 60% de la que se exportaba⁷⁶.

⁷⁴ BIRE, 1951.

⁷⁵ Dietz, 1986.

⁷⁶ Silvestrini, 1989.

La *República Dominicana* constituye una variación en sentido distinto. Experimentó un crecimiento muy rápido basado en el azúcar y el cacao, y también un alud de capital estadounidense, pero mantuvo su independencia política, sujeta a una sucesión de intervenciones militares y de otro tipo por parte de Estados Unidos (la última invasión ocurrió en 1965). *Haití*, en cambio, no experimentó casi ningún crecimiento. A finales del siglo XIX, el país había alcanzado la dudosa distinción de ser el más pobre de las Américas y ahí se quedó, castigado por la inestabilidad y los conflictos tanto raciales como de otro tipo, ambos factores no resueltos por el período de ocupación estadounidense a partir de 1915.

Las islas caribeñas de habla inglesa y holandesa tendieron a crecer con más lentitud, aunque también estaban dotadas de buenas tierras para la producción de azúcar. Ya habían experimentado un período anterior de fuerte crecimiento de la actividad azucarera, en los siglos XVII y XVIII, pero resultaron muy afectadas por el fin de la esclavitud. A pesar de los sistemas laborales coercitivos, no lograron resolver el problema de la escasez de mano de obra antes de que la inversión estadounidense en la actividad azucarera en las islas más grandes alcanzara su auge y se convirtiera en intensa competencia y exclusión del creciente mercado de Estados Unidos. La escasez de mano de obra se vio agravada por la competencia proveniente de la construcción del canal de Panamá, el desarrollo de los sectores petroleros de Venezuela y Trinidad y Tobago y el desarrollo de la industria azucarera cubana. Esa escasez también llevó a decisiones de no fomentar otros sectores de la economía que pudiesen competir por la mano de obra. La West India Royal Commission, nombrada por el secretario británico de las colonias Joseph Chamberlain en 1897, formuló el siguiente análisis: “lo que les conviene más [a las plantaciones de azúcar] es contar con una fuente importante de trabajadores que dependa por completo del trabajo ofrecido en las plantaciones y, en consecuencia, sujeta a su control y dispuesta a trabajar por un salario bajo”⁷⁷.

Las economías pequeñas de América Latina

El estudio del grupo final de países pone en relieve el tema mencionado al principio: la importancia del tamaño. Con mercados internos pequeños, lastrados por la falta de

⁷⁷ Página 18 del informe, citado por Mandle, 1989. Al recomendar que continuara existiendo la agricultura de los campesinos y de las plantaciones, una al lado de la otra, el informe no se ajustaba a la lógica de su propio análisis, sostiene Mandle. Los gobiernos coloniales estaban generalmente a favor de la producción campesina o del pequeño propietario porque era un factor de estabilización y también convenía para la base tributaria.

integración y recursos naturales limitados, sin las ventajas especiales que ofrecía el Caribe, este grupo de países encontró dificultades para aprovechar la expansión internacional tal como lo hicieron los países vecinos mejor situados. Dos excepciones parciales son los casos de Costa Rica y Uruguay.

Los vecinos de Argentina, *Uruguay y Paraguay*, carecían de los abundantes recursos naturales argentinos y su extensión era mucho menor. La pobreza del suelo dedicado a la ganadería en ambos países limitó gravemente los usos alternativos de la tierra. La Pampa, con su fértil potencial de pastoreo o de cultivo de trigo y maíz como alternativa de la cría de ganado, se detiene en la frontera argentina. Los avances dependieron de la utilización de mejores métodos de cría y de las cercas de alambre. Pero en Uruguay, las cercas de alambre liberaron a una mano de obra que no encontró empleo alternativo en el sector rural. Uruguay llegó a finales de siglo con una población rural pobre incorporada en los ejércitos del caudillo blanco Aparicio Saravia durante las guerras civiles de 1897 y 1904⁷⁸. En estas condiciones, el crecimiento urbano fue rápido, sentando la base de la industrialización precoz y de un Estado del bienestar alentado singularmente por José Batlle y Ordóñez, dos veces presidente de Uruguay y durante mucho tiempo líder del Partido Colorado. Mientras los ganaderos pudieran aumentar la producción mediante mejores métodos de cría, lo que fue posible hasta 1930, la economía exportadora facilitaba los recursos para que funcionara el modelo, aunque con el creciente antagonismo del sector ganadero. Los límites resultarían evidentes más adelante, sobre todo debido al pequeño tamaño del país. Los frigoríficos, de propiedad extranjera, no estaban especialmente interesados en resolver el problema de la oferta insuficiente de materias primas, dado que contaban con opciones más fáciles y rentables en la vecina Argentina. El limitado mercado interno también restringía la rentabilidad del crecimiento urbano e industrial. En las grandes economías basadas en el café, el bajo nivel de inversión necesaria en el sector principal de exportación alentaba la diversificación ahí donde los grupos minoritarios exportadores gozaban de influencia política suficiente como para darles confianza a invertir en otros sectores. Sin embargo, en Uruguay, aunque hubo intentos de diversificación, el mercado interno era demasiado pequeño y los ganaderos no contaron con acceso suficiente ni mucha influencia en la administración batllista. De manera que no surgió ningún sentido de asociación en torno al cual pudiera resolverse el problema apremiante del estancamiento rural.

⁷⁸ Los partidos "Blanco" y "Colorado" han dominado la vida política uruguaya durante más de cien años.

Es interesante comparar la situación con Dinamarca, un país muy similar en tamaño y recursos a Uruguay⁷⁹. En los siglos XVIII y XIX, el sistema feudal de grandes extensiones territoriales se transformó en Dinamarca en un modelo de parcelas de tamaño mediano en el que las cooperativas conseguían economías de escala e influencia política. El cambio hizo posible el desarrollo de un trabajo agrícola intensivo y de un mercado interno para la industria a principios del siglo XX. Nada de esto ocurrió en Uruguay, donde las elites exportadoras fueron absorbidas dentro de la lógica de dominación por el capital y el comercio de exportación británicos. El curtido de los cueros, para dar un ejemplo, se realizaba en Europa, no en Uruguay.

Si Uruguay tanto ganó como perdió a causa de su proximidad con Argentina, Paraguay vivió totalmente bajo la sombra del país vecino⁸⁰. Con la mitad de población que Uruguay, sin salida al mar y sin metales preciosos, carente de importancia estratégica y escaso de población, Paraguay subsistía con la venta de yerba mate, tabaco, extracto de tanino y cuero, principalmente a Argentina. Esta última también controlaba el único acceso de Paraguay al mercado mundial, es decir, el río del mismo nombre. Las compañías navieras argentinas tenían el control de la ruta, y el gobierno argentino imponía frecuentemente de manera arbitraria derechos de importación y cuotas sobre las exportaciones paraguayas en tránsito. El efecto de estas medidas era a menudo devastador y suficiente para hacer cambiar el gobierno en Asunción.

La guerra de la triple alianza (1864-1870) asoló una economía ya pobre y condujo a que el gobierno se apartara lo más posible de las actividades económicas⁸¹. Por necesidad económica y también por ideología, el gobierno vendió extensiones enormes de tierras que abarcaban casi todo el país y privatizó los servicios públicos. Ambos fueron comprados por extranjeros: argentinos, británicos, alemanes y norteamericanos. En los años treinta, 19 compañías eran propietarias de más de la mitad del país⁸². Un caso destacado era La Industria Paraguaya, propietaria de unos 22.000 km² de tierras que incluían gran parte de los mejores yerbales. La compró el Grupo Farquhar de Estados Unidos, luego fue adquirida por intereses angloargentinos. Argentina logró restringir la exportación paraguaya de yerba verde, que luego se elaboraba en instalaciones argentinas. En el caso del quebracho, una compañía argentina, Carlos Casado, domina-

⁷⁹ Véase la exposición de esta comparación en Senghaas, 1985.

⁸⁰ Esta sección se ha escrito en colaboración con Andrew Nickson.

⁸¹ Abente, 1991: 69.

⁸² Roett y Sacks, 1991.

ba la producción paraguaya de tanino. El extracto de quebracho paraguayo se enviaba a Argentina desde donde se re-exportaba como tanino argentino⁸³. A principios del siglo XX, entre el 60% y el 80% de la exportación paraguaya se enviaba a Argentina⁸⁴. En estas condiciones, no hubo margen para que pudiera surgir un grupo empresarial paraguayo significativo.

Ecuador es un caso parecido al de Perú por su complejidad regional y diversidad, aunque en el período en estudio carecía de los recursos naturales que ofrecía Perú para tentar al inversionista extranjero. Además era más pequeño, a saber, Ecuador contaba con una población de sólo 1 millón de habitantes en 1900, y el valor de sus exportaciones ascendía a US\$16 millones en 1913 frente a los US\$44 millones de Perú. En el siglo pasado cada una de las regiones ecuatorianas mostraba una intensa actividad propia: los tejidos que se producían en las montañas al norte del país se exportaban principalmente a Colombia; los sombreros de palma de Jipijapa, en la zona montañosa del sur, eran un artículo artesanal muy exportado y, en la zona de la costa, se cultivaba cacao, café, azúcar, arroz y algodón. Tanto en la costa como en la sierra, la concentración de la tierra y la expulsión de la población indígena de sus tierras comunales continuaron en el siglo XIX⁸⁵. El proceso se aceleró en la zona costera debido a la fuerte demanda de cacao en Europa; por ejemplo, el consumo per cápita en los países del centro se elevó de 1,7 onzas en 1870 a 9,4 onzas en 1897⁸⁶. A finales del siglo pasado, 20 familias eran propietarias del 70% de la tierra en las regiones productoras de cacao⁸⁷. La mano de obra se trasladó desde la sierra para trabajar en los campos de cacao, pues la zona montañosa crecía con más lentitud y la industria artesanal se veía afectada por las importaciones y la legislación y las campañas contra los pueblos indios. En cambio, a lo largo de la costa, se formaron elites dedicadas a la exportación, que crearon bancos y compañías de seguros además de empresas exportadoras, mientras que un grupo alternativo se formaba en torno a la importación y su financiamiento. Fue una evolución natural, dada la falta de ferrocarriles y de carreteras interiores y el escaso dinamismo de la sierra, que los enlaces de esta expansión se tendieran hacia el exterior. “Las tiendas de las plantaciones negociaron acuerdos con empresas importadoras de Guayaquil, y el producto de la sierra

⁸³ Abente, 1991: 69.

⁸⁴ Erico, 1975: 133.

⁸⁵ Chiriboga, 1980: 136-78.

⁸⁶ *Ibíd.*: 59.

⁸⁷ *Ibíd.*: 64.

quedó reemplazado por artículos de California, Baltimore, Chile, Panamá y Perú”⁸⁸. Los propietarios de las plantaciones de cacao, que eran inmigrantes, establecieron oficinas en el extranjero y cinco de las familias más importantes que se dedicaban al cacao fundaron sociedades limitadas en Hamburgo y Londres⁸⁹.

Los hacendados de Guayaquil ni siquiera realizaron un trasvase de las ganancias obtenidas de la minería al sector del azúcar, al estilo de Perú. Esas ganancias se transferían a Europa. En 1913 el cacao conformaba el 64% del total de las exportaciones, lo que hacía de Ecuador, pese a la diversidad regional y la industrialización temprana en torno a tejidos y sombreros, un caso muy parecido al de una economía exportadora de un solo producto.

Las oportunidades de orden interno se ampliaron en la segunda década del siglo, a medida que la industria azucarera se convertía en polo de atracción para la inversión y el ferrocarril Quito-Guayaquil unía la zona montañosa del norte con la costa⁹⁰. Pero, como en el caso de Chile, la crisis se presentó pronto, con el desplome del mercado del cacao, también en los años diez del siglo XX, debido a una combinación de problemas, a saber, la primera guerra mundial, la creciente producción de cacao en África occidental, el descenso de la productividad a causa de la menor fertilidad de las nuevas tierras de cultivo y las plagas del cacao. A diferencia de lo ocurrido con la lana en el sur de Perú, el cacao era lo bastante importante para que la crisis tuviera gran repercusión nacional. Se formó una asociación de productores y el Congreso destinó dinero público para cubrir los gastos de la asociación, pero enfrentada a nuevas caídas del precio del cacao y nuevas plagas, la asociación no prosperó y fue disuelta en 1920.

El ejemplo ecuatoriano demuestra más claramente los problemas de una economía monoexportadora y de la falta de integración regional: las plagas atacan las plantaciones en el momento preciso en que los productores son golpeados por la caída de los precios y les es imposible reaccionar. Cuando en 1924 se recuperaron los precios, la reacción de la oferta fue débil. La falta de diversificación interna y los vínculos con el exterior significaron que no se disponía de una fuerza compensadora, y la recesión fue profunda.

En *Centroamérica*, la principal fuerza inicial de expansión fue el mercado internacional del café.

⁸⁸ Maiguashca, 1996: 73.

⁸⁹ *Ibíd.*: 73.

⁹⁰ *Ibíd.*: 83.

El cultivo del café comenzó en los años treinta del siglo pasado en las tierras altas de Costa Rica, pero la exportación tuvo que esperar la consolidación política que surgió de las llamadas reformas liberales de finales del siglo XIX en todo el istmo. Con la consolidación política, se solicitaron préstamos británicos para ferrocarriles, puertos y otras obras de infraestructura.

En ese momento ya era evidente el carácter excepcional de Costa Rica. Los pequeños productores se extendieron sobre tierras en gran medida no cultivadas estableciendo una sociedad cafetera más cercana al tipo colombiano que a la de otros países, con lo que se alcanzó un sistema político con características más igualitarias que en otras partes (en esto último a diferencia de lo ocurrido en Colombia). En Guatemala fue necesario dominar a los grupos indígenas por medio de un sistema de “enganche” promovido por el estado y caracterizado por una doble dosis de paternalismo y violencia⁹¹. El despegue del café data de 1880, como en El Salvador, donde predominaba la gran plantación cafetera y en donde, por ello, el número de trabajadores sin tierra era más elevado. En Nicaragua, donde la orografía es menos favorable al cultivo del café, existía una mayor diversidad de cultivos. Sin embargo, la fragmentada elite local fue incapaz de llevar a cabo un programa de reformas lo que condujo a una guerra civil y a la intervención de Estados Unidos. En Honduras, la mala calidad del suelo no era propicia al cultivo del café; la expansión económica dependió del banano a partir de los años ochenta del siglo pasado.

Esta fruta dio pie a la entrada de las multinacionales de Estados Unidos (en primera línea la United Fruit Company), al desarrollo de enclaves, a la apropiación de las tierras baldías por las multinacionales y quizá al cultivo más inicuo de todos en términos del uso de la tierra. El cultivo del banano en Centroamérica pasó a ser un sector de exportación a partir de los años setenta del siglo pasado, pero surgió a gran escala en los años veinte y treinta cuando la United Fruit llegó a ser propietaria de aproximadamente el 4% de la superficie total de Honduras, Guatemala, Panamá y Costa Rica⁹². La compañía dominaba la economía y sociedad hondureñas, mientras que la sociedad y el gobierno costarricenses (que habían alcanzado un nivel más complejo) dependieron menos del banano y pudieron negociar en términos de mayor igualdad.

El cultivo del banano exige tierra baja y llana con elevado contenido de nutrientes

⁹¹ Pérez Brignoli, volumen complementario 1: 5. Véase también McCreery, 1994.

⁹² Hernández y Witter, 1996.

y humedad equilibrada. Es decir, el banano compite por el mejor suelo y la expansión del cultivo tendrá probablemente un efecto de exclusión sobre otros cultivos alimentarios de la zona, a lo que habría que añadir que las multinacionales solían dejar que las tierras quedaran baldías. Las compañías extranjeras monopolizaban las tierras baldías porque la única manera de hacer frente a la fusariosis era trasladarse a tierras nuevas. Sin embargo, la Standard Fruit Company consiguió un clon nuevo de banana, la variedad Valery, que era resistente a la enfermedad. Pero esta nueva variedad necesitaba un uso intensivo de abonos, pesticidas, fungicidas y herbicidas. Como éstos se aplicaron en cantidades que las plantaciones no podían absorber, su uso causó graves problemas en las aguas de superficie y a la salud pública. A mediados de este siglo, los problemas crecientes con la fusariosis del banano llevaron a la United Fruit a abandonar la mayoría de los bananales originales de la costa atlántica y a establecerlos en las tierras bajas junto al Pacífico.

A nivel internacional, el mercado del café nunca ha sido especialmente dinámico. Sin embargo, el crecimiento moderado no era un gran problema pues las ganancias no se reinvertían en Centroamérica. Las necesidades de mejoras tecnológicas en el café eran mínimas, como en otras partes. Por otro lado, el mercado interno era tan pequeño que lo lógico era importar bienes de consumo o exportar las utilidades. A su vez, las compañías fruteras no reinvertieron localmente. Los gobiernos militares, o los que mantenían estrechos lazos con las fuerzas armadas, hicieron fuertes inversiones en armamento. Aquí, nuevamente, se encuentra la excepción de Costa Rica. Ya en las primeras décadas del siglo Costa Rica gastaba más en escuelas, sanidad y desarrollo que su vecinos centroamericanos⁹³.

El crecimiento moderado y las fluctuaciones extremas condujeron a que el pago de la deuda dejara de cumplirse continuamente, incluso en Costa Rica. No obstante, se registraron adelantos importantes durante el período. En todos los casos, el desarrollo institucional en Centroamérica fue notable. Se unificaron los sistemas monetarios nacionales, se adoptó el patrón oro, siendo Costa Rica el primer país en hacerlo en 1896. Hubo un desarrollo de la banca y el crédito. En Costa Rica y Guatemala, el ferrocarril y luego las carreteras unieron el Atlántico con el Pacífico en 1910.

En el caso de Panamá, el enlace fue el canal, inaugurado en 1914. La única ventaja comparativa del país parecía ser su situación geográfica. El país vivía principalmen-

⁹³ Pérez Brignoli, volumen complementario 1: 15-16.

te de los ingresos que producía el canal y también del cultivo de banano; el nivel de prosperidad era adecuado pero existía una relación muy estrecha con Estados Unidos. Una vez lograda la independencia respecto de Colombia en 1903, la situación de Panamá pasó a ser similar a la de Cuba, es decir, “en la práctica, un protectorado”⁹⁴.

Como ocurre siempre, las excepciones a la regla general son reveladoras. El ejemplo de Costa Rica demuestra la importancia de la temprana colonización de las tierras libres y de la evolución de una estructura social inusualmente igualitaria, dos factores que unidos condujeron a una formulación de la política de amplia base y de índole flexible, y a un compromiso temprano y notable con la inversión en la educación. El caso de Uruguay también es un tanto excepcional, con crecimiento y prosperidad notables en el período en estudio, pero con características menos prometedoras a largo plazo. No contaba con la prosperidad y vitalidad del sector cafetero costarricense de pequeños propietarios para mantenerlo, ni con una economía política preparada para hacer frente a las limitaciones de recursos de la economía ganadera.

EL CRECIMIENTO IMPULSADO POR LA EXPORTACION COMO HERRAMIENTA DE DESARROLLO

El examen del crecimiento impulsado por la exportación en los primeros años del siglo nos sirve para comprender, desde el punto de vista de la capacidad para formular políticas y a la luz de elementos mucho más cotidianos, tanto lo que ayuda como lo que estorba en la preparación de la economía para el largo plazo. Se han subrayado los enlaces directos e indirectos, sin olvidar el estímulo a la creación de una infraestructura y a un desarrollo institucional más amplio. Esto último, de un modo casi imperceptible, influye en la propensión al ahorro y la inversión, un aspecto central de la capacidad de reacción. El desarrollo de las instituciones estatales y el establecimiento de relaciones funcionales entre los sectores público y privado influyen también en la elaboración y ejecución de las medidas de política. Se han estudiado los efectos negativos de un crecimiento económico basado en la exportación, es decir, la vulnerabilidad ante las perturbaciones de origen externo. Esta vulnerabilidad es mayor en los casos de economías exportadoras. En ellos, suele conducir a una mayor dependencia en la importación de

⁹⁴ *Ibíd.*

alimentos y en el ahorro extranjero, lo que resulta en una mayor dependencia de parte de los ingresos fiscales en el comercio internacional y a una mayor concentración en un solo producto o al predominio de un único país en las relaciones comerciales.

En la última sección de este capítulo, y sobre la base de los casos presentados, se expone más explícitamente qué fue lo que determinó las situaciones favorables y desfavorables para el desarrollo a largo plazo, tomando en cuenta los mecanismos del crecimiento económico, el funcionamiento del motor de crecimiento y la dimensión política, social e institucional.

El “motor” del crecimiento impulsado por la exportación

A primera vista, la conclusión evidente es que en las décadas estudiadas de impulso de la exportación se consiguió un crecimiento económico y que éste fue importante. Gran parte del desarrollo institucional (códigos mineros y jurídicos, bancos centrales, asociaciones de productores) no se habría logrado sin ese crecimiento, el cual se situaba en el eje mismo del estímulo a la infraestructura y el desarrollo urbano que comenzaron gradualmente a crear un mercado nacional. Sin embargo, también se dieron ejemplos de crecimiento rápido con escaso desarrollo institucional y ninguna diversificación, como ocurrió en las pequeñas economías azucareras. El crecimiento también agotó recursos, sobre todo el desarrollo agrícola que, a veces, sencillamente explotaba la capa vegetal. La expansión de la frontera estuvo asociada a menudo con la destrucción de suelo y bosque.

En las décadas que siguieron, el crecimiento cobró importancia aunque fuera solamente porque por su conducto llegaron los adelantos tecnológicos. Pero en estas primeras décadas, la inversión no fue el transmisor vital de tecnología, papel que asumiría más adelante. Durante largos períodos, el crecimiento fue “extensivo”, es decir, la economía crecía sencillamente al incorporar más tierra y mano de obra. De hecho, por la facilidad misma del fenómeno, el crecimiento extensivo desincentivó en el caso de Uruguay la búsqueda de soluciones a las limitaciones naturales que surgían.

El tamaño, como magnitud, también fue importante; de muchas maneras y con consecuencias más profundas de lo que se pensó inicialmente. En el caso extremo de Brasil, el tamaño significó cuota de mercado, hasta el punto de poder trasladar el costo proteccionista, y también entrañó un mercado interno que hizo rentable la reinversión nacional de las ganancias obtenidas del sector de exportación, como también ocurrió en Colombia. Por otro lado, el tamaño pequeño y la fragmentación condenaron a Ecuador

a perder muchos de los beneficios que produjo el auge de la exportación. En Uruguay, el tamaño limitó el interés de los inversionistas extranjeros por encontrar una solución a los problemas que afectaban a la industria ganadera así como los que se circunscribieron a la industria manufacturera.

El tamaño fue también un factor que restringió un efecto favorable ya subrayado, a saber, que las elites regionales de un país negociasen entre sí y colaborasen. Ese contacto fomentó el desarrollo institucional y la resolución de problemas en Brasil y Colombia, pero el que no se haya producido en algunos países pudo haberse debido parcialmente al tamaño de la economía y de la sociedad.

En la literatura del desarrollo ha resaltado el nivel de diversidad de productos como un aspecto clave del crecimiento durante el período en estudio. Pero, si bien la diversidad de la exportación redujo la vulnerabilidad ante un desplome de precios en el mercado (como el caso de la lana en Perú), es posible que haya sido menos importante de lo que se piensa. Concretamente, la diversidad impidió en ocasiones que se lograra la cohesión nacional de las minorías empresariales, sobre todo cuando la situación se combinó con condiciones en las que no hacía falta un respaldo estatal. Es cierto que, a menudo, la combinación de concentración de mercado y de producto ató fuertemente a un país a una relación con el exterior, para bien o para mal. Así ocurrió con el azúcar en Cuba y con la carne en Argentina. A corto plazo, la situación fomentó generalmente el crecimiento gracias al acceso al capital y a conocimientos, y a un desarrollo institucional más rápido. Sin embargo, a largo plazo, las consecuencias de los sistemas de preferencias arancelarias y otros aspectos de la relación resultaron menos favorables.

En todos los casos estudiados, las condiciones existentes fueron altamente significativas⁹⁵ y sentaron el eje del concepto de “trayectoria de dependencia”. El arraigo del azúcar en todas las instituciones y estructuras de Cuba fue la manifestación extrema de la predisposición que habría de observarse en los demás países. Un aspecto clave fue el carácter de los auges anteriores, por ejemplo la capacidad adquirida con la exportación de metales preciosos que pudiera traspasarse a la exportación más reciente de depósitos minerales en este siglo (como en los casos de Perú y México).

Un aspecto crítico adicional fue el grado de consolidación estatal y de integración nacional existentes; en caso de ausencia de estos factores entraban en escena nuevos actores. Fue una cuestión de especial importancia cuando los inversionistas extran-

⁹⁵ Sunkel y Paz, 1970, fueron los primeros en elaborar un análisis sistemático de este aspecto en relación con el desarrollo de América Latina.

jeros tuvieron un papel destacado en la fase siguiente (naturalmente, aquí cabe sustituir control colonial o semicolonial). México se encontró en una situación más débil que, por ejemplo, Brasil o Chile. La necesidad de capital extranjero cuando un país estaba en condiciones de debilidad pudo influir en la política gubernamental, como ocurrió en México.

Otra condición previa importante fue la medida en que los recursos necesarios para la expansión de la economía se encontraban en poder de la población indígena, lo que exigía arrebatárselos con un cierto empleo de fuerza. Así surgieron situaciones de conflicto y actitudes sobre la etnicidad y el racismo con efectos a largo plazo y consecuencias importantes desde el punto de vista de la desigualdad del ingreso.

El producto primario en sí mismo influyó en los resultados obtenidos de la expansión de las exportaciones⁹⁶. La minería exigió menos tierra y mano de obra que la producción agrícola, de manera que creó menos conflicto que los casos en que las grandes poblaciones indígenas estaban en posesión de las tierras cultivables. La mayor intensidad de capital y tecnología de la minería dio al capital extranjero una ventaja significativa para apoderarse de los recursos, no sólo para comercializarlos. (La excepción notable fue Simón Patiño, el empresario boliviano.) La producción minera estuvo asociada con la canalización del valor de retorno por el gobierno; ya se ha descrito a Venezuela como prácticamente un caso “puro” de economía rentista que, al interactuar con las condiciones previas de subdesarrollo y los valores locales que mezclaban lo personal y lo político, llegó a crear un “Estado botín”.

En cambio la producción agraria, por su propio carácter, plantea la cuestión de la frontera. Alcanzar una frontera en un momento dado tiene importantes repercusiones, aunque el concepto estático de frontera es equívoco, ya que sus límites e impacto pueden variar conforme a los resultados de los cambios tecnológicos o la evolución del mercado. Además, algunos productos pueden cultivarse en distintos terrenos. La altitud que conviene al café, por ejemplo, se encontró en las fuertes pendientes montañosas de Colombia y en las tierras relativamente planas de Brasil. En este caso también, la presencia previa de una población indígena fue una variable. El café se cultivó en fincas de muy diversa extensión y condiciones de producción, desde la gran hacienda con mano de obra incorporada (Guatemala, El Salvador, Brasil) hasta las pequeñas parcelas independientes repartidas por las laderas de Colombia y Costa Rica.

⁹⁶ Se elabora aquí la taxonomía propuesta en Sunkel y Paz, 1970; Cortés Conde y Hunt, 1985 y Cardoso y Faletto, 1971.

Los diferentes productos presentaron necesidades distintas de comercialización. Algunos podían almacenarse, otros no. Algunos aguantaban las distancias, otros no. Algunos productos podían elaborarse con facilidad y ventaja económica cerca del lugar de producción (los minerales), lo que no quiere decir que se hiciera siempre. Otros necesitaban una elaboración final cerca de los mercados (el café antes de que se utilizara el envase al vacío). Los productos variaban en cuanto a posibilidades de elaboración y, por consiguiente, en cuanto al valor agregado potencial y la amplitud de enlaces posibles; siendo el banano en estos dos aspectos probablemente el menos prometedor.

El nivel de vulnerabilidad de cada producto varió. A nivel internacional, se presentaron distintas amenazas de sustitución por otros productos. A nivel interno, únicamente en los casos donde la conjugación de tipo de café y de parcela pequeña hizo que la utilización de sombra y el intercalado de otros cultivos fuera muy rentable, pudo la agricultura basada en la exportación de productos tropicales o semitropicales reducir la presión sobre la producción de alimentos para el mercado local. Los productos minerales no perjudicaron directamente a la agricultura (salvo en los casos de contaminación local muy específica, como en Perú en las minas de cobre y en el caso del petróleo venezolano en el lago de Maracaibo⁹⁷), pero los efectos pudieron ser indirectos mediante el tipo de cambio o la importación barata de alimentos. Las concesiones petroleras del Estado produjeron un mayor grado de dependencia en los ingresos fiscales obtenidos del comercio, pero así suele ser en todas las economías exportadoras. El grado de dependencia del ahorro externo también fue generalmente elevado, sobre todo en los casos en que la participación del capital extranjero era alta, lo que dependía casi siempre del producto.

Los diferentes productos y su distribución geográfica dieron lugar a necesidades diferentes de transporte, lo que afectó la manera en que el desarrollo asociado del transporte contribuyó o no a fomentar el mercado nacional. La tendencia de muchas redes ferroviarias a enlazar el interior del país con el puerto principal solía convertirse a largo plazo en un factor negativo para la integración del mercado nacional (el caso de Argentina, por ejemplo). Lo evidente es que, para bien o para mal, la expansión de la economía exportadora configuró profundamente la infraestructura y las instituciones.

La interacción entre productos y condiciones previas contribuyó a determinar el tipo de capital, mano de obra y de relaciones capital/trabajo (a saber, pequeña o gran

⁹⁷ Sullivan, 1976: 259.

escala, extranjero o nacional, mano de obra asalariada o alguna otra modalidad de aparición o producción independiente). Sobre la base de estas relaciones surgieron diversos efectos de enlace. El café produjo buenos efectos de enlace a nivel local, aunque una condición previa importante era una economía de tamaño razonable, y este factor del tamaño no fue de magnitud adecuada para que surgiera un mercado interno en este período en los países de Centroamérica. Es probable que los efectos positivos difirieran más por motivos de distribución geográfica. La difusión regional del café hacía que los efectos de enlace se manifestaran más claramente al nivel de la integración del mercado, sobre todo en Colombia, donde la geografía ofrecía una protección natural.

La poca susceptibilidad del café a las características macroeconómicas del caso típico de economía exportadora fue una ventaja adicional desde el punto de vista de la diversificación. Primero, una característica típica de las economías exportadoras de productos básicos ha sido y es la creación de rentas, por lo que resultan atractivas para los prestamistas e inversionistas extranjeros. Un resultado del auge de una economía exportadora es que la convierte en receptora potencial de préstamos del exterior, siempre que, como mínimo, haya hecho algún gesto para corregir todo comportamiento pasado inconveniente. Sin embargo, tal auge conllevaría un aspecto negativo; a saber, la inhibición del desarrollo de un sistema tributario nacional, el surgimiento de un sesgo tecnológico en favor de la importación de tecnología y la distorsión de las políticas del tipo de cambio, pues la sobrevaluación reduciría la carga del pago de la deuda externa en moneda nacional.

Segundo, se suele decir que las economías exportadoras están sujetas a ciclos de expansión y depresión, y también a lo que ahora se llama “enfermedad holandesa”, es decir, un efecto de revaluación del tipo de cambio producido por la entrada de divisas debida a factores transitorios. Una bonanza de este tipo conlleva el peligro de perjudicar la exportación y la capacidad de sustitución de importaciones, desalentando la nueva inversión necesaria en esa dirección que haría mucha falta cuando cambien las condiciones externas. Con demasiada frecuencia causaba que la economía fuera más vulnerable a perturbaciones futuras, aunque es cierto que proveyó fondos que de haberse utilizado apropiadamente habrían reforzado la capacidad de reacción y conseguido más flexibilidad. Sin embargo, los incentivos se manifestaron en sentido contrario. (Los variados usos dados a los recursos obtenidos del auge de la exportación será un aspecto crucial de la capacidad de reacción ante las perturbaciones surgidas a mediados del siglo XX, tema que se examina en el capítulo siguiente.)

Perú constituye el caso clásico de una temprana industrialización por sustitución

de importaciones socavada por la fuerza del auge de la exportación, no porque hubiera oposición al proteccionismo sino porque tendría que haber sido defendida activamente de cara al aumento de los precios internacionales y los aranceles específicos⁹⁸. Y no hubo nadie que lo hiciera. Chile es el único país que evitó la revaluación y mantuvo la protección. El alto precio que se pagó por el nitrato (la guerra) y la conciencia de una alta vulnerabilidad frente los sustitutos condujeron a un caso excepcional de gestión apropiada, sin parangón en los problemas de la “enfermedad holandesa” que surgieron más adelante en el siglo XX. En cambio, Colombia dependía de un producto cuyas ventas crecieron con relativa lentitud a nivel internacional en comparación con los productos mineros. En el caso colombiano, tanto la imposibilidad de un alto nivel de endeudamiento externo, situación que lamentablemente se invirtió en los años veinte⁹⁹, como una antigua renuencia a dejar que entrase capital extranjero en grandes cantidades, fueron factores positivos. En Brasil, la cuota excepcional de mercado de que gozaba el país era tal que los aranceles los pagaba el comprador extranjero de café, de forma que el sector cafetero no sintió el incentivo de movilizarse en contra de la protección. En Colombia, dada la limitada necesidad de reinversión en el sector cafetero, los hombres pudientes de negocios que manejaban el café estuvieron interesados en invertir en otras partes, lo que explica la escasa oposición a los aranceles. Desde el siglo XIX, Colombia y Brasil siguieron políticas proteccionistas que repercutieron significativamente en el grado de diversificación de la economía; de hecho, es posible que éste haya sido el factor más importante de todos¹⁰⁰.

Otros aspectos macroeconómicos variaron no en función del producto sino de las tendencias más generales de la situación económica y política internacional. Por ejemplo, al creciente endeudamiento externo correspondió una tendencia mayor a nivel internacional de olas de crédito no necesariamente relacionadas con las condiciones específicas de la economía. Por ejemplo, la recesión de 1912 en Argentina se debió sobre todo a que la guerra de los Balcanes hizo que desapareciera el capital para préstamos.

Asimismo, aunque el hecho de ser más atractivo para la inversión directa del exterior tuviera consecuencias microeconómicas relacionadas con la diversificación, tam-

⁹⁸ El arancel específico se cobra sobre la cantidad física de la mercancía, de manera que su efecto de protección baja automáticamente si el precio sube; es decir, hace falta intervenir para mantener el nivel real de protección.

⁹⁹ Sobre las dificultades de Colombia en el siglo XIX para obtener préstamos y, en algunos casos, su desagrado ante el endeudamiento, véase Deas, 1982; Junguito, 1996.

¹⁰⁰ Según sostienen Ocampo y Botero, volumen complementario 1.

bién hubo repercusiones macroeconómicas que afectaron a los créditos. El efecto positivo del interés de los prestamistas e inversionistas extranjeros, y de los gobiernos tras ellos, se manifestó en el desarrollo institucional. Por ejemplo, los banqueros extranjeros insistieron en que la Comisión Fiscal de Bolivia tenía que ser un organismo eficaz, y los grupos financieros extranjeros exigieron la participación del gobierno brasileño en el plan regulador del café¹⁰¹. El efecto negativo, que varió en función del grado de vulnerabilidad geográfica, se manifestó en forma de interferencia política, aunque el caso extremo de una invasión no caracterizó este período.

Consecuencias sociopolíticas y efectos institucionales

La interacción del tipo de producto con las condiciones previas influyó también en las consecuencias sociales de la expansión de la exportación y en la propensión a los conflictos¹⁰². Ahí donde la índole del producto significaba que la tierra y la mano de obra eran factores importantes, y donde las poblaciones indígenas controlaban ambos, fue habitual arrebatárselos a la fuerza, a veces con repercusiones que no se dejaron sentir hasta muchos años después. También hubo grupos no indígenas que perdieron sus tierras, pero la sed de tierra y de mano de obra, unida a la construcción del Estado y la continua conquista, significaron que los campesinos sufrieran un expolio doble, reforzado por la actitud racial recibida del período colonial y luego por las ideas pseudodarwinianas llegadas de Europa. En Guatemala, México y gran parte de los Andes, la explotación adquirió formas extremas. Aunque los pueblos indios lograron resistir a veces durante algún tiempo, esa resistencia tendió a retardar la penetración capitalista y la construcción del Estado, más que a hacerlas retroceder.

Cuando la naturaleza del sector de exportación y su encaje en la economía interna eran tales que las perturbaciones externas se amortiguaban con la reducción de salarios, la reacción frecuente fue la organización de sindicatos, huelgas y actos asociados de violencia y represión (por ejemplo, en los casos del petróleo, el banano y la minería). Ahí donde la frontera era el escenario de la expansión, como ocurrió a veces con el café y en algunas zonas templadas, la reacción habitual fue una violencia “fronteriza”, relacionada con la ocupación de tierras y la ausencia del imperio de la ley. Este comporta-

¹⁰¹ Topik, 1996.

¹⁰² Esta sección se basa en el trabajo de consultoría escrito para esta obra por Alan Knight.

miento se interpretó frecuentemente como una amenaza para la inversión, a diferencia del comportamiento violento en las minas o las plantaciones. En consecuencia, la represión por parte del Estado en estos casos no era tan común. En términos generales, la debilidad de las instituciones significó que, sobre todo en zonas lejanas, la disciplina laboral fue de tipo sumario y sin posibilidad de recurso.

Desde el punto de vista político, por lo general la expansión de las exportaciones reforzó, más que debilitó, la situación de las minorías terratenientes. La única excepción, por vía indirecta, fue México. Durante el “porfiriato”, se consolidó mucho el poder de la minoría terrateniente. El vigor de este fenómeno generó una coalición de intereses singular y una presión social extrema que condujeron a la revolución mexicana. Hubo represión de las protestas campesinas, ayudada por la división, étnica y de otro tipo, de las comunidades de campesinos y porque estos tenían que regresar a sus hogares para la cosecha¹⁰³. Los inversionistas extranjeros no trataron de modificar el monopolio del suelo controlado por las elites terratenientes. Aunque la inversión extranjera directa acudió intensamente a las economías de exportación basadas en la tierra (véase el cuadro 3.2) rara vez se interesó por adquirirla (Cuba es la excepción). Cuando lo hizo fue a veces por el incumplimiento del pago de deudas, y las compañías afectadas se mostraron por lo general muy descontentas, como fue el caso de Duncan Fox en Perú. Las tierras de dominio público fueron vendidas a extranjeros, pero en raras ocasiones las explotaron ellos mismos y, en todo caso, nunca fue una amenaza para la situación de las minorías terratenientes. En el caso del cultivo del banano, la explotación sí era directa, como hacía la United Fruit Company; al parecer se debía a que la única manera de combatir las plagas del banano era trasladarse continuamente a tierras nuevas. La falta de interés de los inversionistas extranjeros en la tierra se explica si se toma en cuenta que, primero, a diferencia de Australia, la región ya contaba con un sistema de privilegios y derechos sobre la tierra; segundo, no querían verse envueltos en sistemas laborales complejos repletos de aspectos étnicos (algo muy claro en el caso de Duncan Fox en Perú) y, tercero, era preferible comprar a pequeños productores porque, de esa manera, cuando llegaba un mal momento, podían distribuirse mejor los perjuicios.

En las situaciones en que el modelo de elites terratenientes estuvo firmemente arraigado, se observó otra configuración intangible de las instituciones, en el sentido

¹⁰³ Knight, volumen complementario 1. Esta es la razón dada por la derrota de los rebeldes mayas de Yucatán cuando parecía que tenían el Estado a su alcance durante la guerra de las castas en los años cuarenta del siglo pasado.

amplio de la palabra, que tuvo repercusiones a largo plazo. El crecimiento suele perturbar las fuerzas reaccionarias y recompensar la iniciativa. Así fue en muchos casos, sobre todo en la minería, en el progreso técnico del sector azucarero y en la industrialización incipiente. Pero cuando ese crecimiento condujo a reforzar tanto el poder de las elites tradicionales como cierto tipo de instituciones, el resultado fue otro. La necesidad de establecer arreglos institucionales para obtener una fuente segura de mano de obra, empujó a muchas empresas de exportación a adoptar sistemas en los que las utilidades dependían de obtención de una mano de obra dócil y barata por cualquier medio, principalmente métodos de represión y de influencia política, más que una receptividad a las innovaciones¹⁰⁴. Los sistemas tenían el respaldo de un prejuicio étnico que legitimaba la brutalidad y la desigualdad. Cuanto más evolucionaran las instituciones para mantener esos microsisemas, más radical tenía que ser el impulso para el cambio necesario, pues la desigualdad era funcional, contribuía a un crecimiento mayor y estaba consolidada en la compleja estructura institucional. En el caso de la minería ese estímulo surgió en forma de rápido aumento de la demanda de mano de obra permanente con un cierto nivel de capacitación, y se abandonó el sistema de enganche. Las economías agrarias no experimentaron un estímulo semejante.

La posesión de la tierra cobró creciente importancia en la medida en que la tenencia de tierras se convertía en una fuente indiscutible de riqueza, de poder político y de acceso a otros insumos como el crédito y el agua. Aunque en América Latina muchos hombres emprendedores de negocios mantenían y explotaban sus tierras, el suelo también era rentable por el mero hecho de poseerlo, particularmente si la inflación o un auge de la urbanización, fenómenos frecuentes en los años veinte, favorecían al propietario. Esta circunstancia fomentó también otro tipo de “institución”, a saber, la costumbre de poseer tierras por razones no relacionadas directamente con el uso productivo de las mismas, una costumbre que repercutió claramente sobre la productividad agrícola.

Una cuestión implícita en todo este análisis es la idea de que los diversos resultados conseguidos con el crecimiento impulsado por la exportación pueden explicar en alguna medida las diferentes experiencias que se dieron en períodos subsiguientes. Concretamente, el análisis puede contribuir a la comprensión de las diversas reacciones y consecuencias que se produjeron cuando los formuladores de política económica tuvieron que enfrentarse a las perturbaciones que trajo el siglo XX.

¹⁰⁴ Bulmer-Thomas, 1994, expone este tema en su relato sobre este período.



CAPITULO 4

RUPTURAS Y EXPERIMENTOS: 1914-45

EL TÍTULO DE ESTE CAPÍTULO PROVIENE de W. Arthur Lewis¹, quien describe el período (en rigor, los años desde 1913 hasta 1939) como “tiempo de rupturas y tiempo de experimentos” para la economía mundial, descripción que puede ampliarse sin dificultad hasta 1945. La primera guerra mundial terminó con un largo período de relativa paz y de expansión. Hasta los años cincuenta ya no surgiría otra expansión equivalente. Sin embargo, dos guerras mundiales y la gran depresión económica de 1929 significaron para América Latina tanto oportunidades como peligros. No es casual que este período fuera el único del siglo XX en el que la región creció con mucha mayor rapidez que el promedio mundial. Como cualquier otro período u época de transición, estos años resultan de capital importancia y al mismo tiempo muy difíciles de clasificar. Durante estos años se produjeron cambios estructurales, surgieron nuevas fuerzas y coaliciones, se acumuló experiencia y se reformularon opiniones y estrategias. Asimismo, la capacidad incipiente de cambio, forjada al calor de la crisis, fue puesta a prueba, y a veces resultó distorsionada o destruida.

Los conflictos armados presentan un conjunto de peligros y oportunidades diferentes a los ofrecidos por las depresiones de la economía mundial. Las dos guerras

¹ En inglés “dislocation and experiment” (Lewis, 1949).

Foto: Obreras del café en Colombia, 1940.

mundiales incrementaron la demanda de exportaciones de América Latina aunque, una vez más, la lotería de los productos básicos jugó un papel importante, pues los minerales estratégicos registraron un auge mientras que los productos que dependían del consumo europeo (como el cacao y el café) sufrieron una caída. Lo mismo ocurrió con productos no esenciales perecederos como el banano. En ambas conflagraciones, los riesgos (que también se presentaban como oportunidad) se hicieron sentir sobre todo del lado de la importación, aunque el factor geográfico también intervino. Cuando la guerra interrumpió los suministros europeos, los países más cercanos a Estados Unidos pudieron acudir con mayor facilidad a fuentes estadounidenses. Incluso antes de la primera guerra mundial, Japón había comenzado a remplazar a Europa como proveedor de la costa occidental de América Latina, con efectos tanto positivos como negativos. Los flujos de capital se interrumpieron de forma desigual. Los años veinte, a su manera también turbulentos, trajeron consigo un volumen e índole de crédito externo que no volvería a repetirse hasta los años setenta. En cambio, la depresión económica de los años treinta produjo tanto una perturbación por el lado de la demanda como un cambio de signo en los flujos de capital. La depresión económica hizo caer los precios mundiales, mientras que las dos guerras importaron grandes dosis de inflación a escala mundial.

Un fenómeno importante del período fue el cambio en la hegemonía política de Gran Bretaña a Estados Unidos. Hasta 1913, el comercio y los mercados de capital internacionales estuvieron dominados por el Reino Unido (aunque en la costa del Pacífico de América Latina el cambio ya era perceptible al filo del siglo). La primera guerra mundial cambió el papel de Estados Unidos, que súbitamente se convirtió en el principal acreedor del mundo. Para 1945, la situación era fundamentalmente distinta: Estados Unidos se había convertido en la primera potencia mundial y el dólar comenzaba a respaldar la expansión mundial de los próximos 25 años, de la misma manera que la libra esterlina lo había hecho en el siglo XIX. El cambio de hegemonía generó peligros y oportunidades; con la segunda guerra mundial, Estados Unidos ya desempeñaba un papel central. Entró en la guerra en 1941, y colocó a América Latina como un proveedor de materias primas de considerable importancia. Esto tuvo diversas consecuencias para las instituciones, el papel del Estado, la evolución política y las estructuras económicas.

Una idea común recorre la diversidad de experiencias ante los trastornos externos: confiar en que el crecimiento vendría de la mano de la exportación de materias primas tradicionales y de la importación de la mayoría de los productos esenciales para

la expansión resultaba arriesgado. A veces se hizo hincapié en la vulnerabilidad desde el lado de la oferta, como durante las guerras, y otras veces se subrayaron cuestiones relacionadas con la demanda. Pero, siempre, la vulnerabilidad fue el tema común. La conciencia de estos problemas, en interacción con una serie de fuerzas internas los primeros signos de aceleración del crecimiento demográfico, el aumento de la población urbana, el ascenso del nacionalismo y, en algunos, casos el inicio de la política de masas generaron hacia los años cuarenta un consenso progresivo en torno a la necesidad de impulsar la industrialización.

En el capítulo dos se documentó la aceleración del crecimiento demográfico. Si bien en los primeros años del siglo las tasas más elevadas correspondieron a los países de alta inmigración, que empujaron el promedio regional, ahora la aceleración se registraba en todos los países. Entre 1930-50, el crecimiento demográfico medio de América Latina se situó en el 2,2%. En este período, México, por ejemplo, alcanzó un crecimiento demográfico del 2,6%. Con tasas de natalidad del 44 por mil y una tasa de mortalidad de todavía 27 por mil, estaba claro que una vez que comenzaran a sentirse los efectos de mejoras en salud pública, en sanidad e infraestructura el crecimiento demográfico se dispararía. En todos los países, con excepción de los más pequeños, la población urbana estaba creciendo a tasas más elevadas a medida que la migración del campo hacia las ciudades, detenida temporalmente por la Gran Depresión, cobró impulso nuevamente en los años treinta y cuarenta. En Paraguay y Centroamérica este fenómeno no se iniciaría hasta los años cincuenta. Por otra parte, el crecimiento de la clase media y de la clase trabajadora se reflejó en la arena política, en particular en el Cono Sur.

La primera sección de este capítulo describe los trastornos y rupturas mundiales y su repercusión en América Latina. A continuación se examina cómo se hizo frente a las perturbaciones, o más concretamente, a los tres grandes cataclismos de la época, a saber, la gran depresión económica de 1929 —sin duda el trastorno más grave sufrido por América Latina en este siglo hasta la crisis de la deuda en los años ochenta— y las dos guerras mundiales. La última sección estudia una consecuencia importante de las conmociones, a saber, el significativo desarrollo institucional de esas décadas producido por fuerzas de corto y largo plazo. Así pues, este capítulo coincide cronológicamente con el anterior, ya que el tradicional período de crecimiento hacia afuera duró hasta 1929 e incluso más allá en algunos casos, como el de Venezuela, mientras que las perturbaciones comenzaron con la primera guerra mundial.

PERTURBACIONES INTERNACIONALES

Con el avance del nuevo siglo, la expansión económica mundial que había caracterizado a los primeros años comenzó a resquebrajarse por problemas cada vez mayores de inestabilidad y desorden. La primera guerra mundial constituyó la primera gran conmoción, aunque en rigor las fuerzas de cambio habían estado adquiriendo impulso desde antes de 1914.

En primer lugar, se produjo un cambio en el comercio y la inversión. El papel precursor de Gran Bretaña en el comercio de manufacturas significaba que, a medida que otros países se industrializaran, la participación británica tendría que descender. Esta situación se vio agravada por su pérdida de competitividad. Las industrias británicas perdieron terreno, aunque el papel clave de la libra esterlina y los pasivos en esta moneda colocados en el extranjero ocultaron inicialmente la pérdida de competitividad de las exportaciones británicas. Si bien Gran Bretaña mantuvo su papel predominante, la participación de Estados Unidos en el comercio exterior y la inversión había estado creciendo desde comienzos del siglo. Por ejemplo, para 1913, México, todas las repúblicas de habla hispana de Centroamérica y del Caribe, Venezuela, Colombia, Ecuador y, marginalmente, Perú ya importaban más de Estados Unidos que del Reino Unido. En comparación con los años noventa del siglo pasado, esto entrañaba un vuelco importante. La inversión estadounidense había avanzado con rapidez en minería, petróleo y ferrocarriles en México, en el cobre peruano, los nitratos chilenos, el cultivo del banana en Colombia y, en general, en varias de las economías de Centroamérica. Para la década de 1890, la industria azucarera de Cuba estaba ya cada vez más dominada por Estados Unidos.

Estos cambios fueron acompañados por una sobreoferta de materias primas y una mayor inestabilidad de los mercados, tendencias que afectaban tanto a la demanda como a la oferta. Del lado de la demanda, en algunos países desarrollados el crecimiento demográfico comenzaba a frenarse y el aumento del ingreso y la satisfacción de las necesidades básicas conducían a un crecimiento proporcionalmente más lento de la demanda de alimentos como los granos. Del lado de la oferta, los cambios tecnológicos y la modernización incrementaron la productividad y, en ciertos casos, como la producción se volvió más intensiva en capital, también conllevaron a una rigidez mayor a corto plazo de la oferta. Estas tendencias sólo fueron contrarrestadas por cambios tecnológicos en el caso de unos pocos productos básicos como el petróleo y el cobre que crearon nuevas demandas.

Durante la primera guerra mundial, el cambio en las estructuras del comercio y la inversión se aceleró rápidamente. La posición británica en el comercio mundial decayó para nunca recuperarse plenamente, mientras que las oportunidades de exportación para Estados Unidos se transformaron en igual forma. El superávit de la balanza de pagos de Estados Unidos se disparó: a finales de 1919, el país tenía una posición acreedora neta a largo plazo de más de US\$3.300 millones en comparación con una posición similar de signo contrario en los años anteriores a la guerra². La inversión extranjera privada de Estados Unidos en el exterior pasó de US\$3.500 millones en 1914 a US\$6.400 millones en 1919³. La enérgica búsqueda de oportunidades de exportación que ofrecía la guerra se reflejó en el enorme aumento del comercio con América Latina y en la infraestructura que comenzó a levantarse en torno a él a medida que los bancos estadounidenses trataron de establecerse en el extranjero y los flujos de información se intensificaron⁴. También se publicaron manuales para exportadores en los que América Latina recibía el interés más destacado⁵. En 1914, la legislación federal estadounidense fue modificada para permitir la apertura de sucursales de bancos de Estados Unidos en el extranjero; para mencionar sólo un ejemplo, entre 1914 y 1918, el First National City Bank estableció una docena de sucursales en América Latina. La apertura del canal de Panamá en 1914 estimuló también el comercio exterior.

La capacidad de producción de muchos productos básicos, cuando ya existía el peligro de un exceso de oferta, se vio incrementada por la guerra. El ejemplo más destacado es quizás el del azúcar, pero lo mismo puede decirse de muchos alimentos y materias primas cuyos cultivo y producción se vieron temporalmente alterados en Europa.

La guerra produjo también otros efectos más concretos. Los lazos comerciales y de inversión alemanes quedaron abruptamente suspendidos, y ofrecieron un vacío que Estados Unidos se apresuró a llenar. Rápidamente, todo el sistema bancario, crediticio y monetario dejó de funcionar, lo que produjo una aguda crisis de liquidez y pánico financiero en América Latina. “En agosto de 1914 la infraestructura financiera y co-

² Aldcroft, 1977: 239.

³ Lewis, 1938: 449.

⁴ Stallings, 1987; Marichal, 1988.

⁵ Un buen (y divertido) ejemplo se encuentra en *Exporting to Latin America*, publicado por el departamento de comercio de Estados Unidos en 1916. Este manual contiene 369 páginas de instrucciones detalladas sobre todos los aspectos de los negocios, incluyendo consejos sobre “el valor del cinematógrafo” en la publicidad, además de detalles prácticos como la necesidad de contar con sillas de montar adecuadas para aventurarse en los Andes y de llevar consigo “suficiente cantidad de un preparado para frotar el cuerpo contra las picaduras de insectos.”

mercial que sostenía el comercio exterior, y de la que América Latina dependía tan fuertemente, se vino virtualmente abajo ... Los transportes y seguros se hicieron escasos y caros, los bancos cerraron sus puertas, el capital y el crédito se agotaron completamente y las cuentas en libras esterlinas desaparecieron ”⁶.

Entretanto, en toda Europa, debido a la necesidad repentina de regular la economía de guerra, se alteró la función que desempeñaba el Estado. En muchos países, la guerra alimentó movimientos nacionalistas, y la inflación y las dificultades creadas por la guerra condujeron a la consolidación de las organizaciones sindicales.

La crisis del viejo sistema y la emergencia de nuevas fuerzas como la intervención del Estado abrieron oportunidades para nuevas ideas y para un intento de evaluar y solucionar los problemas fundamentales de la economía. Sin embargo, éstos no fueron percibidos claramente. En el período de posguerra, la opinión dominante, al menos en Estados Unidos y el Reino Unido, insistía en la necesidad de regresar al viejo sistema, sobre todo al patrón oro y, en la medida de lo posible, a los tipos de cambio de antes de la guerra. Desde Estados Unidos se impulsó la reducción del rol del Estado a los niveles de preguerra, la eliminación de controles de precios y de toda interferencia en el comercio o el tipo de cambio, y el retorno lo antes posible a la competencia “saludable” y “libre”. En 1920, el Tesoro de Estados Unidos argumentaba que “...los gobiernos del mundo tienen que salir de la actividad bancaria y comercial... el Tesoro se opone al control gubernamental del comercio exterior y más aún al control privado... confía en que se eliminen los controles y las interferencias gubernamentales, y en que se restablezca la iniciativa privada y la libre competencia... y estricta economía en el gasto público”⁷. Considerando la represión de la demanda causada por la guerra, el apuro por volver al libre mercado resultó particularmente imprudente. El resultado fue el período mal gestionado, de auges y caídas, de 1919-22⁸. El auge contribuyó a empeorar el problema de un exceso de oferta de productos agrícolas.

A partir de 1922, Estados Unidos y muchos países europeos registraron una expansión económica sostenida, aunque Gran Bretaña, en un intento por restablecer y mantener la paridad de la preguerra, tuvo que luchar contra la deflación. Sin embargo, el sistema internacional presentaba fallas fundamentales y las grietas que se abrían eran

⁶ Albert, 1988: 37.

⁷ Informe anual del Secretario del Tesoro sobre la situación financiera para el año fiscal cerrado el 30 de junio de 1920. 1921: 81.

⁸ Véase una descripción detallada en Lewis, 1949.

tapadas sólo temporalmente por los movimientos de capital. La vuelta al sistema de patrón oro nunca funcionó bien; había demasiados centros, Estados Unidos carecía de experiencia en su nuevo papel, y ni éste ni Francia se comprometieron a que el nuevo sistema funcionase. El creciente volumen de fondos volátiles y de corto plazo generó inestabilidad. Graves errores de criterio se cometieron al fijarse las paridades de las principales monedas. Además, la magnitud del superávit comercial de Estados Unidos era tal que hubiese sido necesario implementar medidas para fomentar las importaciones y las exportaciones de capital. Ello hubiese paliado también los problemas de pagos de los países deficitarios.

Sin embargo, el comercio exterior no era tan crucial para Estados Unidos como lo había sido para el Reino Unido; de hecho, las políticas implementadas fueron exactamente las contrarias de las que hacían falta. Estados Unidos continuó con su política proteccionista, que se remontaba a la guerra de Secesión, y su política de exportación de capital creó problemas graves en los países receptores. Los años veinte fueron de auge para el crédito privado al exterior concedido por Estados Unidos⁹. Gobiernos incautos fueron apremiados por representantes extranjeros con ofertas de crédito y los tomadores de prestamos fueron alentados a endeudarse en exceso. Con frecuencia, los fondos tendieron a destinarse a usos improductivos o a incrementar aun más el ya peligroso excedente de productos agrarios. El papel de los bancos creció en importancia. En 1926 había en América Latina 61 sucursales de bancos estadounidenses¹⁰ (además de muchas sucursales de otros bancos extranjeros). Empresas constructoras estadounidenses trabajaron con frecuencia en estrecha asociación con grupos de banqueros, como hizo por ejemplo la U.S. Foundation Company en Perú. Por este y otros medios, en los años veinte se registró una expansión extraordinaria del financiamiento externo de los gobiernos de América Latina. Esta fue una época dinámica y agresiva para los negocios, sin restricciones de ningún tipo. Una comisión investigadora del Senado de Estados Unidos descubrió que, tan sólo en Colombia, había 29 representantes de empresas financieras estadounidenses interesados en negociar préstamos para los gobiernos nacional y departamentales.

El crecimiento de la inversión fue acompañado por un aumento del comercio de Estados Unidos con la región. En los años veinte las ganancias que obtuvo Estados Unidos durante la guerra se consolidaron y sus ventajas comparativas se vieron reforza-

⁹ Marichal, 1988; Stallings, 1987.

¹⁰ Phelps, 1927: 211.

das gracias a los nuevos productos dinámicos de la época (sobre todo automóviles). Esto tuvo por consecuencia un cambio en las relaciones y un nuevo potencial de desequilibrio, cuyo ejemplo más claro es el caso de Argentina. En 1913, Argentina, igual que Brasil, contaba con escasos vínculos comerciales y de inversión con Estados Unidos, a diferencia por ejemplo de Perú y Ecuador que ya estaban importando bienes y capital de su vecino del norte. En los años veinte, Argentina incrementó sus compras de maquinaria moderna (especialmente agrícola) a Estados Unidos. Sin embargo, el ritmo de crecimiento del comercio con Estados Unidos se vio limitado por las relaciones comerciales y de inversión con el Reino Unido¹¹. Uruguay también se vio constreñido por el creciente grado de dependencia de su comercio con Gran Bretaña, ya que la exportación de carne refrigerada de res formaba una proporción considerable de las exportaciones uruguayas.

Impelido por el flujo de crédito, el volumen de la producción primaria continuó creciendo. Entretanto, los factores que operaban sobre la oferta y la demanda cobraron fuerza. A escala mundial, los años veinte fueron testigos de un progreso técnico especialmente rápido en la agricultura con la mecanización de las labores agrarias y la introducción de abonos y nuevas variedades de plantas que produjeron un incremento de la oferta. Los mercados de productos básicos se vieron sujetos también a grandes cambios estructurales, pues se encontró sustitución para los nitratos, y el caucho de las plantaciones eliminó la industria del caucho natural amazónico. El comportamiento de los precios durante la década es difícil de analizar. El repentino auge de 1920 fue seguido por un desplome no menos súbito y luego por continuas oscilaciones. No obstante, la situación indicaba una tendencia desfavorable a largo plazo; en el período de 1926-29, los términos de intercambio para todos los productos básicos habían caído considerablemente por debajo del nivel de 1913¹².

En retrospectiva, los años veinte se presentan como un período muy semejante a los años setenta, es decir, un período de crecimiento irregular y de endeudamiento creciente que presagia una década de depresión económica. Como en los años setenta, no podría haberse esperado que América Latina hubiese captado las señales de inminente desastre. Debido a que llegaban fondos en grandes cantidades y las variaciones de precios eran muy volátiles, la tendencia a más largo plazo se volvía difícil de interpretar. Sin embargo, los elementos de fragilidad estaban presentes: el principal país acreedor

¹¹ Fodor y O'Connell, 1973: 13-65.

¹² Rowe, 1965: 83.

carecía de experiencia, y no había ni control ni registro sobre los préstamos recibidos. Estos tampoco se invertían de forma tal que pudieran garantizar su reembolso. La capacidad productiva se veía adicionalmente obstaculizada porque el tipo de cambio se encontraba sobrevaluado por la entrada de capitales. La corrupción se había generalizado y el comercio crecía respondiendo a una expansión insostenible en Estados Unidos.

La evolución económica internacional de los años treinta puede exponerse más sucintamente, pues los hechos se manifestaron súbitamente y con incuestionables y desastrosos efectos. El desplome se anunció antes de la caída de la Bolsa de Nueva York en octubre de 1929 cuando, atraído por las elevadas tasas de interés en Estados Unidos, se produjo una salida de capital de América Latina, y cuando un buen número de productos básicos alcanzaron sus precios máximos: el trigo argentino en mayo de 1927, el azúcar cubano en marzo de 1928 y el café brasileño en marzo de 1929¹³. La caída posterior del precio de los productos básicos fue vertiginosa. Todos los países se vieron afectados, y nueve de los países incluidos en el cuadro 4.1 sufrieron entre 1928 y 1932 un descenso de más del 50% en el valor unitario de sus exportaciones. Los más afectados fueron los países exportadores de minerales (Bolivia, Chile y México) y Cuba. Este país sufrió un importante recorte de su cuota del mercado estadounidense a causa primero del arancel Smoot-Hawley de 1930 y luego del acuerdo Chadbourne de 1931. Ambos afectaron a Cuba pero no a Puerto Rico, Filipinas o Hawai¹⁴. La lotería de los productos básicos y las desgracias ajenas significaron cierto alivio para algunos países. El precio del oro y de la plata registró un aumento debido a la política monetaria de Estados Unidos; la sequía en América del Norte favoreció a los exportadores de alimentos cultivados en zonas templadas, y la República Dominicana aumentó sus ventas de azúcar a expensas de Cuba.

Aunque los precios bajaron, las tasas de interés no siguieron el mismo camino, y la mayoría de los países atravesaron una crisis fiscal cuando los ingresos provenientes de los impuestos sobre el comercio disminuyeron y el pago del servicio de la deuda aumentó en términos reales. Sin embargo, el principal trastorno para América Latina no se relacionó con las tasas de interés sino con “la aparición de un centro proteccionista y nacionalista”¹⁵. Durante esa década el multilateralismo dejó de funcionar. “Ya en los

¹³ Bulmer-Thomas, 1994: 196.

¹⁴ En los años treinta este grupo, conocido como “productores insulares de Estados Unidos”, logró desplazar significativamente a Cuba del mercado de Estados Unidos.

¹⁵ Díaz Alejandro, 1984a: 21.

CUADRO 4.1

VARIACION DEL PRECIO Y DEL VOLUMEN DE LA EXPORTACION; TERMINOS DE INTERCAMBIO; 1932
(1928=100)

País	Precio de exportación	Volumen de exportación	Términos de intercambio
Argentina	37	88	68
Bolivia	79 ^a	48 ^a	n.d.
Brasil	43	86	65
Chile	47	31	57
Colombia	48	102	63
Costa Rica	54	81	78
Ecuador	51	83	74
El Salvador	30	75	52
Guatemala	37	101	54
Haití	49 ^b	104 ^b	n.d.
Honduras	91	101	130
México	49	58	64
Nicaragua	50	78	71
Perú	39	76	62
República Dominicana	55 ^b	106 ^b	81 ^b
Venezuela	81	100	101
América Latina	36	78	56

^a 1929 = 100

^b 1930 = 100

Fuentes: CEPAL, 1976; Bulmer-Thomas, 1994.

años veinte grupos influyentes en Gran Bretaña eran partidarios de la política de preferencia imperial y, en 1928, las elecciones presidenciales en Estados Unidos estuvieron acompañadas de una ola de proteccionismo. El fervor proteccionista dio lugar al arancel Smoot-Hawley de 1930 y la Abnormal Importations Act británica de 1931 ... El proteccionismo ganó terreno a medida que la depresión económica se hacía más profunda. El sistema de preferencia imperial fue adoptado por la Mancomunidad Británica en Ottawa en 1932, mientras que Francia, Alemania y Japón también reforzaron medidas proteccionistas y establecieron sistemas discriminatorios de comercio en las zonas

sujetas a su hegemonía política”¹⁶. En los países desarrollados el proteccionismo se vio acompañado de escasa inversión en el exterior; es más, las corrientes principales de capital se dirigieron hacia Estados Unidos, que de nuevo pasó a ser deudor.

Los años que siguieron se vieron ensombrecidos completamente por los acontecimientos políticos que culminaron con el estallido de la guerra en 1939. Una vez más, América Latina vio amenazadas sus fuentes de suministro, sus mercados de exportación, sus servicios navieros y sus fuentes de crédito. Como durante la guerra anterior, los productos importados comenzaron a agotarse. El impacto varió de acuerdo con la intensidad de la relación con los mercados europeos. En este contexto, el nuevo factor fue el poder de Estados Unidos, y su disposición a reconocer la importancia de las fuentes de suministros estratégicos y de la solidaridad panamericana. El Banco de Exportación e Importación recibió un nuevo aporte de capital y se convirtió en el principal instrumento de control de Estados Unidos sobre las fuentes de materias primas en la región. En septiembre de 1940, el Banco de Exportación e Importación firmó un acuerdo con Brasil para conceder a éste un crédito de US\$20 millones destinados a la construcción de una planta siderúrgica en Volta Redonda. En el mismo año, la Metals Reserve Company contrató la compra, durante cinco años, de casi la totalidad de la producción de estaño boliviano (aquella que no era controlada por Simón Patiño, que se vendía al Reino Unido). Estados Unidos compró también cobre y nitrato chilenos en gran escala.

Cuando Estados Unidos entró de lleno en la guerra tras el ataque a Pearl Harbor, América Latina se vio afectada más profundamente. En primer lugar, Estados Unidos exigió que América Latina se comprometiese en favor de los aliados. En 1942, el Tesoro de Estados Unidos convocó una Conferencia Económica y Financiera Interamericana en Washington para instar a los países latinoamericanos a que adoptasen leyes y medidas destinadas a controlar los “activos enemigos” tales como inversiones y cuentas bancarias. En segundo lugar, a cambio de solidaridad y apoyo, y como respuesta a necesidades estratégicas que la guerra había incrementado, nuevas posibilidades de ayuda económica aparecieron bajo la forma de acuerdos de compra y de créditos otorgados por el Banco de Exportación e Importación, además del envío de numerosas misiones comerciales y técnicas estadounidenses. Crecieron las inversiones de Estados Unidos en América Latina y se estrecharon notablemente las relaciones entre gobiernos. Por

¹⁶ *Ibíd.*

ejemplo, la transformación de las relaciones entre Estados Unidos y México fue tan completa que ya en 1942 el ministro de relaciones exteriores mexicano describía la frontera entre los países como una “línea que une, no que divide”. Manifestaciones de este carácter resultan notables a la luz de la amarga polémica por el petróleo suscitada entre los dos países sólo cuatro años antes¹⁷. Únicamente Argentina y Chile se resistieron, y sufrieron por ello. Chile no rompió con las potencias del Eje hasta 1943, y Argentina declaró finalmente la guerra en marzo de 1945.

Una de las paradojas más sorprendentes de los años de guerra, y una de las consecuencias principales del propio conflicto, fue la creciente participación económica de Estados Unidos en América Latina junto con la expansión del rol del Estado. Este incluyó el uso de controles directos, que la guerra había hecho políticamente aceptables. En gran parte de América Latina los intereses del sector privado empezaron a ligarse cada vez más a los del gobierno, de la misma manera que en Estados Unidos. Los dirigentes empresariales fueron inducidos por el gobierno para planificar y llevaran a cabo una amplia gama de proyectos. La evolución descrita habría de resultar fundamental para el nuevo modelo de crecimiento que surgió en el período de posguerra.

RESPUESTAS, EXPERIMENTOS Y RESULTADOS

Refiriéndose a la reacción ante las perturbaciones económicas de los años treinta, Díaz Alejandro propuso una distinción entre países reactivos y países pasivos¹⁸. Los que pudieron depreciar el tipo de cambio y acelerar así el ajuste de los precios relativos se recuperaron más rápidamente, mientras que otros (por lo general países pequeños que dependían de Estados Unidos), que se mantuvieron vinculados al dólar y no disponían de verdadera autonomía para formular políticas¹⁹, sufrieron graves consecuencias y se recuperaron, si acaso, lentamente. A partir de este esquema, se establece una correlación entre país pequeño y país pasivo, y entre pasividad y crecimiento lento.

Este planteamiento ha recibido dos tipos de cuestionamientos. Los expertos en Cuba han insistido en que éste país no se inserta bien en el esquema anterior, pues los encargados de formular la política económica actuaron correctamente al pagar el pre-

¹⁷ Niblo, 1988: 7 y siguientes.

¹⁸ Díaz Alejandro, 1984a: capítulo 2.

¹⁹ Cuba, por ejemplo, ni siquiera podía elevar sus aranceles.

cio que hacía falta para renegociar las condiciones del acuerdo del azúcar firmado con Estados Unidos. De hecho, el crecimiento económico de Cuba en los años treinta fue bastante rápido. Por otra parte, Bulmer-Thomas ha señalado que muchos países pequeños tomaron medidas reactivas y que no existe correlación entre el tamaño de un país y la rapidez de recuperación en los años treinta²⁰.

Si el análisis se amplía más allá de la Depresión y se incluyen las dos guerras mundiales, las fuerzas que intervienen son bastante distintas. Es preciso subrayar que no se trata sólo de un desplome de la exportación, aunque el tamaño del país y el margen de maniobra siguen siendo de considerable importancia. En tiempos de guerra, y en particular durante los años cuarenta, el análisis debe centrarse en consideraciones estratégicas, la dotación de recursos naturales, la base industrial anterior y los aspectos geográficos.

Aunque el énfasis de Díaz Alejandro en la importancia de la autonomía para formular políticas continúa siendo válido, conviene complementarlo con los argumentos aducidos en el capítulo anterior referidos a las características de los productos, dimensiones del país, geografía y evolución de la economía política (como la capacidad de formulación de políticas, la coherencia de los grupos interesados), y también otros aspectos relacionados con el desarrollo institucional.

Se ha argumentado que la primera guerra mundial generó un estímulo para la demanda y que también creó graves limitaciones para la oferta. La naturaleza de la respuesta a estos problemas ha dado lugar a una extensa literatura, que ha proliferado también debido a la falta de datos confiables. La visión inicial, expuesta en el trabajo de Celso Furtado y de la CEPAL, sostenía que la guerra estimuló el crecimiento industrial de América Latina. Warren Dean fue el primero de varios autores que puso en duda esta conclusión para el caso de Brasil²¹. Dean adujo que la guerra interrumpió un significativo proceso de crecimiento. Estudios posteriores llegaron a la conclusión de que, durante la guerra, Brasil experimentó un acelerado crecimiento de la producción (las divergencias interpretativas en los trabajos anteriores surgen en gran medida de otorgar distinto peso a los datos existentes sobre exportaciones), pero que ésta estuvo basada en una utilización más intensiva de la capacidad instalada. En otras palabras, la guerra simplemente estimuló una expansión que ya estaba en marcha.

²⁰ Bulmer-Thomas, 1994: 212.

²¹ Dean, 1969. Para los detalles de la polémica sobre la industrialización de Brasil, consúltese *Cambridge History of Latin America*, 1986: vol. IV, ensayo bibliográfico 2.

Asimismo, se sostiene que la guerra fue importante porque animó a pequeños talleres de reparaciones a ampliar su actividad, sentando así las bases para un sector incipiente de bienes de capital. Una visión a tener en cuenta insiste en que hay una tendencia a largo plazo a que los períodos de aumento de la capacidad (en que las importaciones son baratas y abundantes) se alternen con períodos de rápido incremento del producto (en que las importaciones son caras y escasas). Así, en economías como la brasileña, que poseía una base industrial previa y capacidad instalada, parece haber acuerdo entre los investigadores en que la guerra condujo a una aceleración del producto del orden del 8% ó 9% anual. Esta visión también se acepta en el caso de Chile.

Sin embargo, otros países ya se encontraban estrechamente relacionados con otras fuentes de suministro como Estados Unidos y Japón. Algunas economías de la costa del Pacífico, como las de Perú y Colombia, ya contaban con importante lazos comerciales con Estados Unidos, y durante la guerra pudieron ampliarlos rápidamente. En estos países, los estímulos para sustituir importaciones fueron menores que en el caso de Brasil. Puede que esto también haya sido cierto en el caso de México, pero aquí los problemas internos se impusieron por encima de cualquier otra consideración. A pesar de que, incluso a corto plazo, la revolución no fue el desastre económico que se dijo inicialmente²², el sector manufacturero sólo recuperó el nivel de 1910 una década más tarde, en 1920. El caso más sorprendente es quizás el de Argentina, dadas las dimensiones del país, la base industrial previa con que contaba y la relativa falta de vínculos con Estados Unidos. El hecho de que en 1918 la producción se situara sólo un 9% por encima del nivel de 1914 parece explicarse por las malas cosechas en tres de los cuatro años de guerra y el fin de un largo ciclo de inversión en ferrocarriles. La aguda caída de las importaciones fue consecuencia de las estrechas relaciones comerciales del país con Europa (incluida Alemania) y el encarecimiento de los costos de transporte. La baja en el intercambio comercial redujo considerablemente los ingresos fiscales y deprimió la actividad comercial²³.

Economías más pequeñas, como las de Centroamérica, no estuvieron en condiciones de aprovechar las oportunidades que brindaba el conflicto. Se suele afirmar que sus elites sólo esperaban el fin de las hostilidades para volver decididamente al modelo exportador. Sin embargo, se produjeron algunos efectos en pequeña escala. En Ecua-

²² Véase Knight, volumen complementario 1; Womack, 1978.

²³ Cortés Conde, volumen complementario 1.

dor, por ejemplo, la interrupción del suministro de carbón australiano debido a la falta de transporte estimuló la producción maderera²⁴.

Los años veinte conforman un intervalo en el proceso de ajuste, ya que la prosperidad de esos años generalmente llevó a pensar que la fase de crecimiento impulsado por la exportación aún sobrevivía. Los productores cubanos de azúcar comenzaron a preocuparse por un exceso de producción y dieron respaldo a un plan gubernamental destinado a iniciar un modesto proceso de industrialización. Iniciado en 1926, el plan no resistiría las perturbaciones que se avecinaban. Tres economías sufrieron el desplome de su principal sector de exportación: Chile perdió el mercado del nitrato, Cuba el del azúcar y Ecuador el del cacao²⁵. En respuesta a circunstancias particulares, algunos países incrementaron su proteccionismo, pero por lo general estas medidas no compensaron los efectos de la sobrevaluación causada por la entrada de créditos.

Teniendo en cuenta el análisis precedente, no sorprende comprobar que el crecimiento industrial experimentado durante la guerra disminuyó gradualmente durante los años veinte, pese a un cierto incremento en la capacidad instalada. El sector textil brasileño, por ejemplo, se vio muy afectado por las tendencias que registraron los precios relativos y la tasa real de crecimiento de la industria chilena fue del 2% anual entre 1918 y 1929, en comparación con el 9% alcanzado entre 1913 y 1918²⁶. En Perú, el estancamiento del ingreso de las exportaciones unido a una modesta mejora en la evolución de los precios relativos y a un empeoramiento en la distribución del ingreso produjo una situación de estancamiento en el sector industrial. La excepción fue Argentina, donde el sector industrial recuperó parte del terreno perdido después de haber permanecido estancado durante los años de la guerra. Colombia también creció rápidamente, una evolución que en parte refleja el subdesarrollo anterior de su industria.

Durante este período, incluso las economías más grandes de América Latina aún carecían de políticas sistemáticas de promoción industrial, lo que guardaba coherencia con el nivel de desarrollo de la región. Sencillamente, todavía no estaban dadas las condiciones para la emergencia de tales políticas. Es sorprendente cómo en países cuyas elites exportadores eran dominantes el sector manufacturero pudo alcanzar el grado de

²⁴ Véase un relato de la situación en Restrepo, 1958 y en el recuadro 3.1.

²⁵ Palma (volumen complementario 2) sostiene que todos los procesos vividos por América Latina en los años treinta habían tenido lugar en Chile ya una década antes. Maiguashca (1996) describe el caso ecuatoriano y Santamaría (volumen complementario 1) el caso cubano.

²⁶ Palma, volumen complementario 1.

protección que alcanzó. Se ha argumentado que tanto en Brasil como en Chile los exportadores a menudo preferían aranceles a la importación a que se gravasen sus fuentes de ingreso, a pesar de que a largo plazo esta posición pudiera amenazar sus propios intereses. Y, en rigor, la industria no siempre fue considerada como una amenaza. En Chile, los grupos agrarios tradicionales vieron que sus mercados de exportación perdían fuerza y volcaron su atención hacia el mercado interno. En Brasil, la industria pudo emplear productos agrícolas que carecían de mercado en el exterior, y la combinación de intereses se vio favorecida por alianzas matrimoniales entre las élites y por conexiones en los consejos de administración. Otro factor que contribuyó fue el carácter poco sistemático de las reformas arancelarias. Combinados, estos factores fomentaron, por un lado, un cierto grado de protección y, por otro, inhibieron la emergencia de un grupo empresarial específicamente comprometido con la industria.

En vísperas de la Gran Depresión, incluso las mayores economías de América Latina eran extremadamente dependientes de la exportación, que constituía una proporción considerable de su producto nacional. La dependencia del sector público de los impuestos sobre el comercio exterior también era elevada: por ejemplo, más del 50% en el caso de Chile en los años veinte. La exportación se limitaba casi exclusivamente a productos básicos, y en la mayoría de los países dos o tres productos representaban alrededor de las dos terceras partes de los ingresos de exportación (véase Apéndice estadístico, sección VI). Salvo una o dos excepciones complejas (México y el gobierno Batllista en Uruguay), las elites exportadoras aún eran políticamente dominantes. De esta manera se anunciaba ya la paradoja de los años treinta: la industrialización por sustitución de importaciones ocuparía un papel destacado, y sin embargo la recuperación de la economía estaría centrada en la exportación.

Ante el colapso de 1929, la respuesta inicial de América Latina fue atenerse ortodoxamente al mecanismo de ajuste del patrón oro. A medida que el oro y las divisas se retiraban, la deflación interna se sumó a los efectos del desplome de las exportaciones, e ingresos y empleo cayeron fuertemente. El abandono de la convertibilidad por parte del Reino Unido en 1931 ofreció cierto alivio. Una vez que el abandono del patrón oro se volvió aceptable, América Latina siguió ese camino con presteza. Enseguida se sucedieron los incumplimientos de pagos, ya que la depreciación del tipo de cambio hizo que la carga de la deuda resultase insoportable. Para 1934, solamente Argentina, Honduras, Haití y la República Dominicana se mantenían al día en sus pagos (Venezuela no se vio obligada a enfrentar este problema, pues había pagado ya su deuda, y Colombia continuó atendiendo el pago de la deuda del gobierno central hasta 1934.) Los

mercados financieros internacionales de los años treinta sencillamente permitieron, e incluso toleraron, el incumplimiento de una manera que habría sido impensable en los años ochenta. Ello se debió al considerable número de titulares individuales de bonos con escaso poder negociador (a diferencia de los años ochenta, en que predominaron las instituciones). No pagar ofreció un respiro; a menudo ésto permitió un incremento en la disponibilidad de divisas de hasta un 20%. Para 1930, algunos países ya comenzaban a respaldar activamente a sus sectores exportadores. En Brasil esto se hizo mediante la compra de existencias de café que luego eran incineradas. En Colombia, la continua necesidad de desarrollo de infraestructura del sector exportador impulsó a los gobiernos municipales a tomar medidas desde muy temprano. Por ejemplo, en octubre de 1930, la municipalidad de Cartagena negoció un préstamo para comenzar la construcción de un acueducto²⁷ y, para 1931, el gobierno nacional recurría a financiamiento deficitario para impulsar el crecimiento²⁸. A principios de la década, el gasto militar se sumó frecuentemente a la inversión pública, como ocurrió en las guerras del Chaco y de Leticia²⁹. En Guatemala, el ambicioso programa de construcción de carreteras puesto en marcha por el general Ubico utilizó esencialmente trabajo forzado, por lo que su repercusión se dejó sentir más en términos de acceso a nuevos territorios que en efectos multiplicadores sobre el ingreso^{30, 31}.

En Brasil y Chile, la expansión inicial se vio facilitada por cuotas de importación y aranceles, y en Colombia, por incrementos arancelarios moderados. Sin embargo, con el tratado Roca-Runciman de 1933 Argentina otorgó concesiones arancelarias al Reino Unido, en tanto que Cuba redujo su arancel en 1934 como parte de la renegociación de sus acuerdos de reciprocidad con Estados Unidos. El uso de tipos de cambio múltiples se incrementó, sobre todo como una forma para gravar el sector

²⁷ Thorp y Londoño, volumen complementario 2.

²⁸ Ocampo y Montenegro, 1982.

²⁹ Estos dos conflictos fueron de distinta magnitud. La guerra del Chaco enfrentó a Paraguay y Bolivia de 1932 a 1935. Paraguay venció, pero ambos lados sufrieron enormes pérdidas. Unas 50.000 personas murieron. La “guerra” de Leticia fue más bien un incidente fronterizo que comenzó en 1932, pero el temor de Colombia a una invasión peruana condujo a un incremento considerable del nivel de gasto militar.

³⁰ Bulmer-Thomas, volumen complementario 2: 299.

³¹ En 1930, Uruguay organizó la Copa Mundial de Fútbol en Montevideo y aprovechó la ocasión para reanimar la moral nacional. La construcción del Estadio Centenario por el Gobierno puede considerarse como una modesta medida keynesianas. En un momento de profunda recesión, antes que materiales, los beneficios conseguidos fueron psicológicos. Hancox, 1997.

exportador sin necesidad de sanción legislativa, pero también constituyó una modalidad de protección adicional³².

Gradualmente, cada vez más elementos “estructurales” se incorporaron a la política económica de los países más grandes de América Latina. En Brasil, el gobierno de Getulio Vargas inició el camino, sobre todo a partir de 1937, hacia una amplia política de expansión e intervención estatal. México siguió los mismos pasos, con un programa de obras públicas que comenzó en los años veinte. El gobierno de Lázaro Cárdenas amplió el programa e inició una reforma agraria que, si bien a largo plazo estimuló la inversión en el campo, es probable que en este período contribuyera más a encauzar fondos hacia la industria³³. También creció el presupuesto del gobierno, se aprobó un plan de seis años y en 1938 se creó la empresa petrolera estatal Pemex. En 1939, Chile creó CORFO, un organismo estatal de desarrollo industrial.

En los cuadros 4.2 y 4.3 se resumen los datos de la recuperación resultante. Es notable que Brasil y Colombia, las dos economías que reaccionaron antes y de manera más dinámica en apoyo de sus sectores exportadores, fueron las que registraron una recuperación del PIB para 1932, aún antes de que se iniciara la recuperación del sector exportador. En 1933, Chile, México y Argentina habían comenzado a crecer nuevamente debido al alza en los ingresos provenientes de la exportación. Costa Rica registró una pequeña caída pero se recuperó prontamente. Con políticas muy conservadoras, Perú se recuperó al mejorar la exportación de algodón en 1933. Para el ingreso interno, la recuperación fue más importante de lo que aparece en el cuadro 4.2, pues el algodón, de alta rentabilidad, desplazó a la exportación de minerales (aunque la falta de interés de las multinacionales durante los años treinta permitió que la minería de pequeña escala se beneficiase). El sector petrolero de Venezuela se tambaleó sólo ligeramente durante la Gran Depresión.

En todos los casos, la industria se recuperó muy pronto y creció con más rapidez que el PIB. Sin embargo, la profunda recesión en Chile y Cuba significó que los niveles de PIB anteriores a la Gran Depresión se volvieran a alcanzar recién hacia finales de la década. En las economías más pequeñas, la expansión de la sustitución de importaciones en la agricultura estimuló la recuperación en aquellos casos en los que se cumplieron dos condiciones: que la frontera territorial permaneciese abierta y accesible y que se dispusiese de empresarios y de mano de obra. Ecuador amplió la producción de café

³² Contreras, volumen complementario 1, explica el desarrollo de los tipos de cambio múltiples en Bolivia.

³³ Cárdenas, volumen complementario 2.

y arroz gracias a la incorporación de nuevas tierras, y se reanudó el crecimiento del sector textil y la exportación de sombreros Panamá³⁴. Sin embargo, este tipo de expansión fue imposible en países como Honduras, donde el control que ejercía la United Fruit Company sobre la tierra impidió cualquier alternativa que no fuera el banano. Los magros resultados del sector exportador y las graves limitaciones de tamaño y de falta de posibilidades para la diversificación hicieron que Nicaragua, Uruguay, Panamá y Paraguay apenas lograran recuperarse. Uruguay era el único país de este grupo que contaba con base industrial, pero ello no fue suficiente para compensar el estancamiento de las exportaciones ganaderas.

La recuperación de las exportaciones, un factor importante para mantener la expansión industrial y la recuperación general de la actividad económica, respondió a varios razones. Los términos netos de intercambio se recuperaron entre 1933 y 1937, debido tanto a la debilidad de los precios de las importaciones como al fortalecimiento de los precios de las exportaciones. Para 1939, los términos de intercambio de toda América Latina habían recuperado el nivel de 1930 y se situaban un 36% por encima del nivel de 1933³⁵. Más importante aun fue, en la mayoría de los casos, el incremento del volumen que obedeció en parte a circunstancias internacionales y en parte a políticas internas. Además de medidas específicas de apoyo, durante la década se produjo una devaluación importante en términos reales. En Brasil, por ejemplo, los exportadores gozaron de una devaluación real del 49% en relación al tipo de cambio oficial y del 80% respecto del tipo de cambio del mercado libre³⁶. Ello fue posible porque el vínculo entre la depreciación del tipo de cambio y la inflación interna era aún débil. En los primeros años treinta, los precios internos estaban cayendo y esto condujo a una depreciación real. Poco después, los precios comenzaron a subir moderadamente pero, en vista del exceso de capacidad instalada y de la ausencia de expectativas inflacionarias, no hubo indicio alguno de la perniciosa inflación que sería característica de los años setenta y ochenta. El resultado fue que el sector exportador se recuperó y avanzó de la mano de la rápida expansión del sector industrial. Por ese momento al menos, los mayores países de América Latina encontraron el delicado equilibrio que les permitía diversificar sus economías sin matar la gallina de los huevos de oro, es decir, el sector exportador.

³⁴ Maiguashca, 1996.

³⁵ Bulmer-Thomas, 1994: 210.

³⁶ *Ibíd*: 219.

CUADRO 4.2

AMERICA LATINA: PODER ADQUISITIVO DE LAS EXPORTACIONES,
PIB Y MANUFACTURAS; 1927-38

(Índice 1928=100)

	Argentina			Brasil			Chile			Colombia		
	PAE	PIB	Manuf.	PAE	PIB	Manuf.	PAE	PIB	Manuf.	PAE	PIB	Manuf.
1927	85	99	100	89	90	97	91	80	103	84	93	99
1928	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1929	91	101	98	102	101	97	110	110	122	103	104	103
1930	60	93	93	69	99	94	69	99	123	107	103	98
1931	62	95	86	71	96	95	44	82	91	112	101	96
1932	59	92	86	61	100	94	18	60	104	96	108	110
1933	68	94	91	68	109	98	35	70	115	87	115	129
1934	101	102	100	78	119	108	74	84	125	131	123	136
1935	108	115	114	79	122	120	80	90	144	113	126	151
1936	119	115	120	94	137	136	92	91	147	127	133	164
1937	177	124	128	109	143	141	140	107	154	140	135	192
1938	105	124	135	73	150	146	86	102	139	117	144	195

	México			Perú		Uruguay		Venezuela	
	PAE	PIB	Manuf.	PAE	PIB	PAE	Manuf.	PAE	PIB
1927	111	99	103	95	94	97	nd	71	87
1928	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1929	95	96	106	108	110	90	102	130	112
1930	72	90	105	79	98	95	115	133	113
1931	65	93	100	59	90	61	nd	105	96
1932	47	79	73	48	86	44	nd	96	100
1933	51	88	97	75	96	51	nd	135	98
1934	79	94	106	129	109	43	nd	300	105
1935	92	101	123	140	119	57	nd	232	116
1936	91	109	139	145	125	61	125	232	122
1937	100	113	143	147	127	80	nd	246	136
1938	78	115	149	126	129	81	nd	282	144

Nota: El PIB y el valor agregado en las manufacturas se expresan en valores constantes a los precios de 1970. En el poder adquisitivo de la exportación (PAE) y los valores corrientes se han deflactado por el índice de precios de la importación de cada país, a excepción de Uruguay para el que se utiliza el índice de precios de la exportación de Estados Unidos.

Fuente: Apéndice estadístico, secciones II, III y VI.

CUADRO 4.3

CENTROAMERICA Y EL CARIBE: PODER ADQUISITIVO DE LAS EXPORTACIONES, PIB Y MANUFACTURAS; 1927-38

(Indice 1928=100)

	Cuba			Costa Rica			Guatemala		
	PAE	PIB	Manuf.	PAE	PIB	Manuf.	PAE	PIB	Manuf.
1927	119	99	na	89	95	88	118	98	101
1928	100	100	na	100	100	100	100	100	100
1929	99	95	na	94	96	91	90	112	106
1930	68	101	100	93	101	98	93	116	116
1931	63	93	69	95	99	103	70	109	122
1932	49	59	58	63	92	99	55	95	87
1933	50	65	51	78	109	120	48	96	91
1934	54	71	58	57	97	114	68	109	112
1935	63	83	69	53	104	121	55	125	129
1936	74	105	79	55	111	131	74	172	167
1937	84	128	97	68	130	153	73	169	148
1938	69	98	89	63	138	180	70	174	126

	Honduras			Nicaragua			El Salvador		
	PAE	PIB	Manuf.	PAE	PIB	Manuf.	PAE	PIB	Manuf.
1927	76	89	93	75	79	103	56	85	92
1928	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1929	90	99	110	95	112	109	90	100	108
1930	101	105	103	80	90	94	55	103	92
1931	119	107	90	73	85	92	60	92	78
1932	133	96	90	56	76	72	39	83	70
1933	143	91	95	60	96	89	52	94	86
1934	124	88	98	58	87	88	60	97	86
1935	90	84	110	61	88	91	54	107	88
1936	65	85	115	49	70	80	54	104	90
1937	67	81	117	69	76	89	76	114	100
1938	44	86	124	64	78	97	50	106	91

Nota: El PIB y el valor agregado en las manufacturas se expresan en valores constantes a los precios de 1970. Para el poder adquisitivo de la exportación (PAE) de los países de Centroamérica se utiliza Bulmer-Thomas, 1987. Para Cuba se utiliza como deflactor el índice de precios de la exportación de Estados Unidos.

Fuente: Apéndice estadístico, secciones II, III y VI.

Argentina y Cuba fueron las dos economías que se mantuvieron claramente al margen de las generalizaciones hasta ahora señaladas. Las exportaciones argentinas no crecieron particularmente rápido, y las tasas de crecimiento del PIB y de la industria fueron más lentas que las de las otras grandes economías de América Latina. Atribuir esos resultados a los vínculos con Gran Bretaña y en particular al tratado Roca-Runciman resulta polémico, aunque “a la luz de los datos disponibles, la interpretación tradicional del Tratado ... sigue siendo válida”³⁷. Abreu sostiene que “una política menos ‘educada’ en materia financiera que implicase, por ejemplo, una reprogramación del pago de la deuda externa hubiera liberado recursos para adoptar políticas internas expansivas y para consolidar más la industria nacional mediante el aumento de la importación de bienes de capital”³⁸.

En el caso de Cuba, los efectos de la Depresión fueron devastadores. Los datos macroeconómicos para ilustrar esta afirmación son escasos: las estimaciones sobre el PIB no son fiables y los mejores datos, que corresponden a la producción industrial, sólo comienzan en 1930. Sin embargo, las estadísticas indican que el valor real de la producción industrial total de 1930 no volvió a alcanzarse hasta 1941³⁹.

La polémica sobre Cuba es similar a la referida a Argentina: ¿había en verdad otra alternativa a la de renegociar a cualquier costo el acuerdo azucarero con Estados Unidos? El precio a pagar fue, naturalmente, el acceso preferencial de los fabricantes estadounidenses al mercado cubano. La recompensa fue un cierto crecimiento (al menos durante los años treinta) y el desmantelamiento de la revolución de 1933. Con todo, Cuba era peculiar por el grado en que el azúcar atraviesa todas las instituciones y la vida económica y política del país. El proyecto de diversificación iniciado en 1926

³⁷ Abreu, volumen complementario 2: 155. El tratado Roca-Runciman favoreció a Argentina en el sentido de que, pese a la política de preferencia imperial británica, permitió el continuo acceso argentino al mercado británico de carne y cereales. Sin embargo, el tratado obligó a Argentina a reducir aranceles sobre muchas de las importaciones británicas y permitió que las empresas británicas pagasen sus gastos deduciendo lo que debían de las exportaciones argentinas al Reino Unido. Véase Rock, 1991: 21-4.

³⁸ Abreu, volumen complementario 2: 156.

³⁹ Las estimaciones de Brundenius sobre el PIB indican que los niveles de PIB per cápita de 1910-20 no se habían recuperado al llegar la revolución castrista, aunque hubo crecimiento en los años treinta al reactivarse la producción azucarera (alrededor del 24% si se comparan 1928 y 1937). Este autor toma las estimaciones de Alienes (1950), que deflactó según los precios de Estados Unidos, y deflacta en cambio utilizando el índice cubano del precio de los alimentos (Brundenius, 1984). Los datos del PIB de Cuba en este período no son fiables y han sido tema de mucha polémica, por lo que las conclusiones que aquí se recogen deben considerarse como una aproximación.

fracasó debido a los acuerdos comerciales del “New Deal” con Estados Unidos y a la arraigada dependencia en el azúcar. Créditos, transporte, la totalidad del funcionamiento de la burocracia, las redes comerciales, todo giraba en torno al azúcar⁴⁰. No había comunidad urbana o rural que no dependiera total o parcialmente del ingenio local y de la caña que se cultivaba para abastecerlo. El poder del azúcar en Cuba era tan profundo que el tema escapaba a las opciones racionales de los encargados de formular la política económica.

Teniendo en cuenta los datos presentados al comienzo de esta sección, no sorprende que la exportación de productos básicos haya sido tan importante para generar la recuperación ni que los gobiernos la apoyaran. Incluso las economías más grandes todavía dependían fuertemente del comercio exterior en los años treinta y contaban con sectores industriales relativamente pequeños. Sin embargo, en el transcurso de la década, la dependencia del comercio exterior habría de cambiar. En 1945, la situación se había hecho más diversa.

En cierto sentido, la segunda guerra mundial permitió que continuara el saludable proceso de diversificación económica de América Latina. El subcontinente se convirtió en fuente importante de materias primas y experimentó un incremento aún más fuerte de algunas exportaciones, al tiempo que las limitaciones impuestas a la importación generaron un nuevo estímulo para continuar con la sustitución de importaciones. Sin embargo, otras exportaciones perdieron sus mercados europeos. El proceso adquirió dimensión regional pues se abrió el comercio de manufacturas entre los países de América Latina. La capacidad de cada país para aprovechar las oportunidades fue desigual. Así, la experiencia país por país resultó muy variada. Por ejemplo, en el caso de los minerales, el control sobre los precios en los países consumidores y el retraso en los pagos significaron que el ingreso adicional recibido fue escaso. Esto explica el crecimiento relativamente limitado de los ingresos provenientes de la exportación en países exportadores de minerales como Chile, Bolivia y Perú. Pero incluso cuando ese ingreso estaba disponible, poco había en qué gastarlo, lo que dio lugar a una acumulación considerable de reservas. La industria estuvo sujeta a fuerzas contradictorias. La escasez de productos importados alentaba un nuevo empeño por la sustitución, pero ese empeño se veía coartado por la escasez de insumos y de bienes de capital importados. El resultado final fue la continuación del crecimiento industrial de los años treinta (véase el cua-

⁴⁰ Este aspecto está bien documentado en BIRF, 1951.

CUADRO 4.4

CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES, EL PIB Y LAS MANUFACTURAS, 1939-45
(Índices 1938=100, valores para 1944-45)

	Exportación		PIB	Manuf.
	Valor	Volumen ^a		
Argentina	161	141	122	131
Brasil	220	93	123	144
Chile	150	108	126	184
Colombia	148	109	123	162
Cuba	295	146	137	138
México	252	84	141	177
Perú	123	80	113	...
Uruguay	177	109	108	114
Venezuela	195	155	142	141
Centroamérica				
Costa Rica	110	77	96	86
El Salvador	202	118	124	133
Guatemala	149	107	89	109
Honduras	145	141	114	127
Nicaragua	250	89	157	286

Nota: El PIB y el valor agregado por las manufacturas se expresan en valores constantes a los precios de 1970. La exportación se expresa en dólares corrientes de Estados Unidos.

^a El volumen de exportación de Cuba incluye solamente el azúcar.

Fuente: Apéndice estadístico, secciones II, III y VI.

dro 4.4) pero a diferente ritmo en los distintos países y con un nuevo sesgo hacia los bienes de capital y los insumos básicos. Por ejemplo, varias de las empresas que luego serían importantes en la industria brasileña de bienes de capital evolucionaron de simples talleres a fábricas durante este período⁴¹.

Un aspecto peculiar fue que esta evolución estuvo respaldada por el papel que desempeñó Estados Unidos. La guerra había dado un empuje extraordinario a la influencia de Estados Unidos en las economías latinoamericanas, pues este país intentó proteger las fuentes de suministro disponibles y fomentar el desarrollo de nuevos recursos estratégicos. La expansión del papel de Estados Unidos se vio ayudada por la des-

⁴¹ Gupta, 1989: 19.

aparición de Japón y Europa como fuentes de financiamiento e importaciones, así como por las perturbaciones que la guerra causó en el comercio de exportación a Europa. Con el incremento de la presencia de Estados Unidos, se impulsó la expansión del rol del Estado y la utilización de controles directos, promocionados paradójicamente por el gobierno estadounidense. Diversas misiones patrocinadas por Estados Unidos propugnaron el desarrollo de industrias básicas. Al mismo tiempo, se produjo una clara expansión de la participación del sector privado en el gobierno, cuando varios hombres de negocios respondieron a los llamamientos patrióticos y colaboraron en una diversidad de comités establecidos para impulsar estos nuevos proyectos.

El énfasis de las misiones y los asesores extranjeros en los sectores del hierro y el acero y en otros insumos básicos contribuyó a que la industrialización tomara un nuevo camino. Este poseía la capacidad de tornar al sector manufacturero más autónomo, y más abierto a fuentes importantes de cambio tecnológico⁴². Además, la exportación de manufacturas comenzó a realizarse dentro del continente: para el último año de la guerra, la participación de las exportaciones de textiles brasileños y mexicanos pasó de casi cero al 20% del total de las exportaciones. La mayoría de estas ventas tuvieron como destino otros países de América Latina.

Las consecuencias en términos de crecimiento del ingreso se indican en el cuadro 4.4. Llama la atención que durante la guerra no se observa correlación entre crecimiento y evolución de las exportaciones. Esto se entiende en función de los factores ya señalados: el grado variable en que los ingresos provenientes de la exportación se acumulaban en los países productores y las restricciones para la utilización de divisas en tiempo de guerra.

En muchos casos, el impulso de la demanda proveniente de la expansión de los ingresos de las exportaciones y las dificultades de oferta por el lado de las importaciones llevaron inevitablemente a la inflación, por encima de la originada por la subida de los precios mundiales. Pero las presiones inflacionarias se agravaron debido a que el interés en incrementar la oferta de productos de exportación desplazó parte de la tierra disponible para la producción destinada al mercado interno. Presiones de la demanda desde el lado monetario, que obedecían a la acumulación de grandes saldos del producto de la exportación, complicaron la situación. Colombia fue, al parecer, el único país que supo tomar las medidas de contención apropiadas⁴³.

⁴² Para los años cincuenta esta tendencia se vería desbordada por un nuevo interés en los bienes de consumo.

⁴³ Triffin, 1944.

La sobrevaluación del tipo de cambio fue una consecuencia grave de las presiones inflacionarias. Muchos países no veían en la devaluación ventaja alguna a corto plazo, pues sus exportaciones se vendían a precio fijo mediante acuerdos directos de compra negociados con Estados Unidos. Las fuertes desviaciones respecto de un tipo de cambio “razonable” resultarían uno de los aspectos más perniciosos del período de la guerra.

Un efecto más positivo del creciente volumen de reservas fue que la deuda externa de los años treinta todavía pendiente pudo ser pagada. En los primeros años cuarenta, varios países, entre ellos Brasil y México, liquidaron toda su deuda, abriendo así el camino para una nueva integración en los mercados internacionales de capital, un aspecto que sería de importancia en el modelo de crecimiento de la posguerra.

INSTITUCIONES Y CAPACIDADES

Influidos parcialmente por la evolución mundial, durante los años veinte y treinta cobraron fuerza movimientos sociales que hacían hincapié en la importancia de los intereses comunitarios y colectivos. Dichos movimientos tuvieron su origen tanto en bases elitistas como populares. Movimientos como el indigenismo en los Andes se volcaron hacia las raíces autóctonas. Los partidos socialistas y comunistas tomaron impulso, y los gobiernos cortejaron el voto de la clase trabajadora emergente.

Estos desarrollos dieron lugar a un nuevo enfoque sobre cuestiones sociales y de bienestar. Pero, en general, los principales desarrollos institucionales de la época estuvieron marcados por las necesidades de la modernización económica y las crisis antes que por objetivos sociales. Las tendencias internacionales también eran favorables a que el gobierno desempeñara un papel más activo. La Unión Soviética y su campaña de industrialización iniciada después de la revolución, así como la experiencia fascista de Italia y Alemania, influyeron claramente en Getulio Vargas en Brasil, Lázaro Cárdenas en México y Juan Domingo Perón en Argentina. También influyeron el “New Deal” norteamericano de los años treinta y el creciente papel otorgado a la planificación y los controles en tiempo de guerra. En estas décadas surgieron varios gobiernos orientados hacia el desarrollo, algunos de ellos influidos por planteamientos militares, como el caso de Getulio Vargas en Brasil a partir de 1937, y otros basados en movimientos sociales, como ocurrió especialmente en México. El papel de los militares en el desarrollo económico creció en importancia, lo que se mantendría en el período de posguerra. En general, las élites agrarias tradicionales conservaron su poder. Instituciones como

CORFO, el banco chileno de desarrollo, se crearon precisamente en acuerdo con el sector agrícola: la creación de CORFO se toleró a cambio de que el sistema de tenencia de la tierra no se viera modificado⁴⁴.

La evolución más notable se manifestó en las instituciones económicas. En los años veinte, el aspecto monetario del desarrollo institucional recibió un fuerte impulso de un alud de fondos del exterior. Los intereses externos propugnaron la necesidad de crear instituciones más sólidas y ello llevó a la creación de bancos centrales y organismos de recaudación tributaria. El “médico del dinero”, Edwin Kemmerer, jugó un papel importante en varios países. Kemmerer, un experto en moneda y banca y una autoridad en el sistema de la Reserva Federal de Estados Unidos, fue asesor financiero de México y Guatemala y encabezó comisiones financieras a Colombia, Chile, Ecuador y Bolivia en los años veinte, y a Perú en 1931⁴⁵. Fue el principal responsable de la creación de bancos centrales y otras instituciones propias de un sistema monetario moderno, así como de elementos de un sistema tributario moderno. Aunque estas instituciones se basaron en el restablecimiento del patrón oro (un artículo de fe para Kemmerer), que pronto habría de desaparecer, las innovaciones que propuso dieron lugar a instituciones financieras de utilidad a largo plazo y que sentaron la base para un papel más activo del gobierno⁴⁶. Solamente en Colombia contribuyeron adecuadamente para controlar las consecuencias monetarias del creciente nivel de reservas de divisas en los años cuarenta⁴⁷. Pero ello se debió no a Kemmerer sino al horror que Colombia sentía por la inflación, que estaba fundado en el recuerdo colectivo de la guerra de los mil días⁴⁸ (un recuerdo que se convirtió en institución en sí mismo).

El aspecto negativo de esta entrada de fondos fue el crecimiento de la corrupción. La encarnizada competencia entre los bancos para colocar sus préstamos estuvo en el origen del problema. La rivalidad carecía de escrúpulos y el soborno se generalizó. Una de las estratagemas más inocentes fue dar al cuñado del presidente de Cuba un cargo bien remunerado en la sucursal cubana de un banco estadounidense mientras este

⁴⁴ Ortega, 1989.

⁴⁵ Seidel, 1972; Drake, 1989.

⁴⁶ Los que Kemmerer llamaba “sus” países salieron del patrón oro más lentamente que el resto en los años treinta. Podría aducirse que ésta no fue la decisión más conveniente en aquellas circunstancias. Después, sin embargo, “sus” instituciones sobrevivieron para prestar servicios a sucesivos gobiernos de distinto tipo. Véase Drake, 1989.

⁴⁷ Triffin, 1944.

⁴⁸ Al menos esto es lo que aseguran los estudiosos colombianos.

competía con éxito frente a otros bancos⁴⁹. La fortuna acumulada por el hijo del presidente peruano Augusto Leguía (1919-30) es un caso bien conocido. La hazaña más notable de Juan Leguía fue cobrar en 1927 a Seligmans, un banco de inversión neoyorquino, una comisión de US\$520.000 por su ayuda en la negociación de dos grandes empréstitos en el exterior⁵⁰.

Los países más activos en la defensa de sus sectores exportadores y en contrarrestar la recesión —Brasil, Colombia y México— expandieron el rol del Estado, reforzando su aprendizaje del pasado. En cambio, países como Perú, que sólo esperaron a que la recesión pasara, no aprovecharon ese “aprender haciendo”. En Brasil, las constricciones impuestas por la recesión se conjugaron fructíferamente con las características intervencionistas del régimen de Getulio Vargas, en especial después del golpe de 1937 y la puesta en marcha del Estado Novo⁵¹. En Chile, el proceso de construcción institucional centrado en la diversificación se inició en los años veinte (lo que coincide con la depresión económica en ese país, que se inició con el colapso del mercado del nitrato en esa misma década). A partir de 1927-29, con Pablo Ramírez como ministro de hacienda, el rol de los ingenieros en el sector público se amplió considerablemente. Dos de ellos, Desiderio García y Guillermo del Pedregal, fueron el arquitecto y primer vicepresidente, respectivamente, de CORFO, fundado en 1939⁵². La crisis también ayudó a quebrar obstáculos como (en el caso mexicano) el prejuicio contra el papel moneda⁵³.

La necesidad de remplazar la tributación sobre el comercio exterior por otras fuentes de impuestos obligó también a tomar medidas innovadoras. Lamentablemente, el recurso más habitual fue implantar tipos de cambio diferenciales que, si bien contribuían a incrementar la pericia de bancos centrales y tesoros, resultaban aceptables para los gobiernos porque obviaban el paso por las legislaturas y la necesidad de “convencer” a las elites sobre la importancia del gasto público. De esta manera el gasto público pudo crecer con más rapidez. Sin embargo, a largo plazo, habría sido más saludable para el sistema fiscal y para la formulación de la política económica en general que se hubiese exigido a los gobiernos constituir una base política que respaldara las nuevas medidas en el terreno de los impuestos y el gasto.

⁴⁹ Lewis, 1938: 377.

⁵⁰ Thorp y Bertram, 1978.

⁵¹ *Ibíd.*: 66.

⁵² French Davis et al., volumen complementario 3.

⁵³ Cárdenas, volumen complementario 2.

La segunda guerra mundial dio un fuerte empuje a la empresa pública, sobre todo en Brasil y México, pero también en otros países. En parte ello era consecuencia del interés estratégico de Estados Unidos en minerales⁵⁴. Así, el crecimiento del sector público se vio fuertemente estimulado en Perú y Bolivia. El papel de Estados Unidos se puede advertir también en el aliento que dio durante la guerra a los controles directos, que ya eran habituales en América Latina en los años treinta.

Una parte importante de la expansión del Estado se refiere al conocimiento. Es significativo que, en Brasil, el *Conselho Nacional de Geografia* fuese creado en 1937 y el *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística* en 1939. En otros países los resultados son más variados, aunque Venezuela se destaca por una expansión de las funciones estatales con el objeto de distribuir los ingresos del petróleo⁵⁵.

El hecho de que la presión demográfica, aunque creciente en las zonas urbanas, no fuera todavía intensa durante este período, contribuyó al desarrollo institucional del sector público. La expansión del Estado pudo producirse sin presiones en favor de la creación de empleo (una tendencia que dominaría el período de la posguerra). La CEPAL estima que en 1925 el empleo en el sector público alcanzaba el 0,8% de la fuerza de trabajo en América Latina, y sólo el 1,1% en 1950. La excepción se encuentra en Uruguay con un sector público en crecimiento y que para 1932 ya representaba el 3% de la fuerza de trabajo⁵⁶.

También se ampliaron las funciones sociales del Estado. Esto respondía al efecto de demostración a escala internacional que ya se había sentido en la segunda década del siglo y en los años veinte, cuando en todo el mundo se comenzaba a presionar en favor de la jornada de ocho horas y otras demandas sociales. Se elaboraron y aprobaron códigos del trabajo en muchos países. Los países líderes en seguridad social fueron Uruguay, Argentina y Chile, todos ellos antes de 1930. A finales de los años treinta, los sistemas brasileño, chileno y uruguayo estaban bien desarrollados, mientras que el sistema mexicano cobró forma en los años cuarenta⁵⁷.

⁵⁴ Humphreys, 1982.

⁵⁵ Whitehead, 1994: 53, 54.

⁵⁶ CEPAL, 1965: 167.

⁵⁷ Whitehead, 1994: 76, 80.

CONCLUSION

Las perturbaciones registradas en los 30 años transcurridos entre 1914 y 1945 ofrecieron señales contundentes de la necesidad de cambio. ¿A qué conclusión puede llegarse sobre la capacidad de América Latina para cambiar? El análisis se complica por el hecho de que sólo la perturbación de los años treinta generó un fuerte imperativo para el cambio; las dos guerras mundiales ofrecieron oportunidades pero restaron gran parte de la urgencia. Esta ambigüedad debilitó si no anuló las señales de cambio.

Con todo, las evidencias sobre la capacidad de cambio son llamativas. La industria creció, la agricultura se diversificó y, en medio de la Gran Depresión, algunos países alcanzaron a recuperarse aun antes que sus sectores de exportación. Las políticas fueron innovadoras y pragmáticas y nuevas instituciones aparecieron. Con menor presencia de capital extranjero en los años treinta, la pequeña y mediana empresa logró crecer, sobre todo en minería. La deuda externa no se pagó cuando era sensato no hacerlo y se reanudaron los pagos cuando esto volvió a ser posible. Mejoraron los indicadores sanitarios y de alfabetismo, y el crecimiento fue más alto que en los países centrales. Llegada la segunda guerra mundial, la exportación de manufacturas había comenzado y la vieja ilusión de la integración latinoamericana revivía.

El período de prueba fueron los años treinta, cuando las señales de cambio se mostraron sin ambages. En estos años, la recuperación fue rápida e impresionante. Sin embargo, ésta se hizo posible en gran medida a causa de circunstancias extraordinarias y de corta duración. Concretamente, surgieron muchas oportunidades para sustituir importaciones, tierra y trabajo se encontraron disponibles para ampliar y diversificar la agricultura y el incumplimiento del pago de la deuda fue posible sin sufrir sanciones o perder ventajas ya que de todas maneras la inversión directa era escasa y los créditos inexistentes. El flexible aunque cruel mundo de los años treinta permitió la “recuperación” por el camino de la quiebra, de la reducción de márgenes e incluso del hambre (en forma de salarios más bajos). La flexibilidad de los precios a la baja significaba que la inflación no eliminaba las ventajas de una devaluación del tipo de cambio, de manera que la exportación podía estimularse sin una drástica estabilización adicional que podría haber minado la confianza de los inversores. Todo esto anuncia, de forma especular, el relato muy diferente de 50 años más tarde.

La capacidad de reacción puede haber sido notable en términos generales, pero varió mucho de un país a otro. En un extremo estuvo Cuba, donde el nivel educacional y el ingreso per cápita relativamente alto alcanzado antes de 1929 parecerían indicar

una considerable capacidad de reacción. Sin embargo, pese a medidas muy innovadoras y a un programa de diversificación, las consecuencias del enraizamiento del azúcar en instituciones y estructuras fueron tan profundas que la economía permaneció atada a ese producto, utilizándose incluso las reservas del tiempo de la guerra para comprar empresas azucareras de Estados Unidos⁵⁸. Sin un banco central, Cuba careció de una política fiscal y monetaria autónoma.

En el otro extremo, los casos de reacción firme y de diversificación importante fueron Brasil y Colombia y, con características propias, México. La recuperación económica de Brasil y Colombia estuvo ligada a la exportación. Sin embargo, las propiedades especiales del café facilitaron la diversificación, probablemente ayudada también por la modesta evolución de los precios de este producto. La reacción positiva de México formó parte de un fenómeno más profundo, a saber, la utilización del legado de la revolución por el gobierno de Cárdenas.

Tras el período de 1914-45, América Latina pasaría a la fase siguiente de industrialización. Sin embargo, hay una gran diferencia entre la industrialización que refleja los intereses del sector exportador y aquella que lidera la economía respaldada por un Estado que asume nuevas funciones. Lo primero es lo que ocurrió en los años treinta. Lo segundo es una descripción adecuada de las economías más grandes de América Latina en los años cincuenta. La segunda guerra mundial marcó un cambio, al que también contribuyó la nueva política de Estados Unidos que, durante la guerra, consideró que el fomento de la industria en América Latina sería útil para sus intereses estratégicos. Ya incluso en los años treinta, el fomento de la industria por parte de los militares en Brasil con Getulio Vargas, y también los nuevos instrumentos de fomento e intervención estatal empleados en Brasil y Chile, presagiaban un cambio de perspectiva, herramientas y prioridades.

⁵⁸ Véase Pollitt, 1984, para la retirada de capital estadounidense en los años treinta y cuarenta.



INDUSTRIALIZACION Y EXPANSION DEL PAPEL DEL ESTADO: 1945-73

TRANSCURRIDOS LOS PRIMEROS CINCUENTA AÑOS del siglo XX, América Latina presentaba un aspecto muy diferente al de principios de siglo y unos fuertes cambios estaban surgiendo. La reestructuración iniciada en los años treinta continuó durante la segunda guerra mundial y seguiría avanzando. El Estado había adquirido diversas herramientas de política económica, como una mayor discrecionalidad sobre los instrumentos monetarios, y existía una base tributaria más amplia. Al mismo tiempo, el abandono del patrón oro otorgó a las autoridades financieras la libertad de modificar el tipo de cambio. En esos años de mitad de siglo, unos pocos gobiernos nacionales, con mayor o menor intensidad y en momentos diferentes, aceptaron la responsabilidad de fomentar el desarrollo económico. Ampliaron la infraestructura económica o crearon empresas públicas, ya fuera con fines de defensa, como en Argentina bajo Juan Domingo Perón, o para asegurar el abastecimiento interno de ciertos insumos estratégicos, como se hizo en Brasil y México. El papel del Estado se extendió también al fomento de nuevos empresarios, a menudo “creándolos” bajo el cobijo de importantes contratos públicos para la construcción de carreteras, represas y servicios públicos.

En este capítulo se pasa revista primero al nuevo contexto de crecimiento tanto del sector interno como del externo durante la posguerra, para luego seguir con la

Foto: Trabajador del petróleo en Venezuela, 1968.

evolución de la economía política de la industrialización en los países que encabezaron el proceso. En la siguiente sección se examinan los altos y bajos de la evolución institucional que dio apoyo al crecimiento y a la que éste, a su vez, sirvió de respaldo. A continuación se consideran dos innovaciones importantes de la política económica del período, a saber, la integración económica y la reforma agraria.

NUEVO CONTEXTO SOCIOECONOMICO

El nuevo papel del gobierno correspondía a la creciente capacidad institucional y a un contexto social en el que la clase media se había convertido en un factor importante y visible en los países más grandes. El crecimiento urbano aumentaba rápidamente, mientras que el alza en los niveles de alfabetismo y la difusión de la prensa y la radio estaban cambiando la vida política y social. Se intensificaron las tendencias demográficas del período anterior, sobre todo lo que se refiere a la tasa de mortalidad, que descendió un 50% o más en la mitad de los países entre los años treinta y sesenta. Por lo general la tasa de natalidad se mantuvo estable o incluso aumentó como consecuencia de las mejores condiciones sanitarias, el incremento del número de matrimonios y el descenso de la tasa de mortalidad infantil. En consecuencia, la tasa anual media del crecimiento de la población se elevó del 2,2% en 1930-50 al 2,7% en 1950-70. Sólo en Argentina, Uruguay, Cuba y Panamá se registró un descenso de la tasa de natalidad y un menor crecimiento demográfico. La migración a las ciudades afectó a un gran número de países incluso a los más pequeños. Así, el crecimiento urbano en 1950-80 rebasó el 5% en Venezuela, República Dominicana y Honduras, situándose el promedio de América Latina en el 4,1%. La explosión demográfica produjo un aumento del coeficiente de dependencia, es decir, la proporción de aquellos considerados únicamente como consumidores frente al total de los consumidores y productores¹. El promedio en 1960 era del 46%, alcanzándose más del 50% en Costa Rica, Nicaragua y Panamá.

Las cifras indican hasta qué punto los formuladores de políticas tuvieron que tener presente el tema del empleo, sobre todo en vista de las crecientes tensiones sociales (por ejemplo, la violencia rural en los años cincuenta en Perú, en los años cuarenta y

¹ Este concepto muy utilizado, que establece como "productivo" al grupo comprendido entre las edades de 15 y 65 años, no encaja bien con la realidad del mercado laboral de América Latina ni con la estrategia de supervivencia de las familias pobres.

cincuenta en Colombia, y las situaciones tensas en toda América Latina como consecuencia de la Revolución Cubana). El desasosiego aceleró la migración y dio más urgencia a los planes para establecer una estrategia de desarrollo que generase trabajo.

Las tendencias se conjugaron con el contexto internacional de posguerra, en el que sobresalía el predominio de Estados Unidos como un nuevo factor. Mientras que los países europeos habían padecido una destrucción terrible, la capacidad productiva de Estados Unidos se incrementó en un 50% durante la guerra. En 1945, Estados Unidos produjo más de la mitad de todos los bienes manufacturados del mundo, y supo transformar su capacidad productiva desarrollada durante la guerra, re-orientándola rápidamente hacia una producción adecuada al nuevo contexto de paz. Más aún, Estados Unidos poseía en ese momento la mitad de los medios de transporte marítimos en el mundo, en comparación con sólo el 14% en 1939, y suministraba un tercio de la exportación mundial, al tiempo que absorbía sólo una décima parte de la importación mundial².

El gobierno de Estados Unidos tenía muy claro cómo deseaba desempeñar su nuevo papel. En contraste con el periodo de entre-guerras, cuando las señales que indicaban la necesidad de cambiar el sistema internacional eran débiles y contradictorias, hacia el final de la segunda guerra mundial era evidente que el sistema internacional había dejado de funcionar y que hacía falta un cambio institucional de primer orden. Durante la guerra, Estados Unidos dirigió las conversaciones a muchos niveles con objeto de preparar la paz. Entre los temas que se abordaron estaban una evolución institucional que asegurara el crecimiento de los flujos del comercio y de capital, el uso de esas instituciones para reducir los controles discriminatorios y para limitar el papel creciente del gobierno y una recuperación suficientemente rápida de las principales naciones del comercio mundial como complemento de la renovación institucional del sistema internacional. Este fue el temario que configuró los acuerdos de Bretton Woods de 1944, que crearon el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF/Banco Mundial) sobre la base de ideas anteriores. Con los acuerdos se preveía específicamente el regreso a los tipos de cambio estables y a la oferta asegurada de capital de largo plazo, con la liberalización progresiva de las economías europeas³. Como se vio claramente que esas medidas no serían sufi-

² Ashworth, 1987: 266.

³ Es importante apuntar que se preveía que el regreso a los mercados libres llevaría tiempo hasta mediados los años cincuenta. No estaba prevista la liberalización de la cuenta de capital. En la práctica se tendió a ser mucho más intervencionista que en teoría.

cientes para impulsar las economías europeas hacia la reconstrucción, al tiempo que la guerra fría pasaba a dominar el contexto político internacional, en 1947 se inventó un papel más radical para Estados Unidos con el Plan Marshall. Tras arduas negociaciones se añadió el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), firmado en Ginebra en 1947 por 23 naciones (entre ellas Argentina, Cuba y Chile). Sin embargo, los negociadores no pudieron llegar a un acuerdo en torno a la creación de la Organización Internacional del Comercio.

La baja prioridad que acordaba Estados Unidos a América Latina se haría evidente con el tiempo. Como región, era considerada relativamente “segura”, aunque se pensaba que era necesario ayudarla a controlar los movimientos obreros. La batalla ideológica mundial fue tan importante en la región como en cualquier otro sitio durante esos años, y había que vigilar estrechamente la “subversión comunista”. Pero la ayuda material no formaba parte esencial de la estrategia, dadas las necesidades de otras regiones, sobre todo Europa y Asia.

La baja prioridad que se ha mencionado se haría evidente en la serie de conferencias internacionales organizadas por Estados Unidos, una serie que comenzó en 1945 con la Octava Conferencia Interamericana de Chapultepec, México, antes de que terminara la guerra⁴. En Chapultepec, América Latina se sintió defraudada porque la mayor parte de la discusión de los detalles específicos sobre las cuestiones económicas se aplazó hasta una conferencia futura. Las delegaciones de América Latina estaban interesadas en pronunciarse sobre la cuestión que más preocupaba a Estados Unidos, es decir, las condiciones para la inversión directa externa. Pero la conferencia se aplazó tantas veces que se la bautizó como la conferencia “escurridiza”⁵. El desencanto aumentó acuciado por aspectos tan reales como la inconvertibilidad⁶. En la Conferencia de Rio en 1947, se presentó una propuesta audaz del ministro de Relaciones Exteriores de Ecuador en el sentido de que había llegado el momento de crear un plan Marshall para

⁴ Además de Chapultepec, se convocaron las reuniones siguientes: Conferencia de la Defensa en Rio, agosto de 1947, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo (reunión en la que se intentó crear la Organización Internacional del Comercio) en La Habana, 1947-48 y Novena Conferencia Interamericana (reunión en la que se creó la Organización de los Estados Americanos) en Bogotá, marzo de 1948.

⁵ Así la llama Rabe, 1978.

⁶ Este era un aspecto importante para Argentina. Una vez que Perón agotó el modesto nivel de reservas en dólares de que disponía, no era mucho el incentivo que ofrecía formar parte de un mundo de libre comercio si las exportaciones argentinas se pagaban únicamente en libras esterlinas y el país necesitaba dólares para importar maquinaria. Véase Fodor, 1986.

América Latina⁷. Pero, en 1948, en la Novena Conferencia Interamericana en Bogotá, la preocupación principal del general Marshall fue la de convencer a las naciones americanas de que Estados Unidos ya soportaba una carga demasiado pesada, la reconstrucción de la paz y la seguridad a nivel mundial, como para que pudiera considerársele como fuente importante de financiamiento para América Latina⁸. En consecuencia, lo más esencial sería establecer garantías firmes para que el capital privado pudiera asumir la tarea. Los enfrentamientos en torno a la “doctrina Calvo” que negaba el derecho de los extranjeros residentes a recurrir a los gobiernos de sus países fueron de tal magnitud que, a partir de entonces, el sector privado aconsejó firmemente renunciar a la conferencia prevista y centrar las gestiones en la negociación bilateral de la legislación sobre inversión extranjera directa ⁹. Ese fue el camino que se siguió.

Tanto el mayor papel asumido por el estado como el desarrollo de relaciones más estrechas entre el sector empresarial y el gobierno, aspectos ambos que se habían heredado de la cercana colaboración habida en los comités creados durante la guerra, correspondían a otra de las características destacadas del mundo de la posguerra. Esta relación entre los sectores público y privado era particularmente fuerte para las grandes empresas de Estados Unidos. Fueron estas empresas las que estudiaron el panorama internacional en busca de oportunidades de inversión.¹⁰ Los nuevos intereses ya se habían manifestado durante las negociaciones en las conferencias que se han descrito. La guerra había dejado a muchas de esas empresas con excedentes de maquinaria destinada a la producción bélica, y surgió la idea de que la industrialización de los países en desarrollo ofrecía oportunidades de inversión y de buenas ventas de maquinaria y equipo. Las empresas más pequeñas cuyo interés principal en América Latina había sido la venta de bienes de consumo perdieron terreno, pues a los formuladores de políticas estadounidenses les preocupaban cada vez más las condiciones para la inversión y no tanto los aranceles.

⁷ Willner, 1949: 38, en cita del *The New York Times*, agosto de 1947.

⁸ Boletín del Departamento de Estado de Estados Unidos, 11 de abril de 1948. El general Marshall concluyó su discurso de manera improvisada, mencionando algo que, según dijo, se le había ocurrido al contemplar un mural de la sala que representaba a Simón Bolívar, a saber, que el comandante de Estados Unidos que había dirigido el ataque sobre Okinawa se llamaba Simón Bolívar Bucknell. Murió en la batalla, la última gran batalla por la paz y la seguridad en el Pacífico. De esta manera, Marshall insinuaba que había que ser agradecido con los salvadores.

⁹ Rabe, 1978: 289.

¹⁰ Maxfield y Nolt, 1990.

A nadie se le cruzó por la mente que las nuevas industrias de América Latina pudieran empezar a exportar a Estados Unidos; la industrialización de la región se centró en el mercado interno de los países latinoamericanos. Puede que en aquel momento esa fuera la mejor trayectoria de desarrollo para la región, pero también era lo que más convenía a Estados Unidos desde el punto de vista político, y más todavía una vez que Dwight Eisenhower reemplazó al presidente Truman en 1953¹¹. En la práctica, las nuevas instituciones financieras internacionales comenzaron a aceptar calladamente las medidas de protección en casos específicos¹².

Estas tendencias se unieron a otras centrales tanto en el período de auge de los años cincuenta y sesenta, como en la manera específica en que América Latina aprovecharía la expansión de la economía mundial. En términos de desarrollo tecnológico, las condiciones de depresión económica durante los años treinta seguidas del estímulo a la innovación durante la guerra habían dejado todo un filón de tecnología listo para ser utilizado a nivel mundial. La dirección del cambio tecnológico significó un crecimiento del tamaño óptimo de las empresas. El mayor gasto en investigación y desarrollo (I y D), la creciente internacionalización, el importante esfuerzo de comercialización y el desarrollo de la protección para las patentes se combinaron en un aumento masivo del comercio y la inversión, pues la inversión directa externa en los países en desarrollo era un medio ideal de obtener una cuasi renta de la tecnología ya desarrollada para el mercado nacional. Entretanto, en América Latina, las reservas de divisas acumuladas al final de la guerra desaparecieron mucho antes de lo que se había anticipado, provocando el recurso abrupto a las cuotas de importación (en Argentina, la inconvertibilidad de las reservas en libras esterlinas fue un problema). La imposibilidad de acceder a los mercados fue un fuerte incentivo para que las empresas extranjeras optaran por la única opción restante, es decir, producir en el país. De esta manera surgieron en tandem las condiciones excepcionales de auge en 1950-73 y la nueva modalidad de inserción de América Latina en los mercados mundiales. El desarrollo de instituciones financieras y de instrumentos financieros internacionales, así como la aplicación de nuevas tecnologías en los medios de transporte, respaldaron esa inserción con viajes y comunicaciones eficientes que facilitaron las operaciones a escala internacional.

¹¹ *Ibíd.*

¹² Webb, volumen complementario 3. El autor señala que la Corporación Financiera Internacional, una filial del Banco Mundial, defendía de hecho la protección para “sus” industrias.

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) dio el apoyo teórico e institucional al creciente consenso sobre la importancia de la industrialización. Tras su creación en 1948, la CEPAL tuvo que demostrar su utilidad en poco tiempo para seguir existiendo¹³. El grupo de jóvenes economistas reunidos bajo la dirección de Raúl Prebisch tuvo que demostrar que había una “perspectiva latinoamericana” válida. Así, en 1949, surgió la “tesis de Prebisch”¹⁴. Aunque adoleció de congruencia en un principio, el argumento fundamental se centraba en que el aumento de la productividad debido al progreso técnico industrial en los países del centro no se reflejaba en precios más bajos sino que se retenía allí, mientras que en los países de la periferia, el aumento de la productividad en el sector primario era de menor magnitud y el excedente de mano de obra contribuía a que el nivel de los salarios se mantuviera bajo. En versiones posteriores del modelo se hizo más hincapié en el lado de la demanda es decir, en la asimetría en la elasticidad ingreso de la demanda de importaciones entre los países del centro y en los de la periferia, con los efectos consiguientes en el comportamiento de los términos de intercambio. Este enfoque apuntaba a las rigideces estructurales,— las imperfecciones del mercado arraigadas en deficiencias de la infraestructura, en las instituciones y en los sistemas y valores sociales y políticos — como el factor que hacía que las economías de América Latina no reaccionaran “automáticamente” ante las señales de precios difundidas por los términos de intercambio. En consecuencia, las economías latinoamericanas necesitaban que el gobierno fomentase la industrialización activamente¹⁵. El crecimiento de la industria ofrecería independencia frente a un sector exportador de materias primas inestable y nada dinámico. (Lo extraño es que no se hiciera mucho hincapié en una transformación más amplia de las exportaciones primarias.) Los flujos de capital extranjero se consideraban como una ayuda para suavizar las rigideces, pero la CEPAL de los años cincuenta creía que esa entrada de capital se manifestaría principalmente en

¹³ Desde 1984, el nombre oficial es Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Véase en Furtado, 1985, un profundo relato de los orígenes de la CEPAL y de la evolución de sus ideas en palabras de uno de los actores principales.

¹⁴ El documento original clave es CEPAL, 1951. Véanse Fitzgerald, volumen complementario 3, y Love, 1994, donde figuran una discusión y bibliografía detallada, así como el relato de los primeros años de la CEPAL. Véase Furtado, 1985, para el relato de la oposición provocado por la CEPAL y Prebisch. Véase Pollock, 1978, en relación con el conflicto entre Prebisch y Estados Unidos.

¹⁵ En sus aspectos esenciales, como señala Fitzgerald en el volumen complementario 3, se trata de una teoría dinámica de acumulación de capital y crecimiento, basada en la modificación de algunos supuestos clave del modelo neoclásico del intercambio, mientras que muchos de sus críticos la han atacado por su ineficiencia estática.

forma de préstamos al sector público. No se veía ninguna contradicción en utilizar el capital extranjero, por conducto del gobierno, para lograr los cambios estructurales. Nadie se preguntó si el depender de fuentes externas de financiamiento podría limitar la libertad de los gobiernos para formular sus políticas económicas.

Sin embargo, las teorías de la CEPAL no eran suficiente aliciente para la adopción a largo plazo de un modelo de desarrollo basado en una industrialización por sustitución de las importaciones (ISI). También eran importantes dos metas de orden político. La primera tenía que ver con las condiciones necesarias para atraer flujos de capital extranjero. La tesis original de la CEPAL subrayaba el papel que habría de desempeñar el capital público externo, que había cumplido una función destacada durante la segunda guerra mundial y que, se pensaba, formaría parte de los nuevos fondos que acudirían a América Latina al tiempo que Estados Unidos se ocupaba de la reconstrucción de posguerra en Europa y, era de esperar, en otras partes. Sin embargo, en retrospectiva, se sabe ahora que el modelo tal como evolucionó dependía vitalmente no de los recursos públicos sino de la inversión externa directa. Para que esa inversión directa acudiese en magnitud suficiente era necesario aumentar los vínculos entre el Estado, el capital nacional y el capital extranjero. Sólo aparecería un claro camino hacia la industrialización cuando estas relaciones estuvieran mucho mejor resueltas de lo que estaban en 1945. La segunda meta de orden político se desprendía de la primera, a saber, para que el capital extranjero privado acudiese en cantidad a los países de América Latina y se sintiese seguro, se tendría que “controlar” el factor trabajo. Las tendencias radicales que habían surgido durante la guerra y después de ésta tenían que ser controladas para que las empresas no perdieran confianza, aunque ese control estaba tan o más relacionado con el contexto político de la guerra fría y la cruzada anticomunista.

La evolución de la economía política de industrialización conforme a este planteamiento fue de especial importancia en los países que se embarcaron decididamente en una estrategia de industrialización impulsada por el Estado con fuerte participación de las compañías transnacionales en las décadas en estudio, es decir Argentina, Brasil, Colombia y México.

LA INDUSTRIALIZACION IMPULSADA POR EL ESTADO Y LA EVOLUCION DE SU ECONOMIA POLITICA

Brasil es el mejor ejemplo de cómo evolucionó la nueva estrategia; fue en ese país donde las tensiones encontraron mayor expresión (y en donde se han documentado más ampliamente). Nada más formuladas, las ideas de la CEPAL encontraron eco en la burguesía industrial brasileña. La CEPAL recogía los puntos de vista del grupo de industriales encabezado por Roberto Simonsen¹⁶. Había una coincidencia total de ideas que se manifestó con claridad, incluso en lo relacionado a la función del capital extranjero obtenido de fuentes públicas más que de las privadas. Las diferencias iniciales de matiz desaparecieron rápidamente. Por ejemplo, terminada la guerra, los industriales brasileños deseaban emprender de inmediato el mantenimiento y la expansión de los mercados de exportación pero, al menos para Brasil, las negociaciones del GATT en 1947 dejaron claro a los empresarios que los países del centro no estaban dispuestos a permitir la penetración de sus mercados, una actitud que tenía su fundamento en la escasez de dólares que padecían y en su deseo de ser más autosuficientes en materia de alimentos.

Sin embargo, durante los años cuarenta, el nuevo interés en la industrialización no significaba todavía que se contase, ni siquiera en Brasil, con un proyecto dominante. La falta de consenso se ve abiertamente en el tema de la intervención estatal. El abandono de los controles sobre los precios en tiempos de guerra, que había cobrado fuerza en Estados Unidos, respondía también en América Latina a las fuerzas internas. Así quedó bien claro en Brasil con la célebre polémica entre Roberto Simonsen y Eugenio Gudín al final de la guerra¹⁷. Gudín encabezaba un fuerte grupo liberal que, si bien no se oponía a la industrialización, sí estaba en contra de las medidas de protección y, de hecho, a toda intervención estatal. La fuerza de esa reacción de tipo liberal queda de manifiesto por el hecho de que sirvió de apoyo ideológico al primer gobierno brasileño de después de la guerra, el del presidente Eurico Dutra (1946-50). Lo complejo de la situación subraya los elementos contradictorios que estaban en juego, de la misma manera que se ponían de manifiesto contradicciones a nivel internacional. Aunque la retórica y algunas de las medidas eran de corte liberal, se conservaron fuertes visos de intervencionismo¹⁸. El breve experimento con la reducción de los aranceles tuvo que

¹⁶ Leopoldi, 1984: 138-40.

¹⁷ IPEA (Instituto de Planejamento Econômico e Social), 1978: 21-40.

¹⁸ Véase, en particular, Draibe, 1985: 138-76. La autora se opone a la interpretación de Ianni, 1971.

suspenderse en 1947 al iniciarse los controles sobre la importación a causa de la magnitud del déficit. Sin embargo, las fuerzas detrás de Gudin eran lo bastante fuertes para que los industriales brasileños se dieran cuenta de que una reforma importante ulterior de los aranceles era muy poco probable. En cambio, obtuvieron niveles de protección sustanciales, paso a paso, por conducto de los controles sobre la importación (y más adelante por intermedio de los tipos de cambio múltiples). Recién en 1957 se introdujo y ratificó en el Congreso brasileño el primer arancel sistemático.

En otros países de América Latina, se aceptaba de mejor grado el papel de los aranceles. Pero lo que no recibía una aceptación fácil era un papel empresarial directo para el Estado. En Brasil, Petrobras encaró una oposición constante en sus comienzos a principios de los años cincuenta. En México, la Comisión Mexicano-Estadounidense de Cooperación Económica propuso la creación de una Comisión Federal de Fomento Industrial que ampliase el sector industrial mediante la participación directa del Estado. Aunque, según la propuesta, la función del Estado había de ser temporal, el plan levantó honda inquietud y oposición en los círculos empresariales y no llegó a aprobarse¹⁹. En Chile, como en todas las economías con un sector minero de alta productividad, la intervención del Estado era especialmente necesaria, pues sin ella el tipo de cambio habría alcanzado niveles a los que las exportaciones nuevas (o de hecho cualquier exportación) habrían dejado de ser rentables. Como es natural, todo esto creaba conflictos, en el caso de Chile relacionados con el papel que debía desempeñar la CORFO, el organismo estatal de desarrollo industrial creado en 1939. El sector industrial era favorable a la CORFO, pero más porque facilitaba créditos subvencionados que por su función empresarial directa, la que era temida. No obstante, en los primeros años, a esta última función correspondió la mayor parte de los recursos que obtuvo el organismo²⁰.

La aceptación de las medidas de protección y la proliferación de los controles en todas las economías en vía de industrialización de América Latina en los años que siguieron inmediatamente a la guerra condujeron al rápido incremento de las relaciones entre los gobiernos y las empresas con objeto de conciliar la necesidad que el sector privado tenía del Estado y al mismo tiempo el temor que le producía. En México, por ejemplo, es evidente que la red de relaciones entre el sector empresarial y el gubernamental se expandió durante la guerra y en los años siguientes. Los enlaces entre ambos sectores se debieron sobre todo a la iniciativa de las empresas, pero recibieron con

¹⁹ Mosk, 1950: 95-7.

²⁰ Ortega *et al.*, 1989: 112.

frecuencia el aliento decidido del gobierno²¹. Sanford Mosk describe bien lo exquisito de la relación al señalar que los empresarios asignaban ciertamente al gobierno un papel destacado, pero deseaban que el gobierno tomase decisiones basadas en la información y los consejos que facilitaban los grupos interesados de industriales. Lo que proponían era la intervención de las empresas en el gobierno, no la del gobierno en las empresas²².

La misma amplitud de relaciones se estaba produciendo en otros países entre los sectores público y privado²³, en parte debido a una participación establecida por la ley en consejos de administración y otras instituciones, y en parte sobre la base de contactos oficiosos. Se desprendía que, frecuentemente, la mejor manera de que las utilidades aumentasen era a través de las conexiones políticas, más que centrarse en las variables técnicas tradicionales para determinar la productividad. En Brasil, a mediados de los años cincuenta se habían dejado de oír los ecos de la polémica Simonsen-Gudin, y el nuevo papel del Estado se había afianzado tanto que el *Plano de metas* (1956) del presidente Juscelino Kubitschek no provocó oposición alguna.

En los años cincuenta también figuraban fuerzas contradictorias en los entretelones del debate sobre el papel que debía desempeñar el capital extranjero. Una vez más, la polémica Simonsen-Gudin arroja luz sobre el tema. Simonsen deseaba un acceso “selectivo” al capital extranjero y consideraba que el capital público era la solución principal. Defendía un plan Marshall para América Latina. Gudin, como es natural, era partidario de la liberalización total. Sin embargo, como las medidas de protección alentaban la entrada de capital extranjero en la industria brasileña, hubo cambios en las posiciones relativas de los diferentes intereses. Aumentó la fragmentación de la burguesía industrial. A finales de los años cuarenta y principios de los cincuenta aparecieron nuevos grupos cada vez más vinculados al capital extranjero, anulando así la posible resistencia a las disposiciones previstas en la instrucción 113 de la *Superintendencia da Moeda e do Credito* (SUMOC), anunciada en 1955, en la práctica concedía un tratamiento preferencial al capital extranjero²⁴. La cuestión se complicó aún más debido a la política de “palo y zanahoria” que impusieron los sucesivos gobiernos, ofrecien-

²¹ Shafer, 1973: 126.

²² Mosk, 1950: 29. El autor se refiere al llamado “nuevo grupo” de industriales que surgió durante la guerra, un grupo al que, según otros autores de estudios posteriores, Mosk concedió excesiva importancia. Sin embargo, estarían probablemente de acuerdo en que la descripción se ajusta a la actitud general que estaba apareciendo a todo lo ancho de América Latina.

²³ Para Chile, véase Muñoz, 1986: 210; para Brasil, véase Leopoldi, 1984: 245-92.

²⁴ La SUMOC se creó en 1945 con el propósito de transformarla gradualmente en un verdadero banco central.

do bonificaciones a la exportación, tipos de cambio favorables y, por último, una reforma arancelaria.

La evolución de un modelo de industrialización exitoso llevó en definitiva a un crecimiento económico rápido en la década siguiente, basado en una alianza tripartita del Estado, las transnacionales y la burguesía local, siendo esta última el socio más joven, de la mano de una paradoja que se resume bien en las palabras de un hombre de negocios brasileño: “al final ganamos, pero no nos llevamos el premio”²⁵.

Gradualmente, pese a las tensiones, se fueron consolidando país por país las características principales de la política económica. La consolidación comprendió por lo general medidas que resolvieron la cuestión del capital extranjero en gran medida gracias a una legislación fuerte que creaba condiciones favorables. En general, también se redujeron algo los controles directos, en especial sobre las importaciones y las divisas, y la sobrevaluación del tipo de cambio tendió a ser menor, todo ello unido a un sistema de cambios múltiples más sencillo. Como se desprende del cuadro 5.1, se mantuvo el nivel elevado de protección, con escasa racionalización, como parte central de la estrategia para atraer a las transnacionales. El núcleo del sistema de protección lo formó una combinación de aranceles elevados sobre los bienes acabados, exención de aranceles para muchos bienes de capital y productos intermedios y un tipo de cambio sobrevaluado²⁶, lo que significaba que los bienes no sujetos a aranceles resultaban muy baratos.

El diferencial de precios conducía a la selección de métodos de producción que favorecían a los bienes de capital importados y, junto con ellos, la tecnología importada. El creciente pesimismo en relación con las exportaciones nuevas, dada la tendencia al proteccionismo en los países del centro, condujo al olvido de los factores no favorables a la exportación. Un ejemplo fue la costumbre de muchas filiales transnacionales de firmar contratos con las empresas matrices para no exportar a terceros países²⁷. Parece que seguía sin verse la medida en que las exportaciones nuevas resultaban perjudicadas

²⁵ João Paulo de Almeida Magalhães, entrevistado en 1981 por Leopoldi, 1984: 337.

²⁶ Jorgensen y Paldam (1987) sostienen, a partir de datos sobre ocho países en el período 1946-85, que se ha exagerado la sobrevaluación del tipo de cambio real. Como tendencia en el tiempo ésta se registra únicamente en Perú (hasta 1970). Pero si se tiene en cuenta la sobrevaluación que ya había en 1946, el efecto todavía era importante. Por ejemplo, se calcula que la sobrevaluación del tipo de cambio en Brasil en 1946 alcanzaba el 70%. Fishlow, 1972.

²⁷ Bitar, 1971. El motivo estaba en que la empresa matriz no deseaba que se alterasen las relaciones comerciales que ya mantenía.

CUADRO 5.1

PROTECCION NOMINAL EN AMERICA LATINA; *circa 1960*

(En porcentaje)

País	Bienes de consumo no duraderos	Bienes de consumo duraderos	Bienes semi- elaborados	Materias primas industriales	Bienes de capital	Promedio
Argentina	176	266	95	55	98	131
Brasil	260	328	80	106	82	168
Chile	328	90	98	111	45	138
Colombia	247	108	28	57	18	112
México	114	147	28	38	14	61
Uruguay	23	24	23	14	27	21
CEE	17	19	7	1	13	13

Nota: La protección nominal se ha calculado como promedio aritmético simple de la incidencia aproximada (ad valorem) de los derechos y los cargos. En el caso de Uruguay se ha calculado como promedio aritmético simple de la incidencia teórica (excluidos los recargos y los depósitos previos) sobre el valor c.i.f. de la importación.

Fuente: Bulmer-Thomas, 1994, cuadro 9.1.

por la política en vigor, un aspecto que era coherente con la falta de interés de las transnacionales por exportar y con el grado en que el sector privado podía beneficiarse de la aplicación de las medidas. Ni siquiera Prebisch vio que el nivel generalizado de protección significaba un impuesto sobre la exportación²⁸. Prebisch y otros también tendieron a subestimar el grado de esfuerzo y de innovación institucional que hacía falta para poner en marcha las exportaciones²⁹.

En Brasil, el nuevo enfoque quedó incorporado en la ley de moneda extranjera de 1953 y la instrucción 113 de la SUMOC de 1955. De igual manera, en Chile, la legislación fundamental sobre capital extranjero se aprobó en 1955, a pesar de que el país se

²⁸ Entrevistas con Joseph Ramos, Santiago, 23 de octubre de 1996, Hector Assael, Santiago, 24 de octubre de 1996 y Enrique Iglesias, Bruselas, 1997. Assael, que trabajó en la CORFO de 1968 a 1970, relata que fue gracias a una conferencia sobre planificación industrial pronunciada por Ignacy Sachs en Santiago a finales de los años sesenta que llegó a comprender por primera vez la relación entre protección, tipo de cambio y exportaciones nuevas.

²⁹ Entrevista con Albert Fishlow, Washington, 1997. Furtado (1985: 106) tuvo un planteamiento más profundo en el que subrayaba la incapacidad del sistema financiero para permitir la reestructuración.

encontraba más avanzado en la consolidación de las posiciones e instituciones que habían falta para que prosperase la ISI, gracias a que comenzó antes y a que el gobierno participó activamente en todos los frentes. A principios de los cincuenta, la crisis del mercado del cobre, la inflación y los problemas de la balanza de pagos ya provocaban el temor de que la ISI estuviera llegando a su límite. La reorientación que llevó a cabo Chile en 1955 fue más radical que en otros países, ya que entrañó un plan de estabilización y el compromiso de seguir medidas más favorables al mercado³⁰. En Argentina, 1955 fue el año en que Juan Domingo Perón, al reconsiderar el papel del capital extranjero, provocó un sentimiento de oposición creciente hacia su gobierno. Con todo, no fue hasta que el presidente Arturo Frondizi llegó al poder en 1958 que la política cambió a una posición de tipo no intervencionista más favorable al capital extranjero.

Se ha descrito la evolución de la economía política de las medidas de industrialización, a saber, aranceles, tipos de cambio y legislación sobre el capital extranjero. Pero no se ha mencionado otro posible instrumento, es decir, la tributación (aparte de la importante tributación implícita en las medidas ya mencionadas). La omisión obedece al hecho de que la reforma tributaria brilló por su ausencia durante este período. La única política tributaria que evolucionó fue la que gravaba a las empresas transnacionales exportadoras; en Chile y Venezuela se pensó que era una forma evidente de financiar la industrialización³¹.

En Chile, como en otros países en los que las empresas extranjeras ejercían un fuerte control, los planes para aumentar los tributos encontraron resistencia, en este caso una huelga de inversiones en el sector del cobre. El tipo de cambio era, en efecto, el único medio de gravar al sector (por eso la lógica económica y política de una nacionalización eventual y la razón de que no se haya dado marcha atrás). Ahí donde el control estuvo en manos nacionales, la excepción prueba la regla: fue el firme carácter multisectorial de la Federación de Cafeteros Colombianos y su interés por la diversificación lo que permitió que se lograra un acuerdo (en última instancia y después de mucho trabajo) que permitiera gravar al sector cafetero. Ahí donde había diversidad de productos de exportación, las moderadas tasas impositivas fueron objeto de negociación; por ejemplo, en México se estableció en 1938 un impuesto sobre la exportación de petróleo, otros minerales y algunas exportaciones, que se justificó como una forma de

³⁰ Ortega *et al.*, 1989: 132-8; Muñoz, 1986: 125-45.

³¹ Behrman, 1976: 105; Rabe, 1982: 80-93.

absorber los beneficios imprevistos de la devaluación. El impuesto evolucionó hacia lo que en la práctica era un tipo de cambio diferencial³². Sin embargo, pese a estos ejemplos de tributación, la situación más generalizada fue que no pudieron concertarse buenos acuerdos.

Detrás de la ausencia de una política tributaria progresiva se encontraba la realidad política de la distribución desigual de la riqueza, especialmente en lo que se refiere a la tenencia de la tierra. Ante esta estructura, poco podía hacer la reforma agraria. Lo importante aquí, sin embargo, es que esa estructura de poder limitó mucho *otros* campos de formulación de políticas, sobre todo en cuanto a la extracción de un excedente que podría ser invertido en otras actividades de la economía. En cambio, Corea y Taiwan, por ejemplo, llevaron a cabo reformas agrarias en las que Estados Unidos desempeñó un papel importante, porque éste vio la reforma como un medio de debilitar a una clase política reaccionaria con la finalidad de liberar recursos para el crecimiento. Dada la situación de ambos países en la primera línea de la guerra fría en Asia, la expansión económica fue considerada como un factor crucial³³. Como resultado del cambio político del que la reforma agraria era un aspecto central, ambos países contaron con un margen de acción que la mayoría de los países de América Latina no tuvo. El resultado en Corea es que se extrajo del sector agrícola un excedente masivo, gracias a la aplicación de una política de precios apropiada³⁴.

Estas graves limitaciones para la política económica continuaron subrayando el desarrollo económico de diversas maneras hasta entrados los años sesenta. El peso mismo de las elites terratenientes en la sociedad, si bien constituía un obstáculo para la reforma agraria, sirvió también de estímulo para implementar reformas pues ofrecía la posibilidad de disminuir las bases sobre las cuales se erigían estos grupos poderosos y reaccionarios. Las dificultades de la redistribución fomentaron el interés por la integración regional como solución, entre otras cosas, al problema del tamaño del mercado.

³² Se trataba de un sistema de tipo de cambio diferencial oculto impuesto por conducto de los llamados “aforos” para la exportación. El aforo podía variar.

³³ Estas observaciones se basan en una conversación con Brian Pollitt.

³⁴ El gobierno era el único comprador de cereales y el encargado de fijar el precio de los abonos. Un aspecto clave es que el gobierno dispuso de flexibilidad para dar marcha atrás a las medidas de política en los años setenta, cuando se vieron los perjuicios ocasionados del lado de la oferta. En el caso de México, donde hubo una reforma agraria relativamente amplia, el mismo proceso funcionó en forma muy parecida, utilizándose precios diferenciales, pero no se dio marcha atrás a las medidas hasta que surgió la crisis de la deuda (véase el capítulo de Cárdenas, volumen complementario 3).

Después del auge de la guerra de Corea, los formuladores de políticas se sintieron más atraídos por la necesidad de exportar, sin por lo tanto dejar de ignorar las necesidades que exigía un sector de exportación dinámico. Un paso importante era resolver las cuestiones de economía política planteadas por la inversión directa externa y la aprobación de leyes que fomentasen el capital extranjero (el desencanto vendría más adelante cuando resultó claro que las transnacionales manufactureras no tenían interés en exportar). Pero hacían falta otras medidas. Tanto la necesidad de exportar como la percepción de los altos costos que resultaban de una intervención excesiva condujeron en sólo unos pocos casos a la evolución en los años sesenta hacia una política de comercio mucho menos distorsionante. En este terreno Colombia y Chile se situaron a la cabeza, con algunos elementos similares en los casos de Argentina y Brasil (véase el análisis de cada país en el capítulo seis).

Un segundo tema de preocupación para los formuladores de políticas era el tamaño del mercado. La necesidad de exportar y las limitaciones de los mercados nacionales condujeron gradualmente a un fuerte interés por la integración económica, que parecía resolver ambos problemas de simultáneamente. El tema del tamaño del mercado también sirvió para que se expresara interés en la reforma agraria, no obstante la oposición ya mencionada. Estas nuevas vertientes de la política económica se llevaron adelante mediante una evolución institucional en toda la región, fomentada en parte por la reacción nacional e internacional ante la Revolución Cubana de 1959. El desafío que planteó Fidel Castro aceleró el interés en la ampliación de las reformas al sector social.

EVOLUCION INSTITUCIONAL

A nivel nacional, la adopción de una estrategia de industrialización “hacia-adentro” fomentó el desarrollo de un gran número de funciones e instrumentos del sector público³⁵. Surgió una nueva clase de tecnócratas, con conocimientos técnicos de economía, planificación, gestión e ingeniería. En la mayoría de los países tuvieron un papel decisivo en la elaboración de planes estratégicos para el desarrollo de infraestructura y en la creación de nuevos organismos de desarrollo y de instituciones financieras. A partir de

³⁵ Véase Whitehead, 1994, quien documenta la expansión de los diferentes aspectos de la función desempeñada por el Estado.

finales de los años treinta se crearon varios bancos de desarrollo. Llegados los años sesenta, se establecieron diversos organismos públicos con el propósito de fomentar el desarrollo³⁶. Algunos perderían más adelante su razón de ser, como se verá en el caso de Argentina, pero otros mantuvieron su influencia y adquirieron experiencia, como en el caso del Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDE) de Brasil. Con los instrumentos de promoción industrial establecidos en los años sesenta se comenzaron a impulsar las exportaciones no tradicionales.

La evolución institucional fue muy diversa. En Brasil, Juscelino Kubitschek, quien asumió la presidencia en 1956, pudo construir sobre las bases establecidas por Getúlio Vargas, quien había ampliado el papel del Estado y creado el BNDE en 1956. Se consideraba que Kubitschek era un “Vargas man”³⁷, pero un factor favorable fue la calidad y la continuidad de la burocracia. Por ejemplo, el personal del BNDE era nombrado en su mayor parte por méritos y hubo una continuidad importante en la administración. En el directorio del BNDE no estaban representados los grupos de interés, pero el sector privado confiaba en el directorio. Se formaron grupos ejecutivos, en los que había representación de los ministerios y el sector privado, en torno a diversas metas sectoriales. Las organizaciones industriales principales del país apoyaron el desarrollo de un reglamento arancelario y de la ley arancelaria de 1957.

En Argentina Arturo Frondizi, quien asumió la presidencia en 1958 estaba muy interesado en la práctica en implementar medidas similares, pero lo que ocurrió fue muy diferente. Hubo un problema de continuidad. Los años de gobierno de Perón dividieron tan profundamente a la sociedad que todas las cuestiones se enmarcaban en una dicotomía favorable o contraria al peronismo, excluyéndose virtualmente cualquier otra cuestión. Los intentos del presidente Frondizi para atraer al capital extranjero no recibieron el respaldo del sector empresarial. El punto de vista de Frondizi era que no necesitaba obtener ese respaldo porque los empresarios darían naturalmente su apoyo a lo que beneficiara a sus intereses³⁸. En realidad lo que ocurrió fue que el sector empresarial se sintió tan alarmado por el pacto de Frondizi con Perón que no estuvo dispuesto a respaldarlo. La debilidad de las instituciones agravó la falta de confianza que las empresas tenían en el gobierno; así, nunca se aprobó, por ejemplo, la ley de fomento in-

³⁶ CEPAL, 1971: 145.

³⁷ Sikkink, 1991: 64.

³⁸ *Ibíd.*: 107.

RECUADRO 5.1

TECNOLOGIA ENDOGENA: JORGE SABATO

Nacido en 1924 en Rojas, provincia de Buenos Aires, Jorge Sábato tuvo una carrera destacada como físico y fundador de instituciones. Fue director de la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) de Argentina, creada por Perón en 1950. Durante los años sesenta fue muy influyente en toda América Latina, sobre todo en Brasil, donde era muy amigo del Ministro de Tecnología, Israel Vargas. El ministro brasileño consideraba que Sábato había ideado el concepto de “fábrica de tecnología”, que más adelante utilizaron con mucho éxito los coreanos. La fábrica de tecnología consistía en un laboratorio y un equipo de investigadores encargado de generar, adaptar y transmitir tecnología en un campo específico. La idea clave de Sábato en relación con la generación de tecnología estaba formada por un “triángulo”. Creía que el desarrollo sostenible de una sociedad dependía de que se creara una relación estrecha y permanente entre el sistema educativo, la comunidad técnica y científica y el sistema productivo. Abogó, en su trabajo en la CNEA y más adelante como asesor técnico del Pacto Andino, por la creación e institucionalización de ese tipo de enlaces. Estaba decidido a lograr la colaboración de las pequeñas comunidades científicas de América Latina y participó activamente en la creación de una multitud de redes de este tipo en los años sesenta. Su aporte al desarrollo industrial de Argentina fue considerable; por ejemplo, el reactor nuclear del país se construyó incorporando un porcentaje elevado de componentes nacionales, lo cual sirvió de estímulo para muchos proyectos derivados y generó numerosas externalidades, con independencia de la propia industria nuclear. Las tareas que fomentó Jorge Sábato tuvieron una contribución significativa hasta mediados de los años setenta, cuando Argentina cambió de rumbo.

Fuente: Entrevista con Aldo Ferrer, Washington, 21 de febrero de 1997; Wionczek, 1987; Sercovitch, 1987.

dustrial, que el sector de la pequeña y mediana empresa interpretó como “prueba del sesgo en favor de los inversionistas internacionales”. En 1960, el titular de un artículo en *La Razón* se preguntaba “¿Vale la pena industrializarse?”³⁹. Por parte del sector privado, mientras que en Brasil las asociaciones de industriales contaban con equipos de estudio y una buena organización, en Argentina, la Acción Coordinadora de Instituciones Empresarias Libres (ACIEL), por ejemplo, carecía de una estructura de organización y existía principalmente como un vehículo para la expresión del punto de vista liberal de los miembros de la asociación, además de ser un frente de oposición a la Confederación General Económica (CGE), el grupo de industriales establecido durante el gobierno de Perón⁴⁰. En los años sesenta, el Banco Industrial (fundado en 1944), la versión argentina de un banco de desarrollo, había dejado de cumplir la función para la cual se había creado, pues operaba como banco comercial en el mercado de crédito a corto plazo.

En Chile, la industria y la agricultura estuvieron respaldadas por un fuerte desarrollo institucional, sobre todo en materia de elaboración de recursos naturales. Se crearon institutos tecnológicos y las universidades recibieron asistencia⁴¹. La CORFO, especialmente en su etapa temprana, desempeñó una papel importante de fomento⁴². Su base técnica era sólida y sus altos niveles de profesionalismo eran reconocidos. En 1958, se reformó la institución para dar más importancia a su papel de fuente de crédito y menos a sus funciones empresariales⁴³.

En toda América Latina durante este período el Estado desempeñó el papel principal en la expansión de la infraestructura económica que facilitó la industrialización y el crecimiento global. A su vez, la construcción de carreteras, redes telefónicas, abastecimiento de energía a precios razonables (con frecuencia subvencionados) y otros servicios públicos permitieron que se consolidase un verdadero mercado interno. Además, el Estado creó una serie de organismos con el fin de fomentar sectores específicos como el industrial, el forestal, el agrario y el minero según el país de que se trate y también el desarrollo de recursos científicos, tecnológicos y de formación de especialidades técnicas. El relato que se recoge en el recuadro 5.1 sobre el papel de la Comisión Nacional

³⁹ Ortega et al., 1989: 2. *La Razón*, 13 de diciembre de 1960.

⁴⁰ Ortega et al., 1989: 106.

⁴¹ French-Davis et al., volumen complementario 3: 10.

⁴² *Ibíd.*: segunda parte.

⁴³ Ortega et al., 1989.

de Energía Atómica de Argentina y Jorge Sábato, muestra cómo avanzaron las relaciones entre los sectores público y privado, y entre la enseñanza, los conocimientos y su aplicación.

El desarrollo institucional se vio favorecido por lo que ocurría en el mismo campo a nivel continental e internacional, aunque en un menor grado del anticipado inicialmente por los partidarios de la Alianza para el Progreso. A mediados de los años cincuenta, se empezó a ver con más claridad que hacían falta medidas en campos que el Banco Mundial no tenía suficientemente en cuenta, como educación, vivienda, salud, agua y agricultura. A partir de su reunión de 1954, el Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) presentó propuestas sobre planes regionales. Estados Unidos mostró escaso entusiasmo hasta la reunión celebrada por el CIES en Bogotá en 1958, en la que anunció que daría su apoyo a un banco regional de desarrollo. Los presidentes Kubitscheck y Lleras Camargo elaboraron una iniciativa conjunta que recibió el nombre de “operación panamericana” y que incorporaba el germen de una iniciativa regional para el desarrollo - de largo plazo. Raúl Prebisch influyó mucho en favor de estas actividades⁴⁴. La Revolución Cubana sirvió para dar más urgencia al asunto. En 1960 se firmó un acuerdo para crear el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y, como parte de éste, el Fondo Fiduciario de Progreso Social, destinado especialmente a financiar proyectos en los sectores olvidados por los organismos existentes. Tras su elección en 1960, el presidente John F. Kennedy de Estados Unidos actuó con rapidez sobre la base de las ideas mencionadas y estableció la Alianza para el Progreso, de alcance hemisférico, cuya fundación oficial tuvo lugar con la Carta de Punta del Este en agosto de 1961. La idea central era que los países podrían recibir recursos adicionales en apoyo de proyectos de reforma, proponiendo Estados Unidos una contribución de US\$20.000 millones durante un período de 10 años⁴⁵. Los temas principales comprendían integración, planificación, reforma tributaria, reforma agraria y modernización e inversión en el sector social. En 1963 se creó un procedimiento para evaluación de los países, que llevó a cabo el Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP). Prebisch tuvo un papel destacado en la creación del sistema, en virtud del cual una “comisión de

⁴⁴ Yale Ferguson, comunicación privada; Albert Fishlow, entrevista, Washington, 1997. Ambos subrayan el aporte de la CEPAL, y específicamente de Prebisch, para orientar a la Alianza para el Progreso, sobre todo en cuanto al interés por la integración económica. Véase también Dell, 1972; Levinson y Onis, 1970.

⁴⁵ Frei, 1967. Los fondos procederían de las fuentes de ayuda de Estados Unidos, con una aportación de fuentes internacionales y europeas.

CUADRO 5.2

AMERICA LATINA: CREDITOS APROBADOS POR FUENTES OFICIALES
SELECCIONADAS, 1961-69*(En millones de dólares de Estados Unidos)*

Fuente	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
Crédito al desarrollo									
y donaciones	1.302,4	1.283,4	1.129,3	1.384,5	1.385,0	1.527,7	1.624,0	1.851,9	1.491,5
Gobierno Est. Un.	733,0	605,8	559,9	949,8	625,4	791,6	961,7	842,5	503,4
Total de AID	375,0	422,3	472,0	708,5	460,2	638,5	483,1	409,2	360,3
EXIMBANK	358,0	183,5	87,9	241,3	165,2	153,1	478,6	433,3	143,1
Banco Mundial	276,5	348,8	307,3	135,4	384,0	342,1	166,5	578,5	385,1
BID	292,9	328,8	260,1	299,3	375,6	394,0	495,8	430,9	637,1
FFPS	115,6	204,9	47,1	85,9	51,2	nd	nd	nd	nd
Alimentos para la paz	102,4	222,8	215,4	263,3	145,6	139,4	141,1	156,3	137,0
Ayuda									
compensatoria	1.048,2	348,9	352,6	312,1	476,1	467,9	391,4	428,8	219,4
Tesoro Est. Un.	147,0	125,0	60,0	96,3	69,8	12,5	75,0	4,8	nd
FMI	456,2	221,3	166,2	142,7	258,0	331,5	316,4	424,0	219,4
EXIMBANK	445,0	2,6	126,4	73,1	148,3	123,9	nd	nd	nd
Total	2.452,0	1.855,1	1.697,3	1.959,9	2.006,7	2.135,0	2.156,5	2.437,0	1.882,0

Fuente: Dell, 1972.

expertos” colaboraba con el equipo de planificación de cada país. Para obtener recursos de la Alianza era importante que la comisión aprobara los planes.

Pese al avance inicial al poco tiempo el proceso de reforma estructural con ayuda externa en la región perdió fuerza ⁴⁶. El flujo de recursos no fue el que se había prometido, y gran parte de los fondos tenía que gastarse en bienes estadounidenses, que había que transportar en barcos de Estados Unidos, y en otros bienes “adicionales” de ese país

⁴⁶ Este resumen se basa en las declaraciones recogidas por el Proyecto de Historia Oral de la Alianza para el Progreso y en la literatura secundaria. El Proyecto de Historia Oral está dirigido por Enrique Lerda y Theodore Mesmer, quienes me facilitaron el acceso a entrevistas inéditas y a borradores de documentos resumidos. Lerda y Mesmer, 1997; Baskind y Mesmer, 1997.

a los que se habrían comprado en cualquier caso. Este aspecto de la “adicionalidad” causó muchos roces y se abandonó finalmente después de que el presidente Carlos Lleras Restrepo se quejara directamente al presidente Richard Nixon en 1969⁴⁷. En el cuadro 5.2 se indica el flujo de fondos en virtud de diferentes modalidades. El BID continuó su vocación de prestar a sectores olvidados; de 1961 a 1972, el 46% de sus préstamos se destinó a agricultura, alcantarillado, desarrollo urbano y educación. Entre 1961 y 1968, el BID prestó US\$643 millones al sector agrícola, mientras que el Banco Mundial prestaba US\$350 millones y la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) US\$297 millones⁴⁸.

Entretanto, el Banco Mundial se inició lentamente en el financiamiento del desarrollo, como señala Webb. Debido a su limitada capitalización y a que tenía que captar fondos en Wall Street, el Banco Mundial mantenía un fuerte sesgo en favor del tipo de proyectos que ofrecían solidez y rendimiento visible. En la práctica, esto significó transportes y energía, sectores en los que se concedió la mayoría de los créditos a los países de América Latina, que en todo caso eran una pequeña parte del total de sus operaciones. En 1960, el Banco Mundial estableció una filial, la *International Development Association*. Este organismo facilitaría fondos en condiciones concesionales para proyectos sociales, pero la entrada en el sector social resultaba tan polémica que la formulación se limitó inicialmente a “no excluir” los proyectos sociales y a “preferir que se evitase toda referencia a los proyectos de salud y educación”⁴⁹. No obstante, se estaban abriendo nuevos campos para la concesión de préstamos.

Las innovaciones como las comisiones de expertos, respaldadas incluso por la promesa de financiamiento, tuvieron por lo general poco éxito en cuanto al objetivo directo de crear un mecanismo nacional de planificación, pues no se disponía de suficiente capacidad técnica ni de respaldo político. Cuando se elaboraron planes nacionales, éstos tuvieron poco que ver con la realidad política y a veces ni siquiera con la realidad económica. Sin embargo, el impulso desde afuera complementó el progreso interno en temas de desarrollo de recursos humanos, en recopilación de datos y en el

⁴⁷ Véase Proyecto de Historia Oral, aportaciones de Rodrigo Botero y Abdón Espinosa Valderrama. Este último observó “no hubo problema para llegar a un entendimiento con la USAID acerca de los objetivos generales, pero surgieron graves desacuerdos cuando el gobierno de Johnson comenzó a utilizar a la USAID como instrumento del comercio exterior de Estados Unidos.”

⁴⁸ Webb, volumen complementario 3.

⁴⁹ Basado en comentarios del Comité Crediticio del Personal, citado en Kapur, Lewis y Webb, 1997, vol. I: 156.

intento de conocer y comprender la realidad nacional. Era aquí que se hacían sentir los logros de la planificación. Se tiene un ejemplo esclarecedor en el caso de Uruguay, donde en 1963 un equipo de planificación aprovechó la oportunidad que le ofrecía la Alianza para el Progreso para preparar un plan de desarrollo a diez años que permitiera abordar problemas en el largo plazo. Totalmente consciente de que no había suficiente capacidad institucional ni respaldo político para que sus recomendaciones fueran atendidas, el equipo deliberadamente aprovechó el plan para discutir la situación de desarrollo de Uruguay y recolectar datos censales y estadísticas sobre las cuentas nacionales. Mirando atrás, si bien las recomendaciones específicas del equipo sobre impuestos, inversiones, comercio y administración pública fueron ignoradas en su momento, el plan sentó las bases para las reformas constitucionales y tributarias que tuvieron lugar después, así como para la creación del banco central y la oficina de planificación.⁵⁰

Además de los resultados intangibles tales como los logrados por el equipo uruguayo, los deseos de planificación llevaron a encauzar recursos hacia obras de infraestructura y facilitaron los empréstitos en el extranjero, sobre todo con destino a los sectores de transporte y energía. La inversión en recursos humanos fue probablemente el área donde se produjeron los mayores resultados del impulso de planificación generado por la Alianza. Algunos se manifestaron en forma de inversión formal, como la fundación del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) en Chile⁵¹. Otros surgieron de forma menos oficial; por ejemplo, el anuncio de la llegada de un grupo de expertos obligaba a preparar la visita. Como recoge el Proyecto de Historia Oral: “había que hacer los deberes”⁵². El fomento de la inversión en recursos humanos se vio complementado por la ampliación de los programas de varias fundaciones como la Ford y la Rockefeller, los cuales, por lo general, proporcionaban financiamiento a proyectos de investigación en las universidades nacionales^{53, 54}.

Es decir, ahí donde un gobierno contaba con un programa de reforma propio bien concebido, la Alianza hacía posible la ejecución de un plan de cambios de alcance moderado. Sin embargo, en los casos donde las medidas de reforma no entraban en el

⁵⁰ Finch, 1981: 239-41; entrevista con Enrique Iglesias, Bruselas, 20 de enero de 1997.

⁵¹ El Instituto Latinoamericano de Planificación Económica (ILPES) es un organismo de las Naciones Unidas con sede en Santiago (su primer director fue Raúl Prebisch).

⁵² Miguel Urrutia en el archivo de Colombia.

⁵³ Lerda y Mesmer, 1997.

⁵⁴ Las conversaciones con Juan Antonio Morales y Osvaldo Sunkel contribuyeron a este análisis.

marco de las posibilidades reales, y no se producían externalidades, la Alianza generaba un desperdicio de recursos destinados a “reformas sobre el papel” que se convirtió en toda una industria. Es probable que la Alianza ocasionara también perjuicios debido a lagunas en su programa; desatendió las cuestiones industriales y de fomento de la exportación, y dejó los problemas de estabilización en manos del FMI. No desatendió la inflación ya que, en la práctica, la obtención de fondos de la USAID dependía de la aprobación del FMI, por lo general previo el trámite de una carta de intención. Pero nadie se planteaba un análisis de cómo conciliar la estabilización a corto plazo con el desarrollo a más largo plazo.

En resumen, el desarrollo institucional mostró a menudo su brío pero tuvo limitaciones evidentes. Ya se ha mencionado la falta de una reforma tributaria, y cabe señalar además tres vacíos importantes por el significado que cobraron más adelante. Primero, faltó el fundamento institucional que sirviera de apoyo a la rápida expansión de la empresa pública. Las empresas del sector público se multiplicaron bajo diversa guisa con diferentes regímenes. Los sistemas de control y de rendición de cuentas no se desarrollaron adecuadamente y, por lo general, hubo falta de organización y control central. Esto se hizo aparente cuando estalló la crisis de la deuda y resultó imposible saber a ciencia cierta cuál era el nivel de endeudamiento de algunas grandes empresas públicas. Menos espectaculares, pero siempre indicativos, fueron aspectos como los de organizar la centralización de los saldos en efectivo. Un buen ejemplo es el Fondo Nacional de la Vivienda uruguayo, que en un año acumuló casi US\$10 millones de reservas no utilizadas, depositadas en diversas cuentas bancarias.⁵⁵

Una segunda debilidad institucional, presente también en muchos países desarrollados, fue la falta de control sobre el sistema financiero⁵⁶. A medida que, ante la expansión de las transnacionales, se incrementaba la actividad de las filiales de bancos extranjeros, las transnacionales descubrieron que les resultaba fácil y cómodo obtener préstamos en los mercados locales de capital, pues las tasas reales de interés eran bajas o negativas⁵⁷. Un tercer aspecto que estuvo ausente fue un sentido de estabilidad en torno a las reglas del juego. A este respecto, el comentario siguiente sobre la política tecnológica es ilustrativo de un problema generalizado: “cuando se produce un cambio de régi-

⁵⁵ CEPAL, 1971: 55.

⁵⁶ CEPAL, 1971a: 142.

⁵⁷ Chudnovsky, 1974; Thorp y Bertram, 1978.

men político, no sólo cambian las personas sino también los criterios de evaluación... y el peso relativo que se concede al desarrollo industrial y a la ciencia y la tecnología... Los empresarios tienen que confiar en “estratagemas” políticas para saltarse las normas y los reglamentos y obtener lo que necesitan, o incluso para recibir información sobre la normativa vigente en temas científicos y de tecnología...”⁵⁸. Estos vacíos generarían graves dificultades en las décadas siguientes, como se relata en los capítulos siete y ocho.

INTEGRACION ECONOMICA⁵⁹

EL auge en el comercio intrarregional durante la segunda guerra mundial reanudó el interés en la integración económica de América Latina. Lamentablemente, cuando comenzó a debatirse abiertamente la cuestión a finales de los años cincuenta en la CEPAL, entre los dirigentes políticos de América Latina y, luego, en Estados Unidos y el foro de la Alianza para el Progreso, los niveles de industrialización ya alcanzados en varios países hacían del tema de la integración una cuestión complicada. A principios de los años sesenta, todos los países grandes y medianos contaban con una amplia gama de industrias, con fuerte y a veces excesiva integración vertical. Era demasiado tarde para lograr una racionalización completa por países o, al menos, hacerlo habría exigido disponer de un mecanismo de negociación que compensara a los perdedores y conciliase los intereses en conflicto, pues habría sido necesaria una reasignación. Ello hubiese significado mayor planificación e intervención estatal, en directa contradicción con las aspiraciones de los partidarios de la integración quienes, a comienzos de los años sesenta, esperaban de ella una competencia muy necesaria, no la ampliación de las funciones del gobierno⁶⁰.

⁵⁸ Adler, 1987: 84.

⁵⁹ Esta sección es una adaptación basada en Ffrench-Davis, 1988.

⁶⁰ Para Prebisch, la integración regional cumplía el doble propósito de ampliar el mercado a un tamaño viable y restablecer un grado mínimo de competencia “saludable” en la ISI. Por ejemplo, ya en 1959 criticó duramente los aranceles excesivamente altos de la mayoría de los países de la región. “Volver a utilizar el arancel como instrumento flexible de protección (es decir, no simplemente como herramienta para excluir indiscriminadamente a las importaciones), la reducción de los derechos intrarregionales en algunos casos, y su abolición en otros, contribuiría mucho a restablecer un espíritu de competencia, que reportaría grandes ventajas para la industrialización.” Prebisch, *The Latin American Common Market* (pág. 8), citado por Ffrench-Davis, Muñoz y Palma, 1994.

Un segundo problema relacionado era que, con los niveles de industrialización vigentes, los países miembros menos desarrollados de la región temían salir perdiendo. Podría haberse tenido en cuenta la protección de sus intereses pero, de nuevo, ello habría exigido un nivel institucional diferente mucho más complejo, además de un papel para el gobierno. No era así cómo veían las cosas quienes impulsaban el plan⁶¹.

Las tres iniciativas de integración en los años cincuenta y sesenta fueron el Mercado Común Centroamericano (MCCA), la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Pacto Andino. El caso más antiguo y fructífero de integración fue el del grupo menos industrializado de América Latina, los cinco países de Centroamérica, que también formaban un grupo más homogéneo en términos de PIB per cápita que sus países vecinos al sur.

La formación en Centroamérica de un mercado común se remonta a la creación por parte de la CEPAL de un Comité Centroamericano de Cooperación Económica, que redactó el Tratado Multilateral sobre Libre Comercio e Integración Económica, firmado en 1958. El paso siguiente fue un acuerdo más amplio entre El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua el Tratado General para la Integración Centroamericana que entró en vigor en 1960 y que sirvió de base para el MCCA, al que se sumó Costa Rica en 1963. El Tratado General de 1960 estableció el libre comercio del 95% de todos los bienes incluidos y preveía la eliminación de las barreras arancelarias restantes en 1966 y el acuerdo de un arancel externo común. El Mercado Común comprendía también disposiciones sobre la unión monetaria de Centroamérica. Sin embargo, lo conseguido en este campo se limitó a la coordinación de los pagos multilaterales.

El Mercado Común Centroamericano alcanzó importantes adelantos durante los años sesenta. La exportación interna al mismo mercado ascendió al 28% del total de la exportación y al 96% del total de la exportación de bienes manufacturados en 1970⁶². Como la industrialización y la integración se produjeron por lo general en forma simultánea, surgió un movimiento creciente en favor del comercio intrarregional. Es decir, se produjo un caso de ISI impulsada por la integración.

En cambio, el comercio intrarregional disminuyó en el resto de América Latina en los años cincuenta, a saber, del 11% del comercio de la región en 1953-65 al 6% en 1961. El Tratado de Montevideo de 1960 intentó revertir esa tendencia. Firmado por

⁶¹ Puyana, 1980.

⁶² Datos de la División de Comercio Internacional de la CEPAL.

siete países de América Latina (pese a las fuertes reservas de Estados Unidos), el tratado preveía la creación de una zona de libre comercio en América Latina en el plazo de 12 años. Los países miembros de la ALALC eliminarían gradualmente los aranceles y otras restricciones al comercio mediante rondas anuales de negociación enmarcadas en las normas generales que regulaban los acuerdos de integración económica para los países miembros del GATT. En las tres primeras rondas anuales de negociación se avanzó de manera contundente en la eliminación de las barreras al comercio y, a mediados de los años sesenta, el comercio intra-ALALC había recuperado ya los niveles máximos de la posguerra. Sin embargo, tras este breve período de éxito, las negociaciones se estancaron cuando el proceso de eliminación de las barreras al comercio alcanzó el punto en que empezaba a afectar a los intereses creados⁶³.

A pesar de todos los problemas, se lograron adelantos importantes. Hubo un incremento del comercio intrarregional y en 20 años las exportaciones dentro de América Latina se duplicaron como proporción del total exportado, lo que hizo posible cierta especialización y una mayor utilización de la capacidad instalada.

Aunque los logros de la ALALC no llegaron desde luego a alcanzar las metas que se habían fijado en el tratado original de Montevideo, el acuerdo sí contribuyó mucho a que el comercio intrarregional creciera. El avance más destacado se logró en el sector de manufacturas, pues la ALALC permitió que algunos productores se asegurasen mercados y aumentasen la utilización de la capacidad instalada. Una característica importante del crecimiento del comercio intra-ALALC fue así el rápido incremento de las manufacturas, que pasaron del 10,6% del comercio total de América Latina en 1960 al 46,1% en 1980. Este crecimiento de la exportación de manufacturas a países miembros de la ALALC fue especialmente fuerte en Argentina, Brasil y México⁶⁴.

A finales de los años sesenta, un grupo de países trató de aprovechar lo aprendido de las dificultades por las que había atravesado la ALALC y creó el Pacto Andino. El Acuerdo de Cartagena por el que se establecía el pacto fue firmado en 1969 por Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, a los que se sumó Venezuela cuatro años más tarde. El Pacto Andino debía de funcionar dentro de la ALALC, y no suplantarla. En cuanto al nivel de desarrollo económico, los países andinos eran relativamente homogéneos en

⁶³ El tratado original se modificó en 1968 con la firma del Protocolo de Caracas (Venezuela había ingresado en la ALALC en 1966). El Protocolo amplió el plazo para alcanzar la liberalización completa del comercio hasta 1980.

⁶⁴ Ffrench-Davis, 1988.

comparación con el agrupamiento mayor. En 1980 el PIB del país andino más grande era 19 veces el del más pequeño, mientras que en los países miembros de la ALALC esa relación era de casi 50 veces. Los países andinos confiaban en que si negociaban como una sola unidad económica los acuerdos comerciales y arancelarios con Argentina, Brasil y México, el progreso hacia la integración regional podía ser mayor.

Además, con la experiencia de la ALALC en la mano, los países participantes en el Acuerdo de Cartagena pudieron incorporar mecanismos institucionales que consideraron superiores a los creados por el Tratado de Montevideo. Primero, se dispuso la creación de un órgano ejecutivo (la Junta del Acuerdo de Cartagena, JUNAC) con poderes amplios. Segundo, el nuevo tratado establecía un calendario explícito de liberalización del comercio, que comprendía el establecimiento gradual de un arancel externo común. Tercero, se creó un sistema para obtener la distribución equitativa de los beneficios, en el que figuraban tanto programas sectoriales para el desarrollo industrial como preferencias arancelarias para los países menos desarrollados, Bolivia y Ecuador. Por último, el acuerdo intentaba armonizar las políticas económicas de los países miembros, comenzando con las normas sobre inversión directa externa. La planificación industrial se facilitaría mediante programas sectoriales de desarrollo industrial. En virtud de estos planes, la producción de determinados bienes se asignaba a los países miembros con la garantía de un mercado regional libre de restricciones sobre las importaciones internas y protegido por un arancel externo común.

Sin embargo, de la misma forma que había ocurrido con la ALALC, el período inicial de optimismo por el Acuerdo de Cartagena se vio superado por los acontecimientos. El contratiempo más grave fue el golpe de 1973 en Chile. Chile se retiró completamente del pacto en 1976, y los países miembros restantes nunca recuperaron el impulso inicial del grupo.

REFORMA AGRARIA⁶⁵

Por lo menos seis factores explican el entusiasmo con que se trató el tema de la reforma agraria al principio de los años sesenta, a saber, crecimiento económico, distribución del ingreso y pobreza, inflación, tamaño del mercado, razonamientos políticos y pre-

⁶⁵ Esta sección se ha redactado con la colaboración de Cristóbal Kay.

sión externa. Las razones que motivaron a los funcionarios públicos, a la CEPAL, a la Alianza para el Progreso o a los asesores externos fueron todas diferentes. Los cuatro primeros motivos están relacionados; se consideraba que la redistribución de la tierra era un camino hacia la modernización que aliviaba, entre otras cuestiones, el cuello de botella inflacionario del abastecimiento de alimentos en una situación en que la población urbana estaba creciendo. Al mismo tiempo, influía en el crecimiento del mercado para la industria, gracias al efecto que tenía sobre la distribución del ingreso y la pobreza⁶⁶. Algunos le asignaban un rol político al restarle influencia a las elites terratenientes. Por último, muchos gobiernos reaccionaron ante el último factor: era necesario demostrar, de manera general, que se estaban efectuando reformas efectivas, como la reforma agraria, para acceder a los fondos de la Alianza para el Progreso.

Tras estos motivos había la percepción de que la hacienda tradicional era un tipo de propiedad ineficiente y que perpetuaba las estructuras sociales desiguales. Las grandes haciendas utilizaban la tierra en forma desmesurada, lo que llevaba a una productividad baja y a que grandes parcelas quedasen baldías. El monocultivo, que era el sistema adoptado por las plantaciones en zonas de agricultura de exportación, tenía efectos perniciosos sobre el medio ambiente. La abundancia relativa de trabajadores agrícolas y el alto grado de concentración de la tierra hacían que los incrementos en la productividad del trabajo gracias a las inversiones no alteraban los salarios bajos que pagaban los terratenientes. Se sostuvo también que la concentración en la tenencia de la tierra impedía la adopción de una tecnología moderna; los terratenientes podían obtener un ingreso elevado sin intensificar la producción, dadas las enormes superficies de que eran propietarios. La tierra era considerada también como un refugio frente a la subida de los precios en los países de inflación endémica. Además, la propiedad de una gran hacienda confería prestigio social y poder político. En consecuencia, la eficiencia de la agricultura no era siempre una prioridad para los terratenientes. El último pero no el menos importante factor era que los reformistas sostenían que la culpa de la desigual-

⁶⁶ De hecho, la lógica económica de una redistribución radical para resolver los problemas de la industria no era contundente. Las industrias de bienes duraderos eran las que necesitaban mercados más grandes a corto plazo para conseguir economías de escala; éstas habrían salido perjudicadas por la redistribución, que privaba de ingresos a sus mejores clientes. Las medidas que hubieran hecho falta para llevar a cabo una redistribución significativa a corto plazo habrían influido en la confianza de los inversores y, por consiguiente, en el crecimiento económico como lo comprobaría más tarde el presidente Allende en Chile. Y fue evidente en los años sesenta y setenta que el crecimiento rápido era por completo compatible con una desigualdad elevada y creciente, como ocurrió sin duda en Brasil.

dad social, de la marginación y del bajo nivel de vida de la mayoría de la población rural de América Latina se encontraba en la concentración de la tierra.

Esta opinión fue respaldada, y exagerada, por la nueva documentación elaborada mayoritariamente por el Comité Interamericano de Desarrollo Agropecuario (CIDA). Hasta la fecha, sus estudios constituyen el análisis colectivo más amplio de la tenencia de la tierra en América Latina⁶⁷. Los estudios del CIDA tuvieron una gran influencia tanto en la conformación de una perspectiva particular sobre la cuestión agraria en América Latina como sobre el desarrollo de políticas de reforma agraria⁶⁸. Los estudios indicaban que América Latina tenía una de las estructuras agrarias más desiguales del mundo. En un extremo se encontraban los minifundios y al otro los latifundios en forma de plantaciones, haciendas y estancias. En 1960, los latifundios representaban aproximadamente el 5% de las unidades de producción agrícola con una propiedad de cuatro quintas partes de la tierra; los minifundios representaban cuatro quintas partes de las unidades de producción agrícola con una propiedad de tan sólo el 5% de la tierra⁶⁹. En los datos del CIDA, el sector agrario de tamaño mediano parece ser relativamente insignificante. En estudios posteriores se ha indicado que los arrendatarios gozaban de un control significativo sobre los recursos de cada hacienda, y que las fincas de tamaño mediano tenían acceso a tierras más fértiles y estaban más capitalizadas, contribuyendo así en mayor medida a la producción agrícola de lo que se había calculado originalmente. Sin embargo, pese a estas pruebas de mayor heterogeneidad, América Latina contaba sin duda con uno de los sistemas agrarios más polarizados del mundo. No es sorprendente constatar que la productividad del trabajo era mucho más alta en los latifundios que en los minifundios, mientras que se daba la situación contraria en cuanto a productividad de la tierra. La producción media por trabajador agrícola era de cinco a diez veces más elevada en los latifundios que en los minifundios, mientras que la producción

⁶⁷ El CIDA fue creado en 1961 por la Organización de los Estados Americanos, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IAC) (conocido hoy día como Instituto Interamericano para la Cooperación Agrícola), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la CEPAL. A mediados de los años sesenta, se publicaron informes sobre siete países: Argentina (1965), Brasil (1966), Colombia (1966), Chile (1966), Ecuador (1965), Guatemala (1965) y Perú (1966), a los que siguieron dos o tres informes sobre otros países.

⁶⁸ Barraclough ha publicado un excelente resumen de estos informes y, con Domike, preparó un artículo fundamental sobre el tema, 1966.

⁶⁹ Barraclough, 1973: 16.

por hectárea de tierra en cultivo era aproximadamente de tres a cinco veces más alta en los últimos respecto de los primeros⁷⁰.

El movimiento reformista chocó con una fuerte oposición. Su origen estuvo, como es natural, en aquellos que vieron amenazados directamente sus intereses, pero también, en forma tácita, en los intereses empresariales urbanos, que a menudo se encontraban más ligados a los intereses agrícolas que lo que suponían los reformistas, y se sentían descontentos con el peligro que pudieran correr los derechos de propiedad. Como era relativamente fácil elaborar un documento para la reforma, los planes reformadores abundaron, aunque variaron mucho de enfoque, desde los objetivos muy colectivizados y amplios de Cuba hasta las reformas meramente sobre el papel en países que deseaban obtener recursos de la Alianza para el Progreso sin mayor esfuerzo. Las reformas agrarias más profundas surgieron de las revoluciones sociales, a saber, México (1917), Bolivia (1952), Cuba (1959) y Nicaragua (1979). Sin embargo, también los gobiernos elegidos emprendieron reformas agrarias radicales, como ocurrió en Chile durante los gobiernos de Eduardo Frei (1964-69) y de Salvador Allende (1970-73), o incluso con regímenes militares, como en Perú durante el gobierno del general Velasco Alvarado (1969-75). En el resto de América Latina, los gobiernos civiles llevaron a cabo reformas agrarias de menor alcance en términos de superficie expropiada y de campesinos beneficiados. Una excepción importante es Argentina, donde hasta la fecha la reforma agraria no ha entrado en el programa político ni se ha llevado a cabo. En parte esto obedece a la abundancia de tierras, a la relativa importancia de propiedades agrícolas familiares y de estancias capitalistas de tamaño medio así como del elevado porcentaje de urbanización. Brasil constituye un tipo diferente de excepción, a saber, la fuerte oposición de los terratenientes impidió toda reforma agraria de importancia. Paraguay y Uruguay establecieron programas de colonización, pero ninguno de los dos hizo una reforma agraria significativa.

El alcance de la reforma agraria en América Latina ha variado mucho en términos de superficie expropiada y número de beneficiarios. Las reformas agrarias de Bolivia y Cuba fueron las más extensas en cuanto a superficie, expropiándose unas cuatro quintas partes de las tierras cultivables del país. En México, Chile, Perú y Nicaragua se expropió casi la mitad de las tierras agrícolas, mientras que Colombia, Panamá, El Salvador y República Dominicana expropiaron entre una sexta parte y una cuarta parte del

⁷⁰ *Ibíd.*: 25-27. Los datos se refieren a los años cincuenta y principios de los sesenta.

total⁷¹. La proporción fue incluso menor en las reformas agrarias de Ecuador, Costa Rica, Honduras y Uruguay⁷². En Venezuela, aproximadamente una quinta parte de las tierras se vieron afectadas por la reforma, pero casi tres cuartas partes de las mismas habían pertenecido antes al Estado y se encontraban casi todas en zonas aún por colonizar.

Fue en Cuba, Bolivia y México donde los campesinos y trabajadores rurales se beneficiaron más de la reforma agraria. Unas tres cuartas partes de las familias agrícolas en Bolivia y Cuba se incorporaron al sector reformado, mientras que en México fue menos de la mitad. En Nicaragua, Perú y Venezuela, la proporción de beneficiarios fue alrededor de un tercio; en El Salvador, un cuarto y, en Chile, una quinta parte. En Panamá, Colombia, Ecuador, Honduras y Costa Rica se beneficiaron como media alrededor del 10% de las familias agrícolas⁷³, mientras que en otros países la proporción fue aún más baja.

Las reformas variaron ampliamente. En algunas la propiedad fue distribuida a título individual pero, a menudo, las grandes haciendas no se dividieron y se creó un sistema de cooperativas o de colectivización. En ambos casos, las dificultades fueron graves. Ahí donde se crearon parcelas individuales el problema principal fue la falta de recursos. En los casos donde la reforma agraria respondía a presiones, la forma más directa de dejarla sin efecto era no asignar una partida presupuestaria al organismo encargado de llevarla a cabo.⁷⁴ Lograr que los campesinos, hasta ese momento dependientes, administraran sus parcelas resultó más difícil, ya que exigía la presencia de agentes de extensión agrícola más capacitados y motivados que lo previsto por los reformistas.

Como consecuencia de estos problemas, las tierras revertían a sus antiguos o a nuevos propietarios, según diversas modalidades pero con el mismo resultado. Tratándose de cooperativas o de granjas colectivas, a la falta de recursos se añadían los problemas bien conocidos de incertidumbre y de gestión⁷⁵. La formulación de la reforma agraria en toda América Latina subestimó en gran medida la importancia relativa de la agricultura campesina, tal como la aparcería y la tenencia a cambio de servicios labora-

⁷¹ Cardoso y Helwege, 1992: 261.

⁷² CEPAL y FAO, 1986: 22.

⁷³ Cardoso y Helwege, 1992: 261; Dorner, 1992: 34.

⁷⁴ Véase Hirschman, 1968, un estudio clásico de cómo evitar la reforma agraria en Colombia.

⁷⁵ Thiesenhausen, 1995.

les en las grandes haciendas. Los datos de los censos nacionales no registraron, o lo hicieron inadecuadamente, la actividad campesina arrendataria en las haciendas (es decir, la economía interna campesina). Esto llevó a subestimar la dificultad de organizar la agricultura colectiva y las presiones que ejercerían los beneficiarios en una empresa colectiva para ampliar su actividad familiar. Los gerentes nuevos de las empresas colectivas reformadas, nombrados generalmente por el Estado, tuvieron menos autoridad sobre los beneficiarios que los terratenientes y les fue imposible evitar la erosión gradual de la empresa colectiva desde dentro.

Por destacado que fuera el tema en las cuestiones políticas de los años sesenta, el papel que desempeñó la reforma agraria en la modernización y el crecimiento fue pequeño e indirecto. “Resulta irónico que muchas reformas agrarias de América Latina no conllevaron a la eliminación del sistema de haciendas como era de esperarse tras la redistribución de las tierras a los campesinos sino a su modernización y transformación en granjas capitalistas.”⁷⁶.

⁷⁶ Kay, documento de consulta para este libro; de Jannvry, 1981; Kay, 1988.



CRECIMIENTO Y PRIMEROS DESEQUILIBRIOS: 1945-73

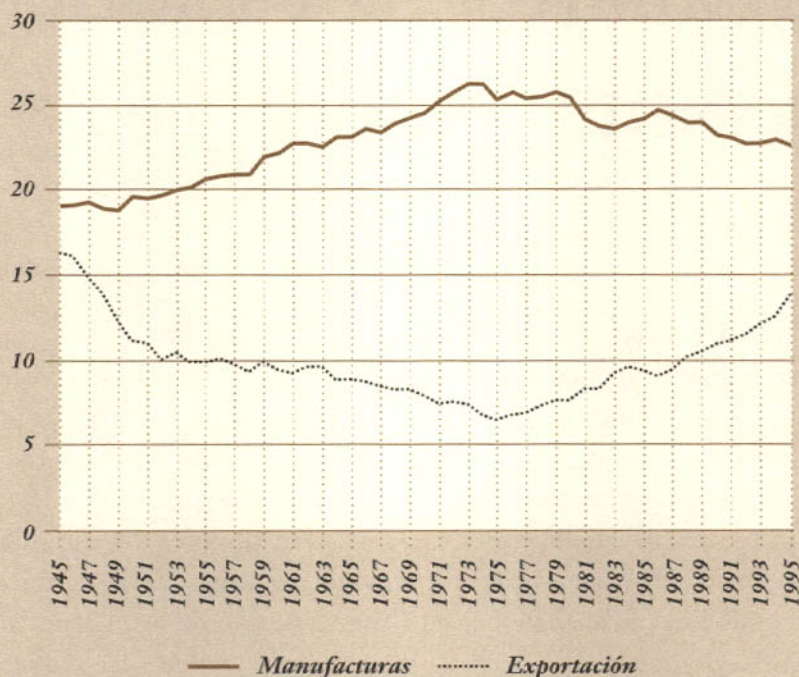
LOS RESULTADOS ECONÓMICOS DE AMÉRICA LATINA en los treinta años que siguieron a la segunda guerra mundial fueron sobresalientes. En 1945-73, el PIB de la región creció en un 5,3% anual, mientras que el producto per cápita aumentó en casi el 3%. Se registró así una evolución sin precedente en América Latina, al igual que en los países desarrollados los cuales experimentaron el crecimiento más rápido de su historia. Por primera vez, el sector de manufacturas se convirtió en el motor del crecimiento, con incrementos de más del 6% anual y una participación sectorial máxima del 26% del PIB en 1973, 8 puntos porcentuales más que en 1950. El comportamiento sectorial se resume claramente en el gráfico 6.1, donde se observa que la industria avanzó a expensas de la producción primaria, un fenómeno que también se produjo en la mayoría de las zonas en desarrollo del mundo. Junto con el crecimiento se lograron mejoras de la productividad laboral, que se tradujeron en salarios reales más altos y sindicatos más fuertes. La productividad laboral aumentó a una tasa anual de más del 3%, no muy lejos del 4,3% registrado en los países de reciente industrialización (PRI) ni del 4,5% de las economías de mercado desarrolladas¹. La evolución reflejó la acumulación de capital; así, la inversión bruta aumentó su participación en el PIB de un 16% en 1950 al 19% en 1973, creciendo durante los años sesenta a una tasa de 9% anual². A pesar de que el

¹ Maddison, 1995.

² Ffrench-Davis, Muñoz y Palma, 1994: 169.

Foto: Hospital público, Uruguay, 1960.

GRAFICO 6.1

AMERICA LATINA: PARTICIPACION DE LAS MANUFACTURAS
Y LA EXPORTACION EN EL PIB*(Porcentajes del PIB valores a precios de 1970)*

Nota: La muestra de países no incluye a Cuba en ninguna de las dos series, ni tampoco a Bolivia, República Dominicana o Haití en los datos sobre manufacturas en 1945-60. La participación de la exportación se expresa en dólares de Estados Unidos (deflactada por el índice de precios de la exportación de Estados Unidos) y la estimación del PIB se muestra en dólares constantes de 1970 (ajustada por la PPA; véase el Apéndice estadístico).

Fuente: CEPAL, 1976; CEPAL, *Anuario estadístico*, varios años.

crecimiento no siguió una trayectoria estable, su variabilidad tendió a descender en la mayoría de los países.

La agricultura creció también aunque a un ritmo más lento. Esto fue consecuencia, por un lado, del efecto neto de la discriminación contra la agricultura implícito en la protección a la industria y, por otro, de los beneficios que la agroindustria obtuvo del desarrollo tecnológico.

La expansión se dio al mismo tiempo que el crecimiento de las empresas públicas, que ampliaron su papel tradicional en la infraestructura, sobre todo en el sector de energía eléctrica, al tiempo que, en algunos países, se aventuraban en otros sectores industriales. De los países para los que se dispone de datos (con excepción de México), la función de las empresas públicas fue más destacada en Bolivia, donde en 1960 la participación de las empresas públicas en la inversión fija total alcanzó el 31% y, en 1968, el 39%. Siguieron en importancia las empresas públicas de Brasil, Argentina, Chile, y Venezuela, donde alcanzaron alrededor del 15% de la inversión total a finales de los años sesenta. Colombia, Costa Rica, Panamá y Perú se situaron entre el 6% y el 10%³. En testimonios de la época se afirma que en los años sesenta algunas empresas estatales todavía funcionaban bien. Sin embargo, su gestión se hizo cada vez más difícil debido a que las condiciones inflacionarias ocultaban la situación financiera real⁴.

En el cuadro 6.1 se muestran las variaciones del grado de industrialización de los países. Entre los países que se industrializaron rápidamente en los años cuarenta y cincuenta, y cuyos gobiernos estuvieron decididos a llevar a cabo esa transformación, se incluyen Brasil, Argentina, México, Chile y Uruguay, con un porcentaje elevado y creciente de actividad industrial en el PIB, y Colombia, con un porcentaje más moderado pero con un crecimiento significativo. Perú se unió a este grupo en los años sesenta gracias a una política de fomento acelerado de la industria.

Entre los países donde el grado de industrialización inicial fue bajo y no se dio un mayor crecimiento se encuentran los de Centroamérica y del Caribe, además de Paraguay, Bolivia y Ecuador. En todos estos casos la combinación de un tamaño relativamente pequeño con unas perspectivas de exportación razonables, y en algunos casos buenas (Ecuador, Perú)⁵, condujo a una política económica abierta y, en los países geográficamente próximos a Estados Unidos, a tipos de cambio frecuentemente vinculados al dólar. En los años sesenta se registró un incremento de la industrialización, sobre todo en Centroamérica, donde hubo un despegue de la integración económica, y

³ CEPAL, 1971: 6-7.

⁴ Entrevistas con Ricardo Ffrench-Davis, octubre de 1996, Santiago, y con Enrique Iglesias, enero de 1997, Bruselas.

⁵ Perú disfrutó de un auge del sector minero en los años cincuenta y Ecuador se benefició de la pujanza del sector del banano en el período 1948-65. Venezuela se benefició (si es ésta la palabra más adecuada) del auge de la producción petrolera.

CUADRO 6.1

PARTICIPACION DE LAS MANUFACTURAS EN EL PIB (PRECIOS DE 1970); 1940-70
(En porcentaje)

	Argentina	Brasil	Chile	Uruguay	México	Perú	Colombia	Paraguay	Ecuador	Venezuela ^a	Bolivia
1940	22,6	15,2	19,7	17,5	16,6	n.d.	9,1	16,0	16,9	7,8	n.d.
1945	24,7	17,3	22,1	18,2	18,8	n.d.	10,7	n.d.	18,2	7,2	n.d.
1950	23,8	20,8	23,3	20,3	18,6	14,1	13,1	15,9	17,1	6,3	12,3
1960	26,7	26,5	25,5	23,9	19,5	16,9	16,2	15,1	15,5	11,3	11,3
1970	30,6	28,3	28,0	24,2	23,3	20,7	17,5	17,3	17,6	13,7	12,8
	Nicaragua	El Salvador	República Dominicana	Panamá	Costa Rica	Guatemala	Honduras	Haití			
1940	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	6,8	n.d.			
1945	11,4	11,3	n.d.	6,4	11,3	n.d.	7,4	n.d.			
1950	10,8	12,9	12,4	8,2	11,6	11,1	9,1	8,2			
1960	13,0	13,9	14,6	11,8	12,5	11,9	15,3	8,8			
1970	19,2	17,6	16,7	15,8	15,1	14,6	14,0	9,8			

^a Manufacturas, excluida la refinación de petróleo, en el PIB no petrolero.

Nota: Las cifras se refieren a un promedio de aproximadamente tres años. El orden de los países se ajusta a la participación de las manufacturas en el PIB de 1970.

Fuentes: CEPAL, 1978, salvo: Venezuela, Baptista, 1997; Argentina (1900-35), Cortés Conde, 1984; Honduras, Bulmer-Thomas, 1994.

en el Caribe gracias a la política de “industrialización por invitación”, según se describe más adelante. Venezuela se sitúa entre los dos grupos, exhibiendo un nivel inicial bajo de industrialización y excelentes resultados en la exportación, pero con un incremento importante de la participación de la industria en el PIB no petrolero.

El impulso directo que subyace a la evolución descrita estuvo en la sustitución de las importaciones. La CEPAL ha calculado que, entre 1929 y 1960, se registró un incremento del 36% en el producto industrial atribuible a la sustitución de importaciones en Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México. Si se excluye a Brasil, esa proporción se eleva al 43%⁶. Según admite la propia CEPAL, se trata de una estimación mínima, de hecho incluso una subestimación importante, pues está basada en la diferencia entre el valor efectivo de la importación total en 1960 y lo que habría sido si la relación entre el

⁶ CEPAL, 1966: 26-7.

PIB y las importaciones se hubiera mantenido constante. Como en 1960 las importaciones incluyeron tanto la entrada nueva de bienes intermedios como de bienes de capital que hacían falta para la sustitución, el papel real que desempeñó la sustitución de importaciones fue mucho más importante⁷.

La caída de la importación de bienes de consumo era de por sí un indicio de la excesiva diversificación mencionada anteriormente. Las empresas se diversificaron en sentido horizontal y *también* se integraron verticalmente más allá de los niveles acostumbrados en los países con un mayor grado de industrialización. La diversificación horizontal fue un reflejo de la política arancelaria relativamente libre de discriminación que se aplicó con frecuencia⁸. La integración vertical obedeció a la falta de abastecedores nacionales y a la incertidumbre que generaba la ausencia de una fuente regular de divisas para pagar las importaciones⁹.

En los años sesenta, la disminución del coeficiente de importaciones perdió fuerza en los países más industrializados, y la preocupación por el tamaño del mercado dio lugar a un mayor interés por la integración. Sin embargo, lo que *no* se frenó fue la tasa sectorial de incremento de la productividad, aunque a comienzos de los años sesenta una desaceleración en el crecimiento del PIB de Argentina y Brasil inquietó a los analistas¹⁰ por el impacto que produjo sobre el promedio de la región. El comportamiento de las series de la productividad en la manufactura (gráfico 6.2) y para la economía en su conjunto (Apéndice estadístico, sección IV) es indicativo de lo que estaba experimentando el sector empresarial. La productividad¹¹ aumentó durante todo el período en los países para los que se dispone de datos, lo que corresponde a la transforma-

⁷ Véase en Fishlow, 1972, una estimación más exacta en el caso de Brasil.

⁸ Una vez más cabe utilizar aquí la consabida comparación con Australia. Véase Kelly, 1965.

⁹ Parece que esta circunstancia compensó el problema de las “etapas” citado por Hirschman. En el artículo clásico e innovador de Hirschman sobre la economía política de la sustitución de importaciones en América Latina se conceptualizó por vez primera ese proceso. El autor consideró que la dependencia que los productores de bienes de consumo tenían frente a los insumos importados presentaba una amenaza seria para la dinámica de la industrialización por sustitución de las importaciones (ISI). La industria exige una evolución de la estructura arancelaria pues los productores se pueden mostrar reacios a la producción nacional al considerarla onerosa y de dudosa calidad. Hirschman, 1968.

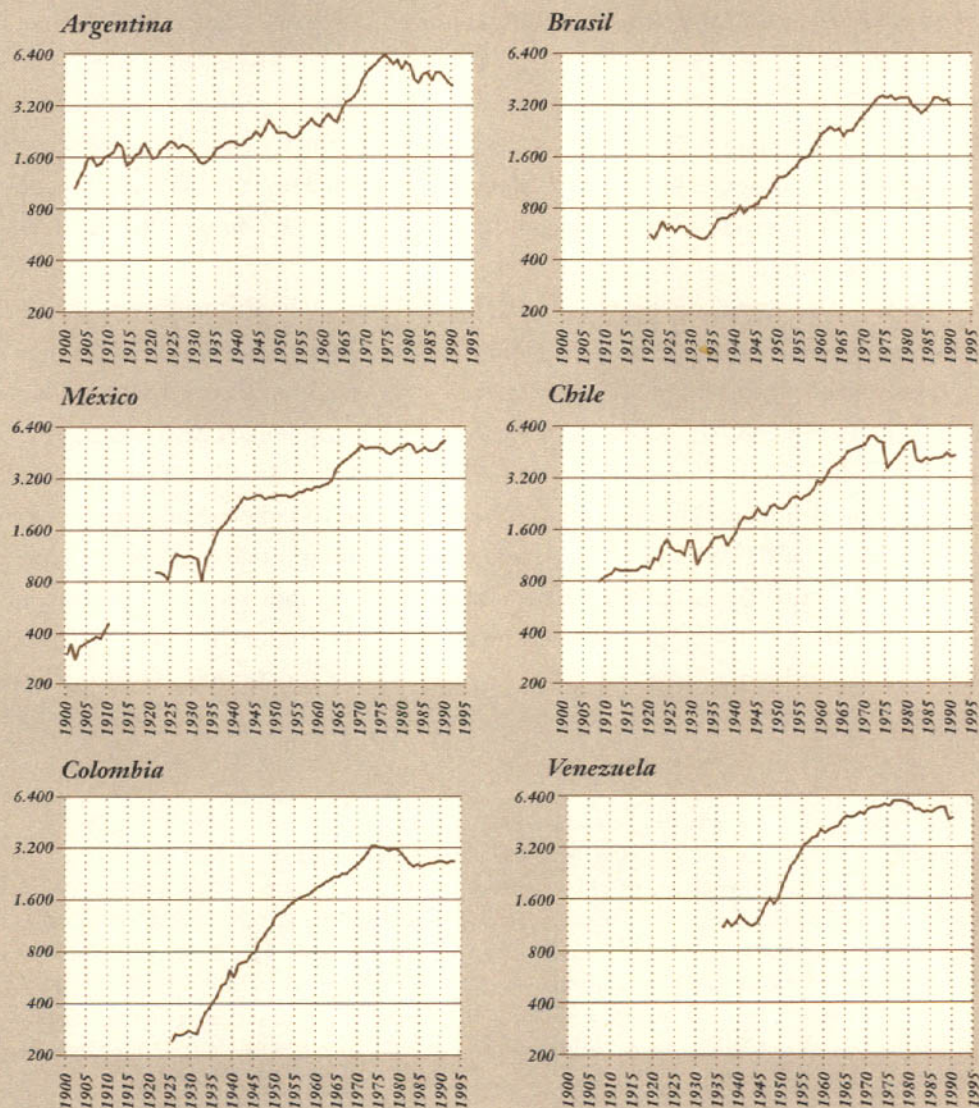
¹⁰ Se trató de un aspecto cíclico normal de un proceso impulsado por la sustitución de las importaciones. Véase Fishlow, 1972: 349.

¹¹ Ya se ha explicado en el capítulo 2 que, como se utilizan datos de la población económicamente activa y no de las personas efectivamente empleadas, estas series no representan una medida de la productividad en sentido estricto.

GRAFICO 6.2

VALOR AGREGADO POR PERSONA ECONOMICAMENTE ACTIVA EN LAS
MANUFACTURAS, 1980-95

(Miles de US\$, escala logarítmica)



Fuente: Apéndice estadístico.

ción de la organización empresarial y a una complejidad creciente, además de una mayor presencia del capital. Lo más sorprendente es que las cifras muestran que de los seis países incluidos en esta muestra, tres registraron efectivamente un salto de la tasa de crecimiento del producto por persona económicamente activa en los años sesenta. El país más grande, Brasil, registra ese salto, como parece lógico, mucho antes, en los años treinta. Venezuela, que impulsó la industrialización como medio para absorber los ingresos del petróleo, parece haber registrado una pequeña pérdida de crecimiento de la productividad en los años sesenta^{12, 13}.

Tras este crecimiento de la productividad se encuentran cambios importantes de organización y de tecnología que aprovecharon y reforzaron la evolución institucional descrita en el capítulo anterior. Las empresas públicas, especialmente las situadas en sectores estratégicos, fomentadas por varios gobiernos de corte militar y nacionalista, se colocaron a la cabeza de la investigación y desarrollo (I y D). El desarrollo de conocimientos técnicos se produjo en los “grandes laboratorios de I y D de empresas estatales como Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) y Yacimientos Carboníferos Fiscales (YCF) de Argentina, Petrobras de Brasil y Pemex de México”¹⁴. A su alrededor creció una amplia red de PYME de propiedad familiar, a menudo de inmigrantes, que solía comenzar con la reparación y copia de maquinaria disponible localmente o de diseño de productos que se encontraban entre diez y veinte años atrasados con respecto a las fronteras tecnológicas del momento. Estas empresas solían ser un 10% más pequeñas que las instalaciones comparables en países más desarrollados, y menos evolucionadas en cuanto a planta física y organización de la producción. Tendieron a estar muy integradas verticalmente más que las empresas similares en países desarrollados pues no existían abastecedores locales. Por lo general, fabricaban una amplia gama de productos aunque la producción de cada una de las gamas era limitada. Todas estas circunstancias

¹² Parece que en el caso de Colombia el progreso no sufre menoscabo, pero hace falta un análisis más exhaustivo antes de afirmarlo con seguridad.

¹³ En vista de la dificultad que presentan los supuestos de la metodología, no se citan aquí datos sobre la productividad total de los factores pero, cabe señalar que en las dos fuentes principales, Elías, 1992 y Hofman, 1997, se indican incrementos entre los diferentes subperíodos de estos años. Véase un estudio útil en este sentido en Solimano, 1996.

¹⁴ Katz y Kosacoff, volumen complementario 3. La sección que sigue se basa en esta fuente. El comienzo de una verdadera I y D varió de un país a otro. En México, Pemex no creó un laboratorio de I y D hasta mediados los años sesenta.

RECUADRO 6.1

EL INMIGRANTE EMPRESARIO: SAMUEL

Samuel llegó a Argentina procedente de Polonia en 1930 a la edad de 18 años. Llegó, como muchos otros, huyendo de la amenaza de persecución en Europa. Recibió ayuda en su largo viaje por el continente, a través de Brasil y el norte de Argentina, gracias a una red de familias y amigos previamente establecidos. Entró a formar parte de un negocio maderero de su familia en Misiones y, en 1938, se le unió su prometida desde la adolescencia. Contrajeron matrimonio, como era de rigor, en el "hotel de inmigrantes" del puerto, antes de que su joven esposa pudiera entrar legalmente al país.

Siguió los pasos de todas las familias: cuando los hijos alcanzaron la edad de recibir una educación mejor, la familia se trasladó a Buenos Aires para que ellos pudieran estudiar. Lograron su propósito; los cuatro hijos finalizaron los estudios universitarios y de posgrado, al igual que los 10 nietos que vinieron después. Samuel, por su parte seguía con su negocio de maderas y se labró una vida de clase media, modesta pero cómoda. En los años cuarenta, compró una de las primeras neveras fabricadas en el país. Compró también una máquina de coser y, en los años sesenta, un televisor, un aparato enorme que hace poco tiempo todavía funcionaba. Conseguir legalmente una línea telefónica fue algo imposible porque la lista de espera era interminable, pero se logró una conexión clandestina.

Pese al avance conseguido, el negocio de Samuel comenzó a decaer gradualmente debido sobre todo a la inflación y al progreso técnico. La inflación destruyó el sistema de crédito tradicional al que Samuel estaba acostumbrado, y el desafío económico de la nueva situación exigía conocimientos financieros que él no tenía. Además, la inflación hizo añicos la pensión a la que había aportado religiosamente toda su vida. Los avances tecnológicos remplazaron la madera por el plástico y los metales, incluso para la fabricación de ataúdes, actividad que Samuel pensaba aseguraría una fuente futura de ingreso. Sus hijas se vieron obligadas a retirarle del negocio, que clausuraron y, para bochorno permanente del padre, le ayudan financieramente. El orgullo que Samuel siente por el éxito de sus hijos se opone al resentimiento que sufre por tener que depender de ellos.

Fuente: Entrevista a Samuel realizada por Elizabeth Jelin.

influyeron en la eficiencia estática y dinámica de la empresa, pues condujeron a una diversificación excesiva de la ingeniería en las instalaciones y a un aprendizaje que no aprovechaba la especialización. En consecuencia, las externalidades y sinergias fueron menores a las que podrían haber sido. Como afirman Katz y Kosacoff, a pesar de un comienzo incierto, muchas empresas lograron avanzar rápidamente por la curva de aprendizaje¹⁵. Sin embargo, no todas lo consiguieron. En el recuadro 6.1 se expone el caso de un inmigrante empresario obligado a retirarse por el progreso técnico y las dificultades creadas por la lucha contra la inflación.

En los años sesenta, el avance en la solución de problemas y una mayor experiencia en las tareas productivas llevaron a muchas empresas a empezar a pensar en los mercados de exportación, tanto como una estrategia contracíclica como en respuesta a los incentivos gubernamentales que, en ese momento, comenzaron a ser ofrecidos abiertamente en los cinco países más industrializados. Esas empresas empezaron a exportar y a competir aunque no se dispusiera del modelo de Asia oriental, en virtud del cual se estaba creando para ese entonces una “vocación de exportación” basada en una presión autoritaria feroz y en incentivos cuidadosamente formulados.

Con el cambio de modelo y la consolidación de una legislación favorable al capital extranjero a mediados de los años cincuenta, las filiales de las transnacionales acudieron en tropel. La situación produjo grandes cambios en la organización de las empresas, introdujo nuevos procedimientos, nuevas tecnologías y métodos innovadores de organización. En Argentina, Brasil y México, las empresas extranjeras desplazaron o absorbieron a muchas de las grandes empresas nacionales, sobre todo en el sector de bienes de consumo duraderos (véase el recuadro 6.2).

De manera que el proceso de industrialización de estas décadas no puede considerarse en blanco y negro como a menudo se hace. La evolución obedeció fuertemente a factores de economía política, como lo demuestra la comparación de los casos de los presidentes Frondizi y Kubitschek (capítulo 5). Además, desde el mismo principio, esa evolución estuvo basada en el crecimiento de la productividad y del “aprender haciendo”. En la próxima sección se estudian las pruebas cuantitativas. A partir del comienzo de la década del cincuenta se comenzó a criticar contundentemente el sesgo antiexportación y la ineficiencia, principalmente en afirmaciones del propio Prebisch.

¹⁵ Los estudios limitados que respaldan esta exposición se encuentran en Katz, 1974, 1986 y 1987; Kosacoff, 1993; Lall, 1992; Teitel, 1984 y Domínguez y Brown, 1995.

RECUADRO 6.2

UNA EMPRESA LOCAL DESAPARECE

La firma Di Tella y Cía. se fundó en 1910 para fabricar maquinaria de panadería. En los años cincuenta era la empresa metalúrgica más importante de América Latina. Di Tella decidió entrar en el mercado de automóviles a finales de los años cincuenta, fabricando un modelo de la British Motor Corporation. Para fabricar unos 12.000 automóviles al año, daba empleo a casi 3.500 personas con una productividad laboral media que equivalía a la tercera parte de la mejor cota mundial en ese momento. Como no tenía mucha experiencia en la industria automotriz, la empresa atravesó grandes dificultades con la planificación y organización de la producción, y también con el acceso a capital de trabajo. Encaró asimismo grandes deseconomías de escala debido al pequeño tamaño de sus instalaciones y al elevado grado de integración vertical de las operaciones. La política en vigor favorecía la fabricación nacional de piezas y componentes en lugar de alentar la exportación, como habría sido el caso si se hubiera tratado de un país de reciente industrialización del sudeste asiático. La política trataba de capitalizar la experiencia acumulada por los fabricantes de piezas de automóviles en los veinte años anteriores.

Mientras la demanda interna creció rápidamente, a Di Tella le fue bastante bien, pues se benefició de un mercado favorable. La recesión de 1962 más la entrada en el mercado de Ford y GM con conocimientos de organización, financieros e ingeniería claramente superiores anunciaron el fin del éxito de Di Tella. La empresa trató de asociarse con Kaiser Argentina, en ese momento a la cabeza del mercado, pero el intento fracasó. Kaiser terminó por comprar las instalaciones de Di Tella y las clausuró en 1968, asumiendo una posición fuerte en el mercado nacional de automóviles.

Fuente: Datos facilitados por Bernardo Kosacoff.

Las distorsiones continuaron pero, con todo, hubo algunos éxitos en el campo de exportaciones nuevas.

En la exposición anterior se ha hecho hincapié en la respuesta desde el lado de la oferta, ampliando la evolución institucional descrita en el capítulo cinco. Este enfoque es diferente al adoptado en gran parte de la literatura sobre el período bajo estudio que, al centrarse en el mecanismo de sustitución de las importaciones enfatiza principalmente el lado de la demanda. Cuando la sustitución de las importaciones es el motor de la industrialización, la producción en un mercado protegido por los aranceles es como un bien libre que permite un crecimiento muy rápido, por delante de la tasa de crecimiento del mercado. Sin duda fue un mecanismo importante que estimuló el crecimiento en este período. Sin embargo, considerar la industrialización ocurrida durante este período como fundamentada en la sustitución de las importaciones limita excesivamente el análisis a los aspectos de la demanda¹⁶. El sesgo de la literatura no ha contribuido a refinar o actualizar las medidas de política en un frente más amplio basado en la comprensión de las fuerzas reales que intervienen a la hora de fomentar o limitar el crecimiento de la productividad¹⁷.

APARICION DE DESEQUILIBRIOS

El crecimiento económico de este periodo se dio en tandem con el surgimiento gradual de desequilibrios. Los desajustes de balanza de pagos y de tipo fiscal terminaron por contribuir al debilitamiento del crecimiento en algunos países e hicieron que la desaceleración de la sustitución de la importaciones se convirtiese en una limitación más grave.

Como se observa en el gráfico 6.1, la exportación de materias primas no se mantuvo a la par con el crecimiento de las economías y creció con menos rapidez que la demanda mundial de dichas materias. La situación obedeció a la discriminación implí-

¹⁶ Fishlow, 1972: 54-5.

¹⁷ Obsérvese que no fue un sesgo de la CEPAL. En los estudios de la Comisión se subrayó la importancia de la tecnología y del incremento de la productividad y, a partir de 1962, se criticaron fuertemente las medidas de política por sus efectos sobre la oferta. Véase Prebisch, 1962. El trabajo posterior de Fajnzylber y de su grupo adoptó y desarrollo el mismo enfoque.

cita en la política de protección, cuyo efecto hizo que la exportación fuera menos rentable de lo que habría sido de no haber existido la protección. Esto obedecía a que, al restringir la demanda de importaciones, el tipo de cambio estaba más sobrevaluado de lo que habría estado en ausencia de aranceles o restricciones, y a que los sectores exportadores tuvieran que comprar insumos nacionales a un elevado costo.

La exportación de manufacturas reaccionó ante los cambios de políticas en los años sesenta; su tasa de crecimiento pasó del 3,5% anual en los años cincuenta al 11,3% anual en el período de 1960 a 1973 y, como proporción del total exportado, pasó del 9% en 1952-53 al 12% en 1960 y al 15% en 1970¹⁸. Pero, a medida que crecían las exportaciones de América Latina, se intensificaron las presiones en favor del proteccionismo en los países desarrollados, de manera que las perspectivas del comercio exterior a finales de los años sesenta no se presentaban halagüeñas. Las importaciones se mantuvieron a un alto nivel y en aumento, pues la producción agrícola para el mercado interno no lograba satisfacer la creciente demanda de alimentos que producía la urbanización, y las necesidades que la industria tenía de productos de importación no se redujeron sino que cambiaron de carácter. El elevado porcentaje de insumos y de bienes de capital creó una estructura rígida para la importación, con poco margen de maniobra para reducirlas en caso de crisis sin causar un grave perjuicio para el crecimiento económico, y con un grado creciente de dependencia en la inversión extranjera para el financiamiento de los bienes de capital y de la tecnología.

En cuanto a los aspectos fiscales, la inversión pública, que representaba entre una tercera parte y la mitad de la formación total de capital, registró un ascenso. Las empresas públicas rara vez contaron con financiamiento propio. En un estudio de 1964 sobre el hierro y el acero se llegó a la conclusión, por ejemplo, de que las empresas financiaban sólo el 5% de su inversión con recursos propios¹⁹. En 1969, la situación de las empresas públicas brasileñas era, en promedio, deficitaria²⁰. En tres de los cinco países más grandes, el gasto como porcentaje del PIB creció con más rapidez que la inversión, mientras que los ingresos fiscales aumentaron en gran medida tan solo en Brasil. Las necesidades de financiamiento del sector público se incrementaron en los cinco países y, en 1970, se situaban como promedio para toda América Latina en el 8,5% del PIB

¹⁸ Movarec, 1982.

¹⁹ CEPAL, 1971: 14-15.

²⁰ *Ibíd.*

CUADRO 6.2

INGRESO TRIBUTARIO Y GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL

(Porcentaje del PIB)

	Gasto total del gobierno			Ingreso tributario			Ingreso tributario menos gasto total del gobierno		
	1950	1960	1970	1950	1960	1970	1950	1960	1970
Argentina	22,5	21,4	25,2	17,0	14,2	15,0	-5,5	-7,2	-10,2
Brasil	17,5	25,3	33,3	16,0	20,1	27,0	-1,5	-5,2	-6,3
Chile	17,0	29,3	34,6	16,7	16,5	21,8	-0,3	-12,8	-12,8
Colombia	13,4	11,2	17,3	12,0	10,4	13,4	-1,4	-0,8	-5,6
México	12,6	10,7	13,5	7,5	7,1	7,9	-5,1	-3,6	-5,6
Perú	13,9	14,6	21,5	14,0	14,9	18,9	0,1	0,3	-2,6
América Latina	n.d.	20,7	25,7	n.d.	14,4	17,2	n.d.	-6,3	-8,5

Fuente: FitzGerald, 1978.

(véase el cuadro 6.2). En todos los países grandes con la excepción de México, la tasa media de inflación anual en este período fue superior al 20%. Esta cifra luce moderada si se le compara con los niveles de inflación que se alcanzarían más adelante²¹.

Estos desequilibrios anunciaron el comienzo de graves problemas. A corto plazo apuntaban hacia la necesidad urgente de estabilizar la economía. Los países terminaron llamando a las puertas del FMI, a falta de otra fuente de crédito, no tanto por el problema de la inflación sino por el déficit de la balanza de pagos. La situación les obligó a encarar la condicionalidad del FMI. Durante los años cincuenta se elaboraron gradualmente las modalidades que condicionaban el acceso a los recursos del Fondo a la adopción de ciertas medidas de política económica, utilizándose en gran medida a las economías de América Latina como campo de prueba para esas políticas²².

²¹ Véase Apéndice estadístico, cuadro V.

²² El primer incidente relacionado con el tema de la condicionalidad tuvo que ver con Chile en 1947. En 1949, Brasil retiró una solicitud de crédito porque no estaba claro el tipo de condiciones que el Fondo podía exigir. En 1952 se llegó a una definición de los principios que regularían los acuerdos de derecho de giro (Horsefield y De Vries, 1969: 19).

La función del Fondo en los años cincuenta y sesenta fue polémica, situación exacerbada por el hecho de que, en algunas ocasiones, los Ministerios de Economía, enfrentados a dificultades internas, hallaron muy conveniente el hacer responsable al Fondo por las medidas impopulares que se adoptaban. Pero aparte de estas consideraciones importantes de economía política, el problema más grave estuvo en que toda la estructura del desarrollo en esos años hacía que las economías se resistieran a las medidas de estabilización abruptas y ortodoxas. Sin embargo, nadie tenía a mano una política alternativa.

El programa típico de estabilización respaldado por el Fondo en los años cincuenta y sesenta se basaba en un análisis que atribuía la causa de la inflación a un exceso de demanda, encauzado por el déficit presupuestario, al incremento de la oferta monetaria y a una política crediticia fácil. En este período, la política del Fondo fue más extrema de lo que sería después. Exigía a los países que eliminaran rápidamente los desequilibrios tanto internos como externos, por lo general en el plazo de un año, y recomendaba medidas que solían provocar una recesión y a tener efectos perversos sobre los precios. Esto explica en parte que los países con problemas más graves como Argentina, Uruguay y Chile tuvieran, en terminos relativos, los peores resultados de crecimiento. La filosofía subyacente a los programas de estabilización se caracterizaba por la fe en el poder del sistema de precios una vez saneada la economía y por una visión escéptica de la función que podía cumplir el gobierno. Este modo de ver las cosas llevaba a defender el recorte del gasto (más que un aumento de los impuestos) y al ajuste de los precios relativos con objeto de restablecer un sistema económico dinámico. Se suponía que el recorte se efectuaría sobre el consumo más que sobre la inversión. Según la teoría, era de esperar que el desempleo temporal y el reajuste de los precios no durarían un tiempo excesivo. El tipo de cambio era un instrumento crucial para el ajuste de los precios relativos, y muchos de los enfrentamientos entre el Fondo y los gobiernos nacionales se produjeron debido a la insistencia del FMI en una devaluación. El control sobre las reivindicaciones salariales fue siempre un tema delicado, recomendado detrás de bastidores, debido a que permitía reducir el gasto público, el 80% del cual estaba representado típicamente por los salarios.

Estos programas agravaron la inflación y generaron tensiones sociales que frecuentemente llevaron a su abandono. Las características de unas economías semi-industrializadas como las de los países grandes de América Latina hicieron que este tipo de medidas fuera muy susceptible de provocar sentimientos contrarios y resistencia. Las medidas dependían de los efectos sobre el ingreso y los precios relativos, pero los

efectos sobre estos últimos resultaban débiles. Las devaluaciones dieron origen a fuertes incrementos de los costos, debido al elevado contenido importado de la producción local y su alto nivel de concentración, mientras que las exportaciones tradicionales reaccionaban poco a corto plazo. La situación de la balanza de pagos mejoraba casi exclusivamente por el efecto de la reducción en el ingreso sobre las importaciones (aunque los exportadores de productos alimenticios pudieran incrementar la oferta de exportación en respuesta a la baja en la demanda interna, las condiciones del mercado lo impedían). A nivel interno, al decrecer la demanda y aumentar los costos, entraban en juego varios efectos perversos. La recaudación fiscal proveniente de los impuestos a las ventas y las importaciones disminuía debido al descenso de la actividad y las importaciones. Los costos crecían al subir las tasas de interés, sobre todo si las empresas recurrían a créditos del sector informal, y a medida que disminuía el nivel de utilización de la capacidad instalada. El déficit presupuestario no decrecía como estaba previsto, dando origen a nuevos recortes en el gasto. Las dificultades de gestión hicieron que la disciplina fiscal no fuera fácil de conseguir. Con frecuencia, el control del gobierno central sobre el gasto de las empresas del sector público o incluso sobre el de sus ministerios era escaso, y los ministros aprendieron rápidamente a defender “sus” presupuestos frente a los recortes aprobados.²³ Los recortes adicionales del gasto tendieron a recaer en la inversión, no en el consumo, con lo que empeoraron los problemas a largo plazo.

Las excepciones que se dieron en esta sombría descripción de los hechos surgieron cuando hubo una recuperación de las condiciones externas que coincidiera con el programa. Así fue, por ejemplo, con el programa de estabilización de Perú en 1959 cuando las inversiones a largo plazo en la industria del cobre junto con el auge de la exportación de harina de pescado se presentaron en el momento más oportuno. La excepción más interesante de tipo menos ortodoxo se dio con el programa puesto en marcha en Colombia por Carlos Lleras Restrepo en 1967, que entrañó una ruptura políticamente necesaria y dramática con el FMI, más la reducción de la tasa de inflación y el crecimiento continuo en un contexto de fuerte liderazgo y un amplio programa de innovación institucional²⁴.

²³ Angell y Thorp, 1986.

²⁴ Véase Thorp, 1991. La experiencia se presentaba de hecho como clave para los éxitos posteriores de alcance más amplio en la lucha contra la inflación, como se verá en el próximo capítulo, aunque se trata de algo que sólo ahora se percibe con claridad.

EMPLEO, EQUIDAD Y BIENESTAR

Un tercer factor de desequilibrio surgió de la relación entre el empleo en el sector formal y el crecimiento de la fuerza de trabajo. Este es el tema que se examinará a continuación. Ya se ha señalado que la población, sobre todo la población *urbana*, exhibía un fuerte crecimiento en el período 1945-70. Si bien la expansión de la industria creó puestos de trabajo, también contribuyó a destruirlos al desplazar los mercados de la actividad artesanal. Esa expansión se dio principalmente a base de una tecnología importada cada vez más intensiva en el uso de capital. El resultado inevitable²⁵ fue el comienzo de una tendencia que más tarde se manifestaría en forma extrema: el surgimiento de sectores laborales urbanos informales. En promedio, según los cálculos de PREALC, la participación del sector informal urbano en la población económicamente activa creció en una tercera parte entre 1950 y 1970²⁶. La situación por países se recoge en el cuadro 6.3. Como se puede observar los casos extremos corresponden a Perú y Ecuador. El sector informal junto con los empleados domésticos constituían para 1970 casi una tercera parte del empleo urbano. Las variaciones por países en la estructura del mercado laboral en 1970 se indican en el cuadro 6.4. El desempleo urbano abierto se situaba entre el 3% y el 13% de la mano de obra urbana económicamente activa en ese año²⁷.

Al mismo tiempo que aumentaba la actividad informal se produjo una subida de los salarios en el sector formal²⁸. No se tiene información directa sobre los ingresos en el sector informal, pero parece razonable suponer que, si acaso, aumentaron poco dado el incremento de la oferta laboral. La información disponible sobre la distribución del ingreso es limitada; sólo cabe suponer que la tendencia fue adversa. En el capítulo tres se describió la manera en que las desigualdades eran una característica del modelo de

²⁵ Inevitable en el sentido de que los pobres no pueden permitirse estar sin trabajo y tienen que encontrar los medios de crearlo como estrategia para poder sobrevivir.

²⁶ PREALC, 1982. El PREALC es la representación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en América Latina, situada para ese entonces en Santiago. El cálculo se basa en las categorías adoptadas en los censos poblacionales. Según esta clasificación el sector formal incluye a los perceptores de sueldos y salarios, a los propietarios y a los empleados por cuenta propia con formación técnica o profesional. Los empleados domésticos se contabilizan por separado.

²⁷ PREALC, 1982: 99. En el cuadro 6.4 se excluye el desempleo pues PREALC advierte expresamente contra la comparación entre países dadas las variaciones en las definiciones utilizadas en los diversos censos.

²⁸ En siete de los ocho países estudiados por Mikkelsen y Paldam, 1987, se registra una subida del salario real entre 1948 y 1970. La excepción es Uruguay, para el que no se dispone de datos completos.

CUADRO 6.3

PARTICIPACION DEL SECTOR INFORMAL URBANO EN LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA; COMPARACION ENTRE 1950 Y 1970

(En porcentaje)

	1950	1970	Variación porcentual
Argentina	9,5	9,5	0
Bolivia	10,5	14,5	+38,1
Brasil	6,9	9,3	+34,8
Chile	13,8	11,5	-16,7
Colombia	8,5	11,5	+35,3
Costa Rica	6,3	7,3	+15,9
Ecuador	7,7	13,7	+77,9
El Salvador	7,5	9,2	+22,7
Guatemala	11,0	12,9	+17,3
Honduras	4,5	9,8	+117,8
México	9,7	14,5	+49,5
Nicaragua	6,5	12,6	+93,8
Panamá	6,3	10,4	+65,1
Perú	9,8	17,0	+73,5
República Dominicana	4,9	11,5	+106,1
Uruguay	9,0	11,1	+23,3
Venezuela	11,4	16,0	+40,4
América Latina	8,7	11,5	+32,2

Fuente: PREALC, 1982

economía exportadora, sobre todo en la medida en que la escasez de mano de obra limitaba el crecimiento. Fue una circunstancia con consecuencias perversas, pues en principio la escasez relativa de un factor productivo significaría un incremento en su retorno. En cambio, se desarrollaron instituciones cuya función consistía en facilitar el acceso a una mano de obra barata, mantenerla barata y ejercer un control sobre ella no sujeto a las leyes del mercado.. Cuando la mano de obra comenzó a ser abundante, como ocurrió en el período tras la segunda guerra mundial, las instituciones para controlarla ya estaban bien establecidas, convirtiéndose en hecho consumado la desigualdad en la tenencia de activos, sobre todo en lo referente a tierras y aguas. Quedó plenamente consolidado el poder de las elites rurales, mas aún en la medida en que también se constituían como bases urbanas. Habrían hecho falta fuerzas muy considerables para

RECUADRO 6.3

LA TRABAJADORA SIN TIERRA

María J. es una mujer de mediana edad, de raza negra, que vive en Jaguariuna, cerca de Campinas, Brasil. Ha sido aparcerera y ahora recoge café como parte de una cuadrilla de trabajadores que se formó al concluir el sistema de colonato o aparcería. Cuando relató su vida, a principios de los años setenta, vivía con su familia en una vivienda de su propiedad, relativamente bien equipada, de cuatro habitaciones y cocina, aunque sufría muchas escaseces. Había adquirido una nevera a plazos, pero la utilizaba para guardar nada más que agua. María es analfabeta pero sabe expresarse bien. Los contratistas que dan trabajo a las cuadrillas le temen porque defiende con valentía sus derechos. Considera que sus vecinos le tienen envidia porque sale adelante, y las relaciones son a veces tensas.

"Nací en la *fazenda* Estiva, mis padres eran colonos... Cuando llegó el momento de casarme, yo me compré el ajuar con lo que ganaba. Trabajaba tres días como empleada y otros tres los dedicaba a comprar y vender chatarra y pollos. Eramos nueve en casa y no alcanzaba el dinero para todos. Yo también tejía calcetines de lana y los vendía. A los más pobres les vendía más barato, y a los que creía que tenían dinero les cobraba más. De casada nos quedamos a vivir en la *fazenda* Santa Cruz de Amparo; fuimos colonos durante cuatro años. Luego pasamos a Estiva como colonos otros seis años... hemos estado viviendo en Roseira desde hace siete años. Fuimos colonos durante 22 años; nos mudábamos de una *fazenda* a otra para mejorar las condiciones de vida, pero luego el patrón vendía las tierras. Poco a poco ahorramos algún dinero y compramos esta pequeña vivienda...

"Los que vamos en las cuadrillas de los camiones somos como unos perros callejeros... pero antes la situación era bastante peor; ahora, al menos todos tenemos un salario, todos trabajamos... Aun así, antes todos teníamos un pedazo de tierra; ahora, los fazendeiros no nos dejan trabajarla."

Fuente: Stolcke, 1988 y datos facilitados por el autor.

CUADRO 6.4
ESTRUCTURA DEL MERCADO EN 1970
(En porcentaje)

	Sector formal urbano	Agricultura moderna y minería	Sector formal	Sector informal	Servicio doméstico	Agricultura tradicional
Perú	29,8	11,8	41,6	17,0	3,7	37,7
Venezuela	48,9	8,8	57,7	16,0	6,4	19,9
México	33,9	23,0	56,9	14,5	3,7	24,9
Bolivia	15,4	11,5	26,9	14,5	5,1	53,5
Ecuador	17,2	17,9	35,1	13,7	10,0	41,2
Guatemala	22,5	23,2	45,7	12,9	4,4	37,0
Nicaragua	26,8	26,5	53,3	12,6	8,1	26,0
Colombia	38,7	21,3	60,0	11,5	6,2	22,3
Chile	53,1	20,9	74,0	11,5	5,2	9,3
República Dominicana	30,1	17,8	47,9	11,5	4,0	36,6
Uruguay	64,2	12,1	76,3	11,1	5,7	6,9
Panamá	43,8	8,7	52,5	10,0	5,4	31,7
Honduras	21,8	24,1	45,9	9,8	4,0	40,3
Argentina	66,0	11,7	77,7	9,5	6,1	6,7
Brasil	38,6	13,1	51,7	9,3	5,6	33,4
El Salvador	25,4	30,0	55,4	9,2	7,4	28,0
Costa Rica	44,1	24,4	68,5	7,3	5,6	18,6

Nota: Los países están ordenados de acuerdo al tamaño del sector informal
Fuente: PREALC, 1982.

lograr un cambio en estas instituciones. De hecho, en vez de oponerse a la estructura de la demanda, la industrialización hacia adentro se adaptó sencillamente a los parámetros de la estructura de la demanda propia a este tipo de sistema social, abasteciendo la demanda urbana de bienes duraderos y de otros bienes con un sistema productivo relativamente intensivo en el uso de capital que, a su vez, consolidó las desigualdades.

En el recuadro 6.3 se ofrece un ejemplo claro de la imbricación institucional. Las personas como María J., enterradas en la pobreza, que pasaban de la aparcería a las cuadrillas laborales, comprendieron perfectamente el carácter de la desigualdad que padecían en Brasil, a saber, la falta de acceso a la tierra. Sus palabras son prueba de que el sistema se oponía firmemente al cambio. Dice María J.: "...somos como perros callejeros."

Durante este período se produjo cierta redistribución de la tierra, pero no en Brasil. Sin embargo, incluso cuando hubo redistribución la repercusión en el ingreso fue escasa²⁹. Con la excepción notable de Cuba, México y en cierta medida Bolivia, por lo general los más pobres no fueron favorecidos por la reforma agraria. Si bien mejoró el nivel de vida de los beneficiarios de la reforma, en la mayoría de los casos esos beneficiarios no se contaron entre las familias más pobres de la sociedad rural. Por ejemplo, las reformas rara vez ayudaron a los minifundistas, a los trabajadores estacionales o a los comuneros, quienes conformaban las comunidades indígenas que constituían el segmento principal de los pobres, en particular, los más desamparados, en las zonas rurales. En Perú, se calcula que la reforma agraria del general Juan Velasco redistribuyó tan sólo del 1 % al 2 % del ingreso nacional mediante la transferencia de tierras a alrededor de un tercio de familias campesinas³⁰. Los trabajadores de las plantaciones de azúcar en la costa, que ya eran los mejor pagados, se beneficiaron más que nadie, mientras que los comuneros fueron los menos favorecidos³¹.

La reforma agraria pasó por alto a la mujer; no la incluyó explícitamente como posible beneficiaria, no le otorgó la tenencia de la tierra ni la incorporó a puestos administrativos importantes en las cooperativas, las granjas estatales u otras organizaciones surgidas del proceso de reforma. Incluso en Cuba, las mujeres representaban sólo una cuarta parte de los miembros de las cooperativas, y su representación era todavía menor en las granjas estatales³². En México, las mujeres constituían el 15 % de los miembros de los ejidos y, en Nicaragua y Perú, sólo el 6 % y el 5 %, respectivamente, de los miembros de las cooperativas. Se excluyó a la mujer como beneficiaria por razones jurídicas, estructurales e ideológicas. Al disponer que sólo un miembro de la familia podía ser el beneficiario oficial, es decir, miembro de una cooperativa o beneficiario de la propiedad de la tierra, se tendió a discriminar contra las mujeres pues se daba por supuesto que el hombre estaba a la cabeza de la familia³³. La reforma agraria chilena reforzó el papel del hombre como sostén de la familia, ofreciendo a la mujer solamente oportunidades limitadas para participar en la gestión del sector reformado, pese a la legislación en sentido contrario aprobada durante el gobierno del presidente Salvador Allende³⁴.

²⁹ Los dos párrafos siguientes se basan en un informe preparado para este libro por Cristóbal Kay.

³⁰ Figueroa, 1977: 60.

³¹ Kay, 1983: 231-32.

³² Deere, 1987: 171.

³³ Deere, 1985.

³⁴ Tinsman, 1996.

En las zonas urbanas, la participación de la mujer en el sector laboral creció a medida que se extendía la urbanización y la industrialización, pero sólo en ciertas categorías de trabajo. Esto obedeció a diversos factores como el prejuicio de que únicamente ciertas actividades eran compatibles con el cuidado de la familia y la relativa falta de formación de la mujer. En un mismo puesto, la mujer ganaba menos que el hombre. La mujer solía encontrar trabajo en ocupaciones peor remuneradas. Esta segmentación creciente del mercado laboral cobró importancia al hacerse evidente el incremento del número de familias encabezadas por mujeres. Dichas familias solían ser más pobres que las encabezadas por hombres y en ellas había más miembros que trabajaban. Estas familias altamente vulnerables habrían de sufrir desproporcionadamente los efectos de la recesión económica que surgiría con la crisis de la deuda.

Las desigualdades se vieron acentuadas por el carácter de la política gubernamental. En primer lugar, quienes tempranamente concibieron el admirable plan de inversión en un sistema de seguridad social en los cinco países pioneros, mencionados en el capítulo dos, nunca habrían podido prever la evolución seguida por el mercado laboral. En los años sesenta, la cobertura del sector informal era todavía limitadísima³⁵; a medida que creció el sector informal el problema se fue haciendo más grave. En segundo lugar, el gasto en salud y educación, aunque en aumento en términos generales, estaba fuertemente sesgado hacia el entorno urbano. El sesgo de la atención médica se vio agravado por su carácter principalmente curativo. Las primeras intervenciones en materia de salud pública, en los años veinte y los treinta, cuyo objetivo fue controlar las epidemias, tenían por su propia índole que alcanzar a la totalidad de la población para que las campañas de vacunación fueran eficaces. Lamentablemente, desde el punto de vista de la equidad, la etapa siguiente no se fundó en la misma lógica, y los servicios se orientaron hacia los sectores más favorecidos y la población urbana. Los recursos se gastaron en grandes hospitales en los principales centros urbanos, más que en planes de atención primaria. Solamente Cuba siguió un camino diferente y alcanzó un progreso notable de su indicadores de salud³⁶.

³⁵ Mesa-Lago, 1994: 20.

³⁶ Véase el Apéndice estadístico, sección IX. Costa Rica en los años sesenta lanzó un esfuerzo importante para lograr el abastecimiento de agua potable y la prestación de servicios médicos, reduciendo el diferencial de mortalidad infantil que en ese momento era 4,5 veces mayor para la clase trabajadora que para los grupos más privilegiados. Merrick, 1994.

El gasto en el sector social también estuvo sometido a presiones diversas o fue relegado a un segundo plano. Una fuente de influencia estuvo en los organismos multilaterales. El Banco Mundial, en concreto, adoptó la decisión de financiar preferentemente la inversión “productiva”, sobre todo en infraestructura física, decisión que modificó sólo en los años setenta³⁷. Otro foco de presión surgió por la competencia derivada de otros proyectos como los de defensa. En el cuadro 6.5 se muestra el gasto de los gobiernos centrales por destino. Costa Rica, que abolió su ejército en 1948, pudo gastar proporcionalmente más en el sector social.

LAS EXPERIENCIAS NACIONALES

Las décadas de posguerra fueron testigo de experiencias y prácticas muy dispares en los países de la región dentro de un marco común de opiniones compartidas sobre la mejor estrategia para el desarrollo, presiones demográficas internas y, por último, posibilidades y peligros externos. Los diferentes resultados pueden clasificarse en cuatro categorías. Primero, están los países que registraron un fuerte proceso de industrialización orientada al mercado interno, algunos de los cuales trataron claramente en los años sesenta de modificar esta orientación, aunque en la mayoría de los casos con la aparición de graves problemas. En este grupo figuran Chile, Brasil, Colombia, Argentina, México y Uruguay. En un segundo grupo figuran los países que ya fuera por lo reducido de su tamaño o por el destino que les deparó la lotería de los productos básicos, continuaron con el sector exportador de productos básicos como el motor del crecimiento económico, pero que, sin embargo, adoptaron políticas orientadas al mercado interno, en especial en la década de los sesenta. En este grupo están Venezuela, Ecuador, Perú, Bolivia, Paraguay y los países de Centroamérica. Tercero, es menester considerar por separado a Cuba como caso único de economía de plena planificación central. Cuarto, están las islas restantes del Caribe que establecieron una versión propia para su industrialización³⁸.

³⁷ Webb, volumen complementario 3.

³⁸ Esta sección se basa ampliamente en el estudio de casos que aparecen en el volumen complementario 3 y también en los debates suscitados durante las reuniones de los grupos de trabajo que se resumen en la introducción a dicho volumen. Norman Girvan preparó un documento de consultoría sobre los países del Caribe.

CUADRO 6.5

GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL EN DEFENSA Y EN EL SECTOR SOCIAL DURANTE LOS AÑOS CINCUENTA

(Como porcentaje del total)

	Argentina	Brasil	Chile	Costa Rica	México
1950					
Defensa	30,2	28,3	17,6	6,1	12,9
Sector social	14,0	11,0	22,8	23,8	16,3
Educación	8,6	n.d.	14,4	9,4	11,4
Salud	3,0	n.d.	8,4	4,0	4,9
Seguridad social	2,4	n.d.	8,4	10,4	4,9
1958					
Defensa	21,1	27,6	21,9	3,8	11,3
Sector social	19,0	10,7	26,8	24,2	26,0
Educación	14,3	n.d.	15,7	19,6	14,7
Salud	3,2	n.d.	11,1	2,3	11,3
Seguridad social	1,5	n.d.	11,1	23,6	11,3

Fuente: Naciones Unidas, 1951: cuadro 166; Wilkie, 1968: cuadro 16.*El grupo de fuerte industrialización*

Chile y Colombia representan el ejemplo más claro de una modificación temprana de la industrialización orientada al mercado interno. Chile, como se ha visto, se encontraba muy avanzado en el grado de industrialización. En ese país, el predominio de capitales extranjeros en la industria del cobre, con exclusión de los grupos chilenos, y la preeminencia del cobre en las exportaciones, forzaron relativamente pronto a las elites chilenas a buscar oportunidades en otros sectores y en particular en la industria. Fue necesario que el gobierno tomase medidas bastante firmes para paliar el efecto boyante de los ingresos derivados del cobre sobre el tipo de cambio y permitir la supervivencia de otros bienes comercializables. Chile ya había establecido mecanismos de intervención en favor de la industria en los años veinte y treinta en una dimensión poco usual para el tamaño del país³⁹, que culminaron con la creación de la CORFO. Como han señalado

³⁹ Muñoz, 1986: 101; Ortega *et al.*, 1989: 33-64.

claramente Ffrench Davis y sus colaboradores⁴⁰, durante el período de posguerra se registró un crecimiento considerable del sector industrial, con aumento de la productividad y un desarrollo institucional sostenido. Aunque se produjeron grandes distorsiones y se exageró el grado de orientación interna, ello no impidió que la industria creciera más de 5% anual durante treinta años. El beneficio acumulativo a largo plazo fue considerable, como se demostraría en los años ochenta y los noventa. El éxito de las exportaciones no tradicionales de Chile en esos años arranca de los firmes cimientos sentados en los años sesenta en los sectores de la madera, la pesca, la minería y la ingeniería.

Sin embargo, el resultado no fue una estructura viable de acumulación. Los niveles chilenos de inversión y de ahorro fueron bajos; el crecimiento global del PIB se situó un 25% por debajo del promedio de América Latina (véase el cuadro 2.1). Las razones parecen ir más lejos que las distorsiones producidas por la propia orientación de un desarrollo basado en el mercado interno, y se encuentran en la estructura sociopolítica del país⁴¹. Kaldor es reponsable de uno de los primeros análisis notables, al poner de relieve la distribución del ingreso y los hábitos de consumo ostentoso de las clases altas de Chile⁴². Sin embargo, parece más útil citar una percepción que se recoge en otros estudios de Kaldor, a saber, cuando existe la voluntad de invertir es posible por lo general movilizar el ahorro pues, en los mercados de capital subdesarrollados, los ahorristas y los inversionistas suelen ser los mismos. En Chile, la voluntad de invertir faltó porque los dirigentes políticos no lograron vencer la desconfianza que los empresarios manifestaron en los años veinte y los treinta. Las tendencias izquierdistas de los gobiernos generaban desconfianza, a pesar de que habían puesto en marcha un importante desarrollo institucional que contribuyó a levantar el sector productivo. Sobre esos elementos de desconfianza se superpusieron las distorsiones producidas por la política de la posguerra, el conflicto con las empresas mineras en torno a cuestiones de tributación⁴³ y los problemas de inflación debidos a un crecimiento limitado y a enfrentamientos por razones de distribución⁴⁴. La conjunción de estos factores produjo desincentivos adicionales para la inversión productiva.

⁴⁰ Volumen complementario 3.

⁴¹ Véase Hirschman, 1968, para una descripción de cómo las tensiones sociales se tradujeron en inflación.

⁴² Kaldor, 1959.

⁴³ Véanse Reynolds y Mamalakis, 1976.

⁴⁴ El análisis clásico de lo que aquí se expone se encuentra en Hirschman, 1968.

Este contexto fue altamente pertinente para el surgimiento de esfuerzos significativos de reforma, y de reformas parciales a que dieron lugar, en los años sesenta. Chile fue el primero en poner en marcha un tipo de cambio móvil en 1965, en combinación con una amplia gama de políticas establecidas en los años siguientes, entre las que figuraron reducciones tributarias, reducciones arancelarias y la racionalización de la estructura del arancel. La CORFO se mantuvo activa en esos años con programas que sentaron las bases para la exportación subsiguiente de productos forestales y de la pesca. Pero el contexto político no permitió que surgiera un conjunto coherente de medidas. Un ejemplo patente se encuentra en la decisión tomada durante la presidencia de Jorge Alessandri, al comienzo de los años sesenta, para impulsar la sustitución de importaciones en el sector automotor cuando, en vista de lo pequeño del mercado chileno, la decisión era claramente inapropiada. La justificación estaba al parecer en el fervor por la creación de puestos de trabajo, fervor que también se observó en otras partes a medida que aumentaban las presiones demográficas y urbanas. Otro ejemplo evidente fue la iniciativa de la CORFO en 1968-69, de la mano de Sergio Bitar, para negociar con el sector privado una amplia gama de instrumentos destinados a modificar las distorsiones de la política de la ISI y fomentar decididamente la exportación y la inversión industrial. Sin embargo, hacía falta contar con un esfuerzo político sostenido que no se dio. La iniciativa se vino abajo con las elecciones de 1970⁴⁵.

De manera que, pese al crecimiento de la industria, a la evolución progresista de las instituciones en los años cincuenta y los sesenta y a la saludable reforma de la política de comercio en los años sesenta, el gobierno demócrata cristiano empeñado en las reformas se encontró atrapado entre los fuertes grupos conservadores y las tendencias radicales. La Unidad Popular, para sorpresa de todos, incluido el propio partido, ganó las elecciones de 1970. El rápido giro a la izquierda iniciado por el gobierno de Salvador Allende se topó con problemas gigantescos: falta de capacidad de gestión, contradicciones internas y enormes presiones desde el exterior.

A diferencia del caso chileno, en Colombia el sector exportador de punta, el café, era de propiedad nacional. Debido a una evolución institucional especial, incluso la comercialización del café quedó parcialmente en manos colombianas; el poder de la Federación Nacional de Cafeteros Colombianos era tal que las firmas comerciales extranjeras preferían concentrarse en otros sectores. Además, el vínculo entre los sectores

⁴⁵ El ejemplo se ha tomado de los datos facilitados por Oscar Muñoz y de los debates en los grupos de trabajo.

del café y de la industria era afable y natural; debido a la divesificación regional de la actividad cafetera, la elaboración se efectuaba localmente y condujo a una industrialización afín. Fue necesario también encontrar salida para el excedente obtenido del comercio del café⁴⁶. De esta manera surgió un fuerte enfoque dual sobre la agricultura y la industria. En los años cuarenta, el nivel de industrialización era relativamente bajo, debido a un comienzo muy tardío. Dados los problemas relacionados con la violencia en esa década y la siguiente, el crecimiento y la inversión habrían de ser difícilmente espectaculares, pero no hubo problema para conciliar los diversos intereses. Tampoco hacía falta “resolver” la cuestión del capital extranjero. Colombia mantuvo una actitud constante y sutil de desaliento hacia una penetración importante de la inversión externa directa, y desde luego no aprobó ninguna ley parecida a las que se han mencionado en relación con otras economías.

En consecuencia, se produjo un desarrollo institucional importante que, si acaso, estuvo más basado en el sector rural que en el industrial⁴⁷. El desarrollo institucional abarcó aspectos tecnológicos, de regadío y de crédito, participando en éstos la Caja Agraria, el Banco Cafetero y el Banco Ganadero. Se registró también un crecimiento entre las organizaciones de productores. A partir de los años cuarenta, las medidas de política abarcaron al sector rural. Si bien la participación de la agricultura en el PIB sufrió como en todas partes un descenso, la actividad agraria no cafetera creció un 4% anual. Con el tiempo, esto permitió que el sector agrícola se convirtiera en una fuente de exportaciones no tradicionales. El aspecto más importante de todos fue la política de comercio y el desarrollo institucional que le dio abrigo. A largo plazo no surgió la sobrevaluación del tipo de cambio; la gestión colombiana de los intereses del país en la Organización Internacional del Café resultó notablemente hábil y, ya a principios de los años cincuenta, el fomento explícito por parte de Colombia de las exportaciones no tradicionales fue uno de los primeros y más coherentes de toda la región. Las políticas de fomento se iniciaron en 1957 con el llamado Plan Vallejo y, en 1967, se creó una serie de instituciones encabezadas por el Fondo de Promoción de Exportaciones (PROEXPO), estableciéndose un tipo de cambio móvil. Colombia fue quizá el único país en el que el fomento de las exportaciones no tradicionales en época temprana fue más importante que la concesión de subvenciones.

⁴⁶ Thorp, 1991: 6-11.

⁴⁷ Ocampo y Tovar, volumen complementario 3: 27:32. El resto del párrafo se basa en esta fuente.

La industria no estuvo libre de la ineficiencia presente en otros países, y el grado de concentración industrial fue elevado; sin embargo, en los años sesenta se registraron cambios en la política y no surgieron problemas de inflación ni la amenaza de una crisis fiscal. Colombia logró incluso resistir las primeras tentaciones de ofertas de crédito, negándose a endeudarse en 1974 (si bien cedió más adelante). Sin embargo se vislumbraban problemas sociales, ya se sentía la amenaza de las drogas, y la desigualdad y la violencia se convertirían en látigo de las dos décadas siguientes. A pesar de todo los formuladores de la política económica supieron gestionar con relativa eficiencia los aspectos macroeconómicos de una industrialización “hacia adentro”.

En Brasil, el desarrollo de la industrialización siguió pautas firmes⁴⁸. El fuerte y temprano impulso dado por los militares al establecimiento de empresas públicas, la magnitud misma del país y los factores de continuidad, sobre todo entre las presidencias de Getulio Vargas y de Juscelino Kubitschek, inspirados ambos por una poderosa misión de desarrollismo, dieron lugar a instituciones bastante avanzadas, a un sistema fuerte de organismos de fomento industrial y a la estrecha colaboración entre los sectores público y privado. La expansión de la actividad agrícola fue adecuada. La importación de alimentos fue de menor importancia, y la producción alimentaria creció de la mano del aumento de la población, pues las tierras del interior ofrecían margen para la expansión.

Sin embargo, el espíritu de colaboración no fue lo bastante fuerte para poder evitar que ciertos grupos del sector privado apoyasen el golpe militar de 1964, principalmente por temor a la reforma agraria. El nuevo régimen militar también impulsó el desarrollo pero en un ambiente altamente represivo. Brasil inició un cambio hacia una mayor apertura económica, sobre todo en forma de amplios incentivos para la exportación de manufacturas⁴⁹. En algunos años, la cuantía de las subvenciones fue equivalente a una devaluación del tipo de cambio superior al 70%. Como resultado se dio un considerable aumento de la exportación de manufacturas, con una tasa de crecimiento en 1965-75 dos veces mayor que la del total de las exportaciones. La expansión más rápida de las exportaciones se produjo en los sectores creados o consolidados durante la industrialización de la posguerra⁵⁰.

⁴⁸ Abreu et al., volumen complementario 3: 20.

⁴⁹ Neves y Moreira, 1987.

⁵⁰ Abreu et al., volumen complementario 3: 20. Sin embargo, la apertura se vio limitada por las presiones ejercidas por intereses creados, entre ellos los de las transnacionales.

El punto débil de Brasil estuvo en el alto grado de dependencia frente a las empresas transnacionales, en la inflación y en los desequilibrios fiscales. En el trasfondo de estos desajustes se encontraba el problema de un enorme sistema federal incapaz de llegar a un consenso entre los estados y el gobierno central en materia de carga tributaria y gasto. Los años setenta serían un período durante el cual la situación se agravó irremediabilmente, pese a las condiciones relativamente favorables en la balanza de pagos y la exportación creciente de productos manufacturados.

En Argentina se registró también un crecimiento industrial rápido en el período 1945-70, con un fuerte incremento de la productividad industrial⁵¹. Sin embargo, el país arrastraba unos resultados globales de la economía poco halagüeños que habían comenzado a deteriorarse desde antes del encarecimiento del petróleo decretado por la OPEP, o la crisis de la deuda⁵². Desde 1945-49, la inversión como porcentaje del PIB se había situado en el 15%, una cifra baja para una economía del tamaño y la riqueza de Argentina.

Una vez más, el problema se centra en la relación entre la política y la formulación de políticas económicas. Las divisiones a que dio origen el primer gobierno peronista parecieron no tener solución e impidieron una formulación de políticas coherente, como se vio en la exposición sobre los años del gobierno de Arturo Frondizi⁵³. Los planes iniciales para fomentar la PYME perdieron fuerza, y el Banco Industrial no alcanzó el objetivo propuesto. Aunque en los años cincuenta y sesenta se registró algún desarrollo institucional —el principal fue la creación del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)— la expansión de las instituciones no alcanzó el auge que se ha descrito en el caso chileno⁵⁴. En los años sesenta y principio de los setenta se volvió a reflexionar en cierta medida sobre la política industrial y de comercio⁵⁵, pero sin la

⁵¹ Katz y Kosacoff, volumen complementario 3.

⁵² *Ibíd.*

⁵³ Aldo Ferrer ha dejado constancia de una frustración similar al frente del Ministerio de Hacienda en 1970-71, años en los que le resultó imposible negociar con las empresas, a pesar de contar con una experiencia positiva previa con el sector privado cuando estaba encargado del Ministerio de Obras Públicas. “Fue como si no existieran,” señala. Cita el análisis de Furtado en el sentido de que el temprano establecimiento de sindicatos antes de que se consolidaran los grupos industriales, más el entorno creado durante los años peronistas, produjo una situación en la que los sindicatos arrinconaron a la débil organización empresarial en posiciones conservadoras e inalterables.

⁵⁴ French Davis *et al.*, volumen complementario 3.

⁵⁵ Principalmente en forma de subvenciones sectoriales y regionales, más algún recorte de los aranceles. Véase O’Connell, 1994.

coherencia y la amplitud de que hizo gala Chile a finales de los sesenta. Con todo, hubo una acumulación de capacidades y conocimientos técnicos, descrita por Katz y Kosacoff como una forma de capital social. Las empresas transnacionales desempeñaron un papel importante, a expensas de aquellos elementos del capital nacional que optaron por no formar alianzas con las empresas extranjeras, mientras que el sector de la PYME también mantuvo una presencia importante.

Aunque el nivel de proteccionismo fue relativamente bajo en México, después de la guerra se utilizó ampliamente un sistema de cuotas y de prohibiciones⁵⁶. La Cámara Nacional de la Industria de la Transformación y otros grupos de presión del sector privado abogaron por un proteccionismo de ese tipo y éste se convirtió en el eje de las relaciones del Partido Revolucionario Institucional (PRI) con el sector privado, así como su instrumento de control político sobre el sector privado. El agente principal del movimiento laboral urbano, la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM), asoció sus intereses con este proceso y obtuvo concesiones para sus miembros. La estrategia de crecimiento funcionó excepcionalmente bien en México hasta el año 1960. Los ingresos por exportación no disminuyeron como ocurrió en otros países en los años cincuenta, sostenidos por mayores ingresos obtenidos del turismo y por la actividad del sector algodonero. Las transferencias de la agricultura a la industria (por intermedio del control de los precios) fueron parte importante de la creciente industrialización pero, no obstante, el crecimiento de la actividad agraria fue suficiente, con un 3% anual, para mantenerse a la par con el aumento de la población. La reforma agraria tuvo un efecto indirecto potente, pues se intentó mejorar la eficiencia para evitar la expropiación. El papel dinámico desempeñado por el sector público favoreció la inversión en el sector privado, y la inversión como proporción del PIB aumentó a un ritmo razonable. Se crearon instrumentos financieros y se encauzaron recursos hacia el sector privado⁵⁷. Se evitó la inflación, en vista de los resultados favorables obtenidos por la exportación y la agricultura, y quizá también por el efecto de la larga frontera con Estados Unidos. Cuando, en los años sesenta, otros países actuaron para reducir las distorsiones que presentaba esta estrategia, México no lo hizo. Todos los indicios señalaban que el camino de la protección continuaría siendo rentable, y la presión era enorme para continuar creciendo sobre todo en vista de los factores demográficos. Ni el gobierno ni el sector

⁵⁶ Estos párrafos se basan en Cárdenas, volumen complementario 3.

⁵⁷ Brothers y Solís, 1966.

privado se mostraron interesados en la liberalización, el primero porque perdería instrumentos muy importantes de control e influencia y el segundo porque habría renunciado a privilegios y mercados⁵⁸. Se acentuó entonces el proteccionismo, reservándose cada vez más espacio para el empresario nacional y los productos mexicanos y decayendo la aportación de la inversión externa directa. Se aceleró la expansión del sector público, y la resistencia ofrecida por las empresas y otros intereses del sector privado evitó en repetidas ocasiones la reforma tributaria que hacía tanta falta, especialmente en 1972. La solución estuvo en el endeudamiento en el exterior y, en 1970, mucho antes de la bonanza de empréstitos, México ya pagaba por atender el servicio de su deuda el 23% de sus ingresos por exportación. El petróleo agravaría después una situación frágil, a pesar del crecimiento continuo.

El último miembro de este grupo, Uruguay, presenta un caso notable y excepcional. Uruguay, naturalmente, ya estaba muy industrializado en 1945 si se tiene en cuenta su tamaño, correspondiendo a la industria un 18% del PIB, una participación que era característica de Brasil y México los cuales gozaban de un PIB seis veces mayor. Esa industrialización fue el resultado de las medidas proteccionistas del Estado Batllista. Basado en un alto nivel de protección, el crecimiento de la industria en 1945-55 rebasó el 6% anual. La cuestión de los controles que disuadían en otras partes al capital extranjero no presentó problemas en Uruguay: la inversión del exterior era escasa y, a corto plazo, se disponía del excedente obtenido de las utilidades protegidas y del sector agrario, que pudo beneficiarse del incremento de los precios a raíz del auge surgido durante la guerra de Corea. Sin embargo, desde una óptica fundamental, la situación estaba muy lejos de ser saludable, pues en el sector rural continuaba el estancamiento iniciado mucho tiempo antes, sin que en estos años se registrase un crecimiento del volumen de la exportación. El estancamiento estaba relacionado claramente con la falta de inversión en ese sector, y la explicación de esta circunstancia constituye la polémica central de la historia económica de Uruguay. El crecimiento de la industria fue el resultado de los controles establecidos sobre el comercio y el tipo de cambio, faltando los elementos de una política de desarrollo a largo plazo. Como escribe Finch, “de hecho, la estructura de la producción interna estuvo configurada fundamentalmente por los instrumentos de política que intervenían en el sector externo, más que por instrumentos fiscales de orden interno, una política integrada de crédito a la industria o un banco para el

⁵⁸ Cárdenas, volumen complementario 3: 17.

desarrollo industrial”⁵⁹. A mediados de los años cincuenta, el crecimiento industrial se había frenado radicalmente al surgir problemas con el abastecimiento de materias primas y la disponibilidad de divisas debido al estancamiento del sector agrario, y al empezar a alcanzarse los límites del mercado. Uruguay llegó así prematuramente al punto de “agotamiento” que en otros países comenzó a percibirse como problema sólo en los años sesenta.

La exposición ofrecida en el capítulo anterior sobre la impotencia que marcó las actividades del grupo de planificación ya apuntaba al poco margen de maniobra para la reforma en los años sesenta. Continuó el crecimiento lento y aumentó la tasa de inflación. La inversión se redujo desde el 18% del PIB en 1955-57 hasta el 11% en 1964-66⁶⁰.

Modelos de exportación de productos básicos

Los países en esta categoría constituyen un caso de gran interés en el estudio de la industrialización orientada al mercado interno. La literatura económica tradicional de América Latina enfatiza el papel que jugó la escasez de divisas como factor determinante en la adopción de políticas y detrás de las distorsiones creadas por ese tipo de industrialización⁶¹. Estos países fomentaron ciertamente la industrialización, al menos entrados ya los años sesenta y, a veces, con anterioridad. Sin embargo, lo que resulta fascinante es que, ahí donde el crecimiento del sector primario exportador fue muy vigoroso, los problemas y las características del sector industrial que surgió parecen asemejarse mucho a los que produce el clásico cuello de botella de la falta de divisas.

Debido a sus condiciones previas, Venezuela, Ecuador, Perú, Bolivia y Paraguay se encontraban menos preparados para la industrialización a finales de la guerra. Pero mientras que en Centroamérica el poder de los intereses de las elites exportadoras y el éxito de las exportaciones impusieron la continuación relativamente intacta del antiguo modelo de exportación de productos básicos, la evolución de estas economías de tamaño medio fue menos sencilla, pues ya existía una diversidad interna de intereses relativamente mayor. En cada uno de los casos, se registró un crecimiento de las importaciones como proporción del PIB, acompañado generalmente de un incremento de la parte

⁵⁹ Finch, 1981: 177.

⁶⁰ *Ibíd.*: 225.

⁶¹ El artículo fundamental sobre los aspectos básicos del fenómeno de industrialización por sustitución de las importaciones es el de Hirschman, 1971.

que correspondía a los bienes de consumo, lo que indicaba el escaso avance de la industrialización. Ahora bien, la situación presenta grandes diferencias en cuanto a los resultados alcanzados por las exportaciones. Bolivia y Paraguay perdieron terreno radicalmente, mientras que Venezuela y Ecuador, y Perú en menor grado, se presentan como casos claros de un fuerte crecimiento de la exportación de productos básicos que permitió e impulsó un nuevo compromiso con el viejo estilo de crecimiento económico impulsado por la exportación.

Venezuela constituye el caso más exagerado de modelo tradicional de economía exportadora combinado con industrialización impulsada por el Estado. Fue sólo en los años cuarenta y cincuenta que Venezuela desarrolló la versión plena de una economía rentista pura descrita esquemáticamente en el capítulo tres, en la que el ingreso es encauzado a través del gobierno, las compañías extranjeras desempeñan el papel empresarial, el ingreso obtenido de un producto de exportación en auge domina el PIB, y todo ello trasciende en un contexto de bajo nivel de desarrollo en una sociedad propensa a confundir lo político con lo personal. La necesidad política de “sembrar el petróleo” produjo un compromiso entusiasta en favor de la industrialización⁶². Según señala Astorga, es sorprendente la forma en que la abundancia produce el mismo tipo de problemas que la escasez. La industria venezolana creció impulsada por las empresas estatales, por el elevado nivel de protección, por un tipo de cambio sobrevaluado y alimentos y energía baratos. La industrialización basada en el mercado interno se conjugó con una versión crónica de la enfermedad holandesa. Venezuela compensó en exceso los efectos de la sobrevaluación de su moneda sobre los sectores de productos no comercializables y el remedio administrado produjo un sector industrial ineficiente con una alta propensión a la búsqueda de rentas que pese a todo creció e incluso logró un incremento de la productividad laboral. Sin embargo, llegadas las tentaciones y el caos subsiguiente de los años setenta y ochenta, las distorsiones se dejarían sentir de manera extrema.

Ecuador compartió algunos de los grandes éxitos de Venezuela en el campo de las exportaciones. La economía ecuatoriana había crecido con relativa lentitud desde el desplome de la actividad del cacao en los años veinte. Como siempre ha ocurrido en Ecuador, los aspectos regionales cobraron importancia crucial. La economía sobrevivió a la depresión económica incorporando recursos no utilizados, ampliando la industria

⁶² Astorga, volumen complementario 3.

de pequeña escala y reavivando la actividad del sector textil y la exportación de sombreros Panamá. El núcleo del proceso de expansión se situó en la sierra⁶³. La expansión había originado importantes cambios sociales, pero no llegó a consolidar nada que se pareciera a una burguesía industrial. El sector del banano comenzó entonces a crecer rápidamente, pasando del 2% de la exportación en los años treinta, al 6% en 1948 y al 42% en 1955. En consecuencia, no es sorprendente que se regresara al modelo exportador de productos agrarios, alcanzando el banano, el café y el cacao el 90% de las exportaciones en 1955. La nueva riqueza se centró en las tierras bajas de la costa y, así, no sorprende que, como proporción del PIB, la industria disminuyera del 17% en los años cuarenta al 16% en 1960, mientras que crecía la proporción de las importaciones y la exportación de sombreros Panamá pasaba del 9% de las exportaciones en 1948 al 1% en 1955. Con esta evolución, se vio directamente socavado el desarrollo de una economía política que pudiera servir de sostén a una trayectoria alternativa. El elemento de fragmentación se vio acentuado por el continuo crecimiento de las empresas públicas autónomas, muchas de las cuales obedecían a intereses regionales. Estas empresas recibieron un insólito 50% de los ingresos del sector público en 1951⁶⁴. Al empeorar los términos de intercambio a principios de los años sesenta, el gobierno decidió poner en marcha las conocidas medidas ya adoptadas mucho antes en otros países. Como la industria creció inicialmente con suma rapidez, los grupos tradicionales de elite aprovecharon las nuevas oportunidades que les brindaba la industria sustitutiva de importaciones, y no se modificó significativamente la economía política establecida⁶⁵.

La experiencia de Perú durante el período inmediato a la posguerra fue a primera vista bastante similar a la de otras economías grandes, pues al período de controles e intervención en 1945-48 siguió una legislación mucho más favorable al capital extranjero aprobada en 1949⁶⁶. Sin embargo, las similitudes son más aparentes que reales. La rica y diversa base de recursos de Perú produjo varias décadas de fuerte crecimiento exportador con importante presencia del capital extranjero pero, a diferencia de Chile, las elites peruanas tuvieron una participación importante y rentable en el sector, de manera que nunca sintieron el incentivo de presionar en favor de la protección de la industria. El Estado participó extensamente en la economía, dando empleo a un gran

⁶³ Maiguashca, 1996.

⁶⁴ Cuera Silva, 1960: 207.

⁶⁵ Larrea, 1992.

⁶⁶ Este párrafo se basa en Thorp y Bertram, 1978.

número de personas, pero carecía de experiencia para poner en práctica su intervención. El breve período de gobierno populista (1945-48) dio origen a tal caos en el uso de dichas medidas, como resultado de la inexperiencia y de una base política fragmentada, que fueron deploradas hasta por los propios industriales a los que se pretendía favorecer. La actitud desfavorable hacia la intervención como consecuencia de esta experiencia, y el fuerte crecimiento de la exportación de minerales, fueron factores que, junto con golpe derechista de Odría en 1948, condujeron al regreso a políticas orientadas al mercado y a la exportación de productos básicos. La industria creció a principios de los años cincuenta, pero los sectores dinámicos estuvieron muy vinculados a la exportación de productos básicos. La industria elaboradora de productos de exportación creció desde un 18% del total de la producción industrial en 1950 al 26% en 1960⁶⁷. En los años sesenta, se recurrió a medidas de industrialización por sustitución de las importaciones como respuesta al desempleo y el malestar social en los sectores rurales. Sin embargo, la política adoptada careció de una orientación definida.

En Bolivia, los tres propietarios principales de las minas, Patiño, Hochschild y Aramayo, conocidos como “la rosca”, dominaban el principal sector exportador. El poder económico y político de la rosca era inversamente proporcional a la debilidad del Estado. Así, la capacidad administrativa y de recaudación tributaria estuvo muy poco desarrollada, incluso para los estándares de América Latina⁶⁸. El resto de la economía sufrió los efectos de la falta de inversión, pues no se aprovechó el poder de la industria del estaño para actuar como motor del crecimiento, recurriéndose al endeudamiento como sustituto de la recaudación tributaria. Los empréstitos permitieron que el gobierno mantuviera buenas relaciones con la elite minera, y los recursos obtenidos se utilizaron para pagar los intereses de deudas anteriores y para la construcción de ferrocarriles.

En los años cuarenta destacó el enfrentamiento entre la vieja guardia de la elite minera y los nuevos grupos nacionalistas encabezados por el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), que deseaba distribuir más ampliamente las utilidades obtenidas del estaño y poner fin al poder de la rosca. Bolivia es un caso aparte debido al predominio del estaño, al poder del grupo de elite que dirigía la industria minera y a la dimensión de la reacción política a que ambos dieron lugar. Tras la segunda guerra

⁶⁷ Thorp, 1991: 49.

⁶⁸ Contreras, 1990. Se considera que la posibilidad de contar con los empréstitos del exterior fue una de las causas principales de la falta de eficiencia fiscal del Estado boliviano. La administración tributaria mejoró durante los años treinta porque el país necesitaba financiar la guerra y no disponía de recursos externos.

mundial, se produjo un fuerte cambio de varios elementos de importancia vital para la supervivencia del país. Estados Unidos pasó a dominar el mercado del estaño, de forma que se debilitó la capacidad de la rosca para enfrentar en su beneficio los intereses de Estados Unidos y el Reino Unido. Por otro lado, se produjo una caída fuerte de la demanda de estaño, al regresar al mercado los productores del Lejano Oriente, en un momento en que aumentaban los costos de producción bolivianos (durante la guerra no se habían efectuado inversiones nuevas).

Para hacer frente a menores utilidades y a un sindicato minero reivindicativo, la rosca optó por la represión. El auge durante la guerra de Corea frenó sólo temporalmente la caída de los beneficios. El MNR llegó al poder con la revolución de 1952, con el propósito de utilizar el sector nacionalizado del estaño con fines de un “desarrollo nacional autónomo”, pero descubrió que los activos que había adquirido se encontraban en mal estado, que tras la guerra de Corea se iniciaba un período de recesión internacional y que tenía que pagar una deuda política a los mineros. La inflación resultante condujo en 1956 a una estabilización radical y a un giro a la derecha. La revolución boliviana no logró crear el sistema político posrevolucionario sólido que surgió en México; las consecuencias fueron la inestabilidad política y enfrentamientos y, con el tiempo, enormes dificultades para administrar el sector de propiedad estatal. Sin embargo, en los años sesenta, la inversión extranjera acudió a los sectores minero y del petróleo, la Alianza para el Progreso financió una gran parte de la actividad del sector público y el crecimiento económico fue elevado, alcanzando el 6,6% desde 1965 hasta 1969⁶⁹.

Hasta la dictadura del presidente Alfredo Stroessner en 1954, Paraguay estuvo dirigido por un pequeño grupo de familias vinculadas estrechamente a los sectores exportadores de productos básicos (carne y tabaco), con fuerte presencia de capital extranjero en la tenencia de tierras y en la infraestructura. De manera que, al igual que en Centroamérica, en los años cuarenta simplemente se reforzó el modelo tradicional aunque, tras el breve auge de la exportación de carne ocurrido en la posguerra, los resultados fueron mucho menos fructíferos que en Centroamérica. Geográficamente aislado, el carácter cerrado de la economía paraguaya llevó a que no interviniera la “disciplina de la apertura”, un factor tan evidente en Centroamérica. En principio, el aislamiento ofrecía también una oportunidad, pero faltaba la base interna, en términos tanto económicos como políticos, para poder levantar algo sobre esa posibilidad.

⁶⁹ Morales y Sachs, 1990: 181.

El golpe que condujo a Stroessner al poder en 1954 fijó el curso de Paraguay para los 34 años siguientes. La habilidad política de Stroessner y las medidas de represión le permitieron establecer una serie de alianzas con los bloques de poder del país, que sirvieron para desmovilizar y callar a gran parte de la sociedad civil. La lealtad al presidente y al Partido Colorado se convirtió en una necesidad económica. Los lucrativos contratos públicos y las oportunidades de corrupción ofrecieron a altos cargos del partido la oportunidad de convertirse en pujantes hombres de negocios. A diferencia de Somoza en Nicaragua, Stroessner tuvo cuidado de no enfrentarse al sector empresarial. En los años sesenta, Paraguay “era un refugio... mediante pago, de asaltadores de bancos, estafadores y embaucadores variopintos de todo el mundo”⁷⁰. En los sesenta, con la ayuda exterior facilitada por la Alianza para el Progreso y la colonización de la región de la frontera oriental del país, se logró un lento crecimiento basado en la exportación de productos agrarios. La ayuda proveniente de Estados Unidos como proporción del PIB alcanzó el 2,7% en el período 1953-61 y el 4,9% en 1962-65, a lo que se suman US\$504 millones recibidos del Banco Mundial y US\$619 millones del BID⁷¹.

Bolivia, Ecuador y Paraguay presentaban un PIB comparable al de las economías de Centroamérica. Pero estas últimas se mantuvieron mucho más cerca del modelo de economía exportadora en el período inmediato a la posguerra. Sencillamente, ni siquiera se planteó la cuestión de ampliar los controles u otras medidas de intervención que llevaran a la aparición de un modelo nacionalista o más autónomo. La excepción parcial en esta situación fue el caso de Guatemala donde, apoyado por el movimiento sindical, el gobierno del presidente Juan Carlos Arévalo (1944-50) introdujo una Constitución progresista inspirada en la Carta mexicana de 1917 y trató de efectuar reformas educacionales y de otro tipo. Con todo, ni siquiera en este caso se produjo una ruptura con el modelo de crecimiento tradicional impulsado por la exportación.

El resultado se basó en una combinación de fenómenos relacionados, a saber, el vigor de los grupos elitistas y del modelo político centroamericano dominado por la exportación, la relativa buena suerte con la lotería de los productos básicos y la presencia continua de áreas disponibles que permitió la expansión de los cultivos en condiciones de bonanza. El vínculo de las monedas al dólar de Estados Unidos fue un complemento natural al modelo. Con abundantes divisas, la facilidad para importar derribó

⁷⁰ Nickson, 1989: 24. Estos párrafos se basan en gran medida en el estudio citado.

⁷¹ Nickson y Lambert, 1997.

pronto las presiones inflacionarias producidas por la guerra, y la consecuencia fue que el tipo de cambio registró una estabilidad notable.

Las exportaciones crecieron vigorosamente durante este período, en particular las de café. La exportación de banano se recuperó con rapidez después de la guerra, aunque las plagas fueron un problema grave. La característica más notable del período fue el incremento de la participación del Estado en las utilidades netas producidas por el banano. La situación condujo a cambios en la función desempeñada por el Estado y en la relación de fuerzas entre el Estado y las compañías extranjeras. Esto generó aumentos en la tributación sobre este sector. Sin embargo, aparte de la producción de banano, la mayoría de las empresas extranjeras estaban exentas en gran medida del pago de impuestos. El ejemplo más importante de diversificación de las exportaciones durante este período se produjo con la expansión de la producción de algodón, sector que cobró gran importancia en El Salvador, Guatemala y Nicaragua. La industria algodonera estuvo muy concentrada, y sus cultivadores comenzaron a integrarse en una clase social separada formando un grupo de presión comparable al de los cosecheros de café. La influencia de ambos fue lo bastante fuerte como para distorsionar el sistema fiscal en su favor y negar al Estado una participación equitativa en la expansión de ambas industrias⁷².

En los años sesenta, los formuladores de políticas se fijaron la meta de un plan específico de industrialización en el contexto del Mercado Común Centroamericano. La integración generó un crecimiento industrial rápido pero planteó problemas políticos, sobre todo en vista de la guerra entre El Salvador y Honduras. Sin embargo, el crecimiento industrial y los factores más amplios de la modernización no influyeron en modo alguno en el predominio tradicional de la elite agraria que era una característica de cuatro de los cinco países (siendo Costa Rica la excepción) y ese predominio de las elites tradicionales se sostuvo gracias a Estados Unidos⁷³.

*La opción de una economía de planificación central*⁷⁴

Hasta el año 1959, Cuba mantuvo un tipo de desarrollo muy dependiente de la exportación, el cual caracterizó a la economía de ese país desde los años veinte. El azúcar pudo seguir siendo la base de un crecimiento satisfactorio gracias a la firmeza de los

⁷² Bulmer-Thomas, 1987: 106.

⁷³ Cohen, volumen complementario 3.

⁷⁴ Esta sección se basa en el informe de consultoría elaborado por Brian Pollitt para este libro.

precios internacionales. La tasa de crecimiento del ingreso per cápita se situó en el 2,4% entre 1946 y 1952. Crecieron las actividades del turismo y la minería, aunque en general fue escaso el desarrollo de otras actividades que no fueran la azucarera. Se calcula que la actividad manufacturera no relacionada con el azúcar creció en un 6% anual en 1946-52, aunque a partir de niveles extremadamente bajos⁷⁵. A partir de 1953-56, se redujo deliberadamente la producción de azúcar como reacción ante la caída de los precios internacionales vinculada en parte al fin de la guerra de Corea y en parte a la zafra record de 1952. No obstante, el avance en la refinación de hidrocarburos y el auge del sector de la construcción acompañó a la recuperación de los mercados del azúcar en 1957.

Los años sesenta constituyen un extremo del espectro en términos de opciones y de capacidad para la reforma. Tras la revolución, el gobierno de Fidel Castro diagnosticó que depender del azúcar y de Estados Unidos era la misma cosa. Se decidió fomentar la diversificación agrícola reduciendo la producción de azúcar y adoptando un programa ambicioso de industrialización que necesariamente tenía que depender en gran medida de las importaciones. La actividad manufacturera en gran escala, comprendida la industria azucarera, se incorporó al sector estatal a partir de 1960. La reforma agraria, decretada en 1959, fue implementada en su mayor parte en 1960 y, en 1962, las granjas estatales, en las que los trabajadores recibían un salario, pasaron a convertirse en la principal forma de organización agrícola, determinando el gobierno los planes de siembra y los precios. El sector privado, que retuvo alrededor del 60% de la tierra cultivable hasta octubre de 1963, se redujo a partir de entonces a un 30% aproximadamente⁷⁶. A principios de los sesenta, se inició el camino de la diversificación agrícola para acabar con el predominio del azúcar. Se plantó maíz, arroz, algodón, tomates y soja. La producción de azúcar se redujo de 6,9 millones de toneladas en 1960 a sólo 3,9 millones de toneladas en 1963, en parte debido a que tierras de regadío de alta calidad fueron dedicadas a plantar arroz y otros cultivos y en parte debido a la creciente escasez de mano de obra, sobre todo para cortar la caña. Sin embargo, al recorte de la producción azucarera no correspondió el éxito esperado con otros cultivos; la producción de arroz, maíz y mijo disminuyó en 25%. Las explicaciones de este fracaso de la diversificación varían: a saber, la reforma agraria perturbó las siembras y las cosechas, hubo escasez de mano de obra pues los trabajadores abandonaron la agricultura para aprove-

⁷⁵ Brundenius y Lundhal, 1982: 18.

⁷⁶ Pollitt, *op. cit.* Las plantaciones de caña se organizaron inicialmente como cooperativas.

char oportunidades más atractivas en otras partes, los cultivos nuevos eran poco conocidos y el mal tiempo no colaboró. En 1963, el Che Guevara declararía que “toda la historia económica de Cuba ha demostrado que no hay otra actividad agrícola que rinda como el cultivo de la caña de azúcar. Al comienzo de la revolución muchos de nosotros no nos dimos cuenta de este dato económico básico, porque una idea fetichista relacionaba el azúcar con nuestra dependencia del imperialismo y con la miseria de las zonas rurales, sin analizar las causas reales: la relación desigual de los términos de intercambio”⁷⁷. Se abandonó entonces la diversificación amplia de la agricultura y pasó a hacerse hincapié en la exportación de azúcar al bloque soviético. Las dificultades de los años sesenta culminaron en la meta no alcanzada de 10 millones de toneladas para la zafra de 1970. Pese al sacrificio de recursos en otros sectores, la producción alcanzó solamente 8,5 millones de toneladas. El crecimiento industrial se vio entorpecido también en sus primeras etapas por la escasez de materiales y la falta de técnicos preparados, aunque en 1962 las nuevas instalaciones corrían a cargo de personal soviético y de países de Europa oriental⁷⁸.

Boorstein ha descrito con claridad las dificultades creadas por la falta de capacidad para forzar el ritmo de la industrialización⁷⁹. Más fundamentalmente, en el análisis histórico de los capítulos tres y cuatro se ha subrayado repetidas veces la manera tan profunda en que el azúcar marcó todos los elementos de la economía y las instituciones cubanas. Dada esta estructura recibida del pasado, no resulta sorprendente que el esfuerzo de diversificación condujera a problemas gigantescos de balanza de pagos y a la necesidad de recurrir a la URSS para que facilitara recursos y abriera un mercado para el azúcar, producto que continuaría siendo el eje del esfuerzo de desarrollo⁸⁰.

Fomento de la exportación e industrialización por invitación

El resto del Caribe presenta una versión propia de industrialización, muy diferente del modelo orientado hacia el mercado interno, pues se centró en la necesidad suprema de exportar que afectaba a las economías pequeñas de la región. En el período inmediato a

⁷⁷ Citado por Pollitt, 1986: 200.

⁷⁸ Cardoso y Helwege, 1992.

⁷⁹ Boorstein, 1968.

⁸⁰ No hay espacio aquí para poder glosar todos los cambios de política ocurridos en Cuba durante los años sesenta. Véase un relato completo en Mesa-Lago, 1981.

la posguerra, el foco principal de la política no fue la industria sino la búsqueda de productos básicos para la exportación, aparte del azúcar. En los países caribeños de habla inglesa, la política se centró en los cítricos y el banano, junto a las medidas sociales paliativas del Programa de Desarrollo Colonial y de Bienestar.

Fue en Puerto Rico donde se manifestó un esfuerzo de industrialización con matices caribeños, siempre centrado en la exportación. Con una vinculación mayor a Estados Unidos que Cuba, Puerto Rico logró no obstante desarrollar un movimiento político nacional más fuerte de lo que pudo Cuba en los años treinta y cuarenta, bajo el liderazgo del gobernador Luis Muñoz Marín y su Partido Popular Democrático (PPD), al que ayudó desde 1941 un gobernador estadounidense poco usual, Rexford Guy Tugwell. El proyecto industrial del PPD se concibió inicialmente con todo acierto basándolo en las reformas institucionales y haciendo hincapié en el crédito a empresas pequeñas y el desarrollo con base propia⁸¹. De hecho se convertiría en la primera versión y la más extrema de lo que sería el estereotipo de la ISI, al menos en cuanto al papel para los extranjeros. El cambio de orientación se manifestó en 1947, al entrar en vigor la llamada “Operación Bootstrap”, y parece que obedeció a la falta de reacción por parte de la oferta interna, ya que el capital puertorriqueño parecía estar “encadenado en la producción de caña de azúcar, el comercio y la banca”,⁸² un análisis que indica un paralelismo con la situación cubana. El programa puesto en marcha fue generosísimo con las exenciones fiscales para las empresas extranjeras, y desaparecieron los incentivos originales al desarrollo interno. El aspecto positivo fue que produjo un auge en la producción y exportación de manufacturas. El punto débil estuvo en que, primero, si bien parte del atractivo consistía en la mano de obra barata, la otra parte la formaban las exenciones tributarias, un aspecto que abarataba el capital⁸³; en consecuencia, el empleo no creció lo suficiente. La falta de puestos de trabajo se hizo más aguda en los años sesenta, cuando se pasó claramente a actividades más intensivas en el uso de capital. Segundo, no se estimularon la capacidad empresarial puertorriqueña ni la formación

⁸¹ Se basó en gran medida en el plan Chardón, elaborado a mediados de los años treinta, inspirado en el “New Deal” de Roosevelt, pero nunca puesto en práctica. El autor principal del mismo fue Carlos Chardón, rector de la Universidad de Puerto Rico. Dietz, 1986: 150.

⁸² Dietz, 1986.

⁸³ A lo que contribuyó también la falta de una mano de obra calificada de que la pudieran surgir supervisores, un aspecto importante en empresas que utilizan una proporción alta de mano de obra. Véase Strassman, 1968, en cuanto a la importancia de este factor en el caso de México.

técnica. Tercero, en los años sesenta, al concluir los períodos de exención fiscal y subir el salario real⁸⁴, las empresas tendieron a marcharse de la isla. Y cuarto, la agricultura quedó relegada al olvido, sobre todo en vista de que Puerto Rico tenía derecho a recibir prestaciones del gobierno federal de Estados Unidos, como cupones para la obtención de alimentos.

En los años sesenta y setenta se registró un crecimiento económico rápido, que primero se duplicó y luego se triplicó en cada década⁸⁵. En 1980, el ingreso per cápita era mayor que el de cualquier país de América Latina con la excepción de Venezuela. Sin embargo, la economía seguía siendo muy dependiente de las exportaciones, aunque el carácter de éstas había cambiado. Entre 1950 y 1980, el valor del PIB exportado aumentó del 34% al 64%⁸⁶. Es más, la mayor parte del ingreso por elaboración de manufacturas se pagaba a propietarios no puertorriqueños; en 1978, la propiedad de no puertorriqueños⁸⁷ en las industrias principales alcanzaba el 98%. Y a pesar de todo el crecimiento de las manufacturas, el desempleo continuó siendo elevado⁸⁸.

Es probable que los problemas que comenzaron a surgir representaron un riesgo que valía la pena correr porque los puertorriqueños gozaban de derechos ante el sistema federal de Estados Unidos. Sin embargo, el mismo modelo, cuando empezó a copiarse ampliamente en el Caribe con el nombre de industrialización por invitación, no contaba con esa red de seguridad. El partidario caribeño de la estrategia fue W. A. Lewis, quien en un artículo fundamental escrito en 1950 afirmaba que “las islas no podrán industrializarse en nada que se parezca a lo que hace falta sin una entrada considerable de capital y capitalistas extranjeros, y sin un período que seduzca y encandile a esa gente”⁸⁹. Lewis insistió en que la agricultura y la industria tenían que modernizarse y progresar tomadas de la mano (aunque, en la práctica, se dejó atrás a la agricultura) y en que la exportación de manufacturas era la clave para la solución del problema de mercados reducidos y con excedente de mano de obra. Para alcanzar el objetivo, hacían faltan empresas con experiencia y acceso a los mercados, y se necesitaba también la integración regional. Sin embargo, los logros en la agricultura y la exportación de ma-

⁸⁴ Las concesiones otorgadas en 1947 concluyeron en 1959.

⁸⁵ Dietz, 1986: 244.

⁸⁶ *Ibíd.*: 289.

⁸⁷ Se expresa “no puertorriqueño” en lugar de “extranjero” porque Puerto Rico forma parte de Estados Unidos.

⁸⁸ Dietz, 1986: 278.

⁸⁹ Lewis, 1950: 38.

nufacturas fueron mínimos, y nada se hizo para fomentar la integración. Con todo, se logró un crecimiento de la industria (del 7% anual, por ejemplo, en Jamaica entre 1950 y 1968) e incluso hubo un auge de los productos básicos (bauxita en Jamaica en 1952-72 y Suriname en los años sesenta, petróleo en Trinidad y Tobago de 1950 a 1962 y turismo y banano en muchas de las islas más pequeñas). Las zonas francas fueron un elemento importante de la estrategia en Haití, República Dominicana, Barbados y Jamaica.

El alto nivel educativo que caracterizó al Caribe de habla inglesa y el reconocimiento temprano de los sindicatos, obstaculizó una estrategia basada en una mano de obra supuestamente barata, pues los costos laborales eran altos en relación con América Latina y Asia oriental, mientras que la instrucción impartida no se ajustaba debidamente a las necesidades del mercado laboral⁹⁰. Así, en los años sesenta fue perdiendo impulso la creación de empleo. En Jamaica, solamente se crearon 6.000 puestos de trabajo entre 1950 y 1963, mientras que durante ese mismo período la población activa creció al ritmo de 20.000 personas al año⁹¹. El fracaso en la creación de empleo y la dificultad para atraer a la inversión extranjera, junto con la independencia alcanzada por varios países en este período, sirvieron para consolidar un enfoque regional que contribuyó a configurar la creación de la Zona de Libre Comercio del Caribe en 1969.

CONCLUSION: LUCES Y SOMBRAS DE LA INDUSTRIALIZACION IMPULSADA POR EL ESTADO

El relato sobre la industrialización impulsada por el Estado y orientada hacia el mercado interno revela que la “leyenda negra” oculta en la práctica una realidad compleja que incluye aspectos positivos y negativos. Algunos de estos últimos proceden de los análisis equivocados realizados en el período, tales como la obsesión con el agotamiento de la sustitución de las importaciones o el vínculo establecido entre las medidas de política “hacia adentro” y el surgimiento de regímenes autoritarios en los años sesenta y principios de los setenta. La evolución subsiguiente y los análisis de especialistas han demostrado que ambos argumentos son falsos⁹².

⁹⁰ McIntyre *et al.*, 1996.

⁹¹ Thomas, 1988.

⁹² Véase Collier, 1979, en especial los capítulos de Serra e Hirschman, para un análisis profundo de la falsedad de la tesis original planteada por Guillermo O'Donnell. Sobre la idea de “agotamiento”, véase Fishlow, 1972.

Para concluir, cabe destacar seis aspectos. Primero, se ha visto repetidamente que si bien hubo distorsiones, ineficiencias y oportunidades perdidas, también es cierto que la infraestructura y las instituciones se transformaron en forma radical. Las características del proceso en términos de crecimiento y de productividad se han resumido con anterioridad. Los aspectos menos tangibles no fueron menos importantes y, en el capítulo cinco, se hizo un intento de exponer algunos. La estrategia de crecimiento “hacia adentro” sirvió de complemento para otras fuerzas en la creación de una clase media importante, y ambos aspectos respondieron ante un fuerte movimiento de urbanización y lo llevaron adelante. Así, hubo un progreso en materia de servicios públicos, como suministro de agua y sistemas de alcantarillado. La industrialización produjo la ampliación y diversificación del sector terciario y creó una “clase industrial” correspondiente de trabajadores y hombres de negocios. Los trabajadores del sector formal pasaron a formar un segmento importante del creciente mercado interno para los bienes y servicios de reciente producción; constituyeron también sindicatos que, en algunas ocasiones, fueron lo bastante poderosos como para influir en el equilibrio del orden político, sobre todo en Argentina. Bajo el manto de las medidas de industrialización apareció una clase nacional de empresarios, en muchos casos auspiciada directamente por el gobierno o fomentada por los contratos con el sector público. Los empresarios industriales tuvieron que aprender nuevos métodos, entre ellos el dominio de nuevas modalidades de organización de la producción, la adaptación de la tecnología existente a las condiciones imperantes y la gestión de la tecnología nueva que aportaban las empresas transnacionales. La clase trabajadora emergente tuvo también que acostumbrarse a la disciplina del trabajo en las fábricas. El alcance de estas transformaciones se ve matizado, no rechazado, por aquellos aspectos que se descuidaron, como el control y la supervisión del sistema financiero y del presupuesto público, además de la necesidad de sistemas tributarios más amplios y eficaces, sin olvidar que hicieron falta reglas del juego que pudieran sobrevivir a los cambios de gobierno.

Segundo, cuando en los años sesenta el costo pasó a ser extremo y la trayectoria de una industrialización “hacia adentro” parecía llegar a su fin, los problemas que surgieron obedecieron frecuentemente a decisiones políticas, no a que se desconocieran los aspectos técnicos. Los políticos consideraron que el camino más seguro para crear empleo era elevar la protección y fomentar la industria, un objetivo importante en vista del aumento de la población urbana. Después de todo, la política de protección de la industria continuaba dando crecimiento y mayor productividad en los años sesenta, y con el incremento de la productividad se consiguieron salarios más altos para quienes

tuvieran la suerte de estar empleados en el sector formal. En muchos países, ni las empresas ni los sindicatos vieron motivos para desear un cambio de orientación. El resultado fue que, con frecuencia, equipos nacionales muy calificados elaboraron reformas bien concebidas que luego se diluyeron o se vieron superadas por los acontecimientos políticos. El caso de Chile, descrito anteriormente, es el ejemplo más claro de esa situación.

Hubo muchos casos de diferencias entre los equipos técnicos y las decisiones de los políticos. Abundan los ejemplos en que los asesores principales recomendaron la devaluación o la reforma tributaria en circunstancias que, retrospectivamente, se consideran favorables desde el punto de vista institucional o de las relaciones macro y microeconómicas, pero los políticos rechazaron esa opción⁹³. También hicieron mucha falta las reformas fiscales, en vista de las presiones crecientes en el lado del gasto. Los déficits abultados tuvieron que financiarse con préstamos, a menudo externos, lo que condujo a varias crisis fiscales con consecuencias perdurables para la deuda pública⁹⁴. Además, continuaron en pie las medidas de protección cuando ya el tamaño del mercado las hacía insostenibles.

Tercero, esta revisión del diseño original de la política económica no tiene por intención aprobar medidas que no estuvieron bien concebidas, sino moderar las críticas teniendo en cuenta las limitaciones y restricciones del momento, sobre todo en vista de las presiones del empleo urbano en América Latina y la fuerte tendencia al proteccionismo que ya se estaba manifestando en los años cincuenta en los países del centro.

Cuarto, al evaluar estos treinta años de industrialización, se ha hecho relativamente poco hincapié en el mecanismo de sustitución de las importaciones, que en la

⁹³ Entre los ejemplos figuran los intentos de varios economistas para persuadir al presidente Echevarría de México de la conveniencia de una devaluación del 15% en 1971-72 a causa del desplome del sistema de Bretton Woods y la devaluación del dólar más que a la sobrevaluación del peso mexicano; rechazada la sugerencia por el presidente, la opción ofrecía buenas posibilidades que habrían cambiado el carácter del desarrollo económico de México en los años setenta. Otro ejemplo fue la amplia labor realizada sobre un plan de recuperación en 1962-63 que entrañaba empréstitos en el exterior de pequeña cuantía y la furia del Ministerio de Hacienda cuando se supo que un grupo de políticos había negociado un préstamo mucho mayor, totalmente innecesario.

⁹⁴ En los años sesenta, también en México se presentó al presidente del país una reforma tributaria viable, pero no se tomó decisión alguna (la situación se repetiría en 1972-73). En cambio, se utilizó el sistema financiero para gravar al sector privado, por intermedio del requerimiento marginal de reserva, lo que elevó inapropiadamente el costo de financiar la inversión. (El incremento del requerimiento de reserva tenía que depositarse en cuentas especiales. El gobierno utilizaba después estos depósitos, emitiendo bonos a cambio.)

literatura del período aparece con profusión, sobre todo con la etiqueta de “industrialización por sustitución de las importaciones”. Se trata de una decisión expresa, como se ha indicado anteriormente, que obedece al consenso alcanzado durante las reuniones del equipo que participó en el proyecto que dio origen a esta historia, en el sentido de que los enfoques anteriores sobre la industrialización vía la sustitución de las importaciones habían orientado excesivamente el análisis hacia el lado de la demanda. De hecho, las cuestiones relacionadas con la oferta, y las políticas y las instituciones que la afectaron, fueron igual de importantes si no más, y en este estudio se ha tratado de tenerlo en cuenta.

Quinto, la experiencia de los distintos países fue muy variada. En el primer grupo de países, todos habían avanzado significativamente por el camino de la industrialización. Algunos ya estaban ajustando su estrategia económica con anterioridad a 1970, de manera bastante prometedora en términos económicos. En Argentina y Chile, fueron los problemas políticos, no la industrialización “hacia adentro”, los que llevaron a la crisis. Estos dos países, aunque con diferencias en sus tasas de crecimiento y un gran número de otros aspectos, ofrecían no obstante similitudes en el sentido de que se encontraron encajonados en una estrategia que pronto resultaría inapropiada. El segundo grupo, formado típicamente por países más pequeños, presentó una combinación de continuo crecimiento impulsado por la exportación de productos básicos y de industrialización tardía pero acelerada. Las limitaciones del mercado interno les condujo a una situación económica muy frágil hacia finales de los años sesenta, a menudo agravada por el hecho de que un período tan limitado y breve de diversificación tuvo poca influencia en modificar las estructuras de poder existentes. La región del Caribe constituye en cierto sentido un subcomponente de este último grupo, aunque se distingue el caso de Cuba por la solución elegida y al resto del grupo por la calurosa acogida dispensada al capital extranjero.

Sexto, si bien el historial de crecimiento global resulta impresionante y aunque el relato institucional resalta los cambios radicales que se efectuaron en muchos campos, la industrialización y la sustitución de las importaciones se imbricó en el sistema existente de extrema desigualdad socioeconómica, reforzándolo. Ni siquiera los valientes intentos de reforma agraria llegaron a modificar las condiciones esenciales de pobreza y de exclusión. La mujer y los grupos indígenas permanecieron relativamente desposeídos, y el mercado laboral urbano tendió a crear nuevas desigualdades.



CRECIMIENTO MEDIANTE DEUDA, DESASTRE Y REORIENTACION DESPUES DE 1973

EXAMINAR EL ULTIMO CUARTO DE SIGLO presenta problemas complejos y específicos, porque tanto en el ámbito nacional como en el internacional se han producido cambios radicales que todavía están demasiado próximos para que sus consecuencias puedan ser justamente evaluadas. Por ejemplo, los analistas contemporáneos hacen referencia a un cambio histórico de paradigma a finales de los años ochenta y señalan que se ha llegado a una etapa de “reforma estructural”. Pero no es seguro que los historiadores de mitad del siglo XXI vayan a considerar apropiado calificar los cambios acontecidos con palabras tan altisonantes. El análisis se complica también porque evoluciones diferentes tuvieron lugar en forma paralela, solapándose en distinto grado y en distintos momentos en los diversos países. En primer lugar, el relato de lo ocurrido en el último cuarto de siglo tiene que considerar el curso seguido por la creciente integración financiera, la acumulación del endeudamiento y la propia crisis de la deuda. En segundo lugar, es preciso explicar la manera en que el sistema financiero internacional reaccionó ante la crisis, un relato de por sí complejo. En tercer lugar, hace falta examinar las enormes

Foto: Río de Janeiro, 1996.

consecuencias internas del esfuerzo realizado por América Latina para cumplir con el pago de su deuda en los años ochenta. Y en cuarto lugar, es menester seguir el rastro de cómo las medidas, que a menudo se adoptaron por razones de conveniencia a corto plazo, terminaron por convertirse en un nuevo enfoque de política a largo plazo. Este último tema es el más difícil, pues la experiencia de cada país es muy diferente. Si bien el “cambio de paradigma” es perceptible a un cierto nivel general a partir de mediados de los años ochenta, resulta complicado delinear —y aun más difícil evaluar— cómo y en qué medida ese cambio influyó en la política económica nacional. Como se verá más adelante, la entrada de recursos financieros en los años ochenta, sólo en parte relacionados con las medidas de reforma, generó ciertas condiciones que hacen que la sustentabilidad del proceso permanezca en entredicho.

La primera sección de este capítulo bosqueja los cambios del contexto internacional que influyeron estos procesos. La segunda describe el proceso de endeudamiento que llevó a la crisis de la deuda así como la propia crisis. La tercera analiza toda la década de los ochenta considerando tanto la evolución de la actitud de los acreedores a lo largo del tiempo como las pesadas consecuencias iniciales del endeudamiento para América Latina. La cuarta sección estudia, en términos generales, la aparición del conjunto de reformas neoliberales. A continuación, el capítulo describe cómo dos importantes áreas de política económica fueron reconceptualizadas y reformuladas de acuerdo con el nuevo modelo. El funcionamiento efectivo de las nuevas políticas y la evaluación preliminar de sus resultados son tan específicos en su aplicación, y se ven tan afectados por las condiciones nacionales, que se hace necesario recurrir a una exposición país por país. Este último relato se reserva para el próximo capítulo.

EL CONTEXTO INTERNACIONAL

Al igual que hasta 1930, el último cuarto de siglo se destaca por la creciente integración de los mercados mundiales y el movimiento de los factores de producción. A partir de los años setenta, una revolución tecnológica en comunicaciones y un crecimiento paralelo de las industrias intensivas en el uso del conocimiento sustentaron la liberalización y expansión del comercio mundial y la transformación radical de los mercados de capital.

Este proceso fue acompañado por un cambio ideológico en favor del libre mercado, que cobró ímpetu con los gobiernos del presidente Ronald Reagan y de la primer ministro Margaret Thatcher, y se vio reforzado por la caída de los regímenes comunis-

tas y el decaimiento general de los partidos de izquierdas. El gran logro de la Europa de posguerra —el Estado del bienestar— fue objeto de crecientes ataques. En los años ochenta, este cambio ideológico y la falta de alternativas influyó significativamente en diversos campos, como por ejemplo en la formación de futuros formuladores de política económica y en la ascendencia de la Escuela de Chicago, en concreto de los llamados “Chicago boys” de Chile.

De 1973 a 1994, el volumen de las exportaciones mundiales creció en un 4,5% anual, no más rápido que en la década previa pero registrándose incrementos en el comercio intraempresarial y en la exportación de productos manufacturados desde economías con salarios bajos a economías con salarios altos. Más significativos aun fueron los flujos internacionales de capital. La banca comercial de Estados Unidos sufrió importantes cambios estructurales en el período de posguerra que llevaron a que, a finales de los años sesenta, la competencia internacional se volviera más fuerte y a que los bancos estadounidenses se colocaran a la cabeza de un auge de la banca internacional¹. La subida del precio del petróleo decidida por la OPEP en 1973 y la necesidad de los bancos internacionales de reciclar el excedente de fondos de los países petroleros precipitaron una expansión masiva en el movimiento internacional de recursos financieros. El promedio de las operaciones diarias en el mercado mundial de divisas pasó de US\$15.000 millones en 1973 a más de US\$1,3 billones en 1995. En 1980, las compras y ventas transfronterizas de activos financieros no alcanzaban el 10% del PIB de Estados Unidos, pero para 1993 llegaban al 135%². Las inversiones en acciones y de cartera se dispararon, sostenidas por innovaciones financieras que tenían por objeto reducir el riesgo de los inversores.

El aspecto positivo de la expansión mundial fue que produjo mejoras en la eficiencia y en la competitividad. El aspecto negativo fue un enorme aumento de la inestabilidad, pues los movimientos de capital se volvieron cada vez más independientes de la inversión real y propensos a las violentas fluctuaciones que se experimentarían más adelante en los años noventa. El crecimiento de la economía mundial que serviría para mostrar las bondades del nuevo orden internacional todavía permanece sin realizarse. La economía mundial ha crecido en los últimos diez años alrededor de un 3% anual, es decir, dos puntos menos que lo logrado en 1950-73³. Esto no es suficiente para resolver

¹ Devlin, 1989.

² UNCTAD, 1997: 70-71.

³ *Ibíd.*: 70.

los problemas de empleo en el norte y menos aun para paliar el problema de la pobreza en los países del sur.

Puede que para América Latina la consecuencia principal de estas tendencias haya sido el elevado grado de separación entre las finanzas, por un lado, y el comercio y la inversión, por el otro. La salida de los mercados financieros ahora resulta sencilla, y este tipo de flexibilidad es altamente valorado y se refleja en un aumento de las utilidades a escala mundial sin el correspondiente aumento en la inversión⁴. Para los países de América Latina, la nueva situación se manifiesta en un aumento de las tasas de interés, necesario para retener capital financiero, pero que disuade la inversión productiva. Incluso la inversión extranjera directa puede entrañar inestabilidad; como señala un análisis del Banco Mundial, “un inversionista directo puede obtener un préstamo para exportar capital y de esta manera se generan rápidas salidas de capital”⁵. Una evolución de estas características representa una severa limitación en el margen de maniobra para la política nacional.

Las transformaciones tecnológicas también han tenido consecuencias poderosas en la producción y el comercio. Las industrias dinámicas de hoy día se encuentran en el sector de servicios y en actividades que hacen uso intensivo de la información. Los recursos pueden trasladarse internacionalmente con gran facilidad. El capital humano, en primer lugar, y la prestación eficiente de servicios son los aspectos que determinan las ventajas comparativas de un país, y también los que atraen la inversión extranjera. La escala ya no importa tanto como en el pasado. Las industrias de pequeño y mediano tamaño pueden ser competitivas en las nuevas actividades, pues se benefician de la especialización flexible ligada a los sistemas de producción basados en la electrónica⁶. Las economías de escala pueden sustituirse por redes de empresas pequeñas que colaboran y compiten al mismo tiempo; junto con la habilidad para manipular las nuevas tecnologías, el “capital social” en forma de confianza y buenas relaciones sociales favorece la competitividad⁷.

⁴ *Ibíd.* 96.

⁵ Claessens, Dooley y Warner, 1993: 22.

⁶ Piore y Sabel, 1984; Brundenius y Göransson, 1993.

⁷ Utilizaremos la expresión “capital social”, incorporada a la literatura por Putnam y derivada de la experiencia italiana. Putnam la utiliza para referirse a la riqueza que una sociedad posee en términos de una serie de factores intangibles tales como tradiciones de confianza, reciprocidad y costumbres asociadas con un determinado comportamiento, todos los cuales influyen en la productividad, posiblemente de forma muy indirecta.

Hacia finales del período, otra dimensión de la creciente integración global, a primera vista contradictoria, ha sido la integración regional. Mediante una serie de acuerdos comerciales regionales en América Latina, Estados Unidos intenta que, para el año 2005, se alcance una zona de libre comercio en las Américas. Lanzado en 1990 como “Iniciativa para las Américas”, el objetivo declarado de este plan es crear una zona de libre comercio que se extienda “desde el puerto de Anchorage hasta la Patagonia”. El primer paso consiste en la creación de una zona de libre comercio que incluye a Canadá, Estados Unidos y México —el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Esta evolución ha impulsado a nuevos actores a entrar en escena: a Canadá, que ingresó en la OEA en 1990, y a la Unión Europea, interesada en mantener un papel para Europa en el nuevo orden.

Un último aspecto vinculado a la conciencia de la globalización se refiere a la preocupación por el medio ambiente. Mientras la contaminación y la deforestación continuaban cobrándose víctimas, en los años ochenta surgió por fin en la ciudadanía y en algunos políticos la convicción creciente de que era preciso tomar medidas al respecto. Ello condujo a la creación de la Comisión Brundtland y luego a la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (UNCED), también conocida como Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en 1992. Cinco años después, sin embargo, poco se ha adelantado. Desde el punto de vista de América Latina, los peligros resultan más evidentes que las ventajas. Con demasiada frecuencia la preocupación del mundo desarrollado por el medio ambiente pareció traducirse en que los países en desarrollo frenen la expansión que tanto necesitan, en que tomen medidas a un costo mayor o en que, con el pretexto del medio ambiente, acepten la tutela de los países desarrollados.

CRECIMIENTO CON DEUDA Y CRISIS

El primer impacto de esta expansión global en América Latina vino tras la subida del precio del petróleo decidido por la OPEP en 1973. La función del dólar como moneda clave durante los años cincuenta, que contribuyó a mantener el sistema de tipos de cambio fijo, se vio socavada durante los años sesenta al crecer la cantidad de dólares depositados fuera de Estados Unidos. Este proceso se aceleró al final de la década, debido al incremento del gasto de Estados Unidos en la guerra de Vietnam. La salida de dólares produjo el desarrollo del llamado mercado de eurodólares que, de US\$9.000 millones en 1964 creció a US\$80.000 millones en 1972. En agosto de 1971, Estados

Unidos abandonó finalmente las normas de Bretton Woods sobre paridades fijas. De inmediato, el movimiento de los precios se incrementó. Las fluctuaciones de éstos en los mercados mundiales de productos básicos fueron de mayor envergadura en los cuatro años siguientes que en cualquier otro momento desde la segunda guerra mundial. La causa principal de esta situación fue la decisión de la OPEP de cuadruplicar el precio del petróleo en 1973.

El encarecimiento del petróleo decidido por la OPEP, el consiguiente incremento del costo de las importaciones de petróleo y la súbita necesidad por parte de los países miembros de la OPEP de depositar sus excedentes de dólares tuvieron efectos dramáticos sobre la balanza de pagos de América Latina. Durante los años cincuenta y sesenta, si bien la inversión extranjera directa en la industria había sido de importancia en los países más grandes, los flujos netos totales no fueron considerables, como se ve en cuadro 7.1. Hasta finales de los años sesenta, el crédito de la banca comercial había afluído en cantidades incluso menores. Estos hechos reflejan en parte la demanda de préstamos de las empresas transnacionales en los mercados de crédito latinoamericanos. La creación de la Alianza para el Progreso y del BID produjo un aumento del crédito oficial. Pero al crecer el flujo de salida de beneficios, la transferencia neta pasó a ser negativa en los años sesenta. A finales de esta década, el aumento de los préstamos bancarios se registró primero en forma de créditos comerciales. Pero cuando los países desarrollados entraron en recesión debido al encarecimiento de la energía y cayó el número de clientes regulares de las entidades bancarias, los bancos comenzaron a buscar clientes de todo tipo.

El auge subsiguiente de las operaciones de préstamo se combinó con otros factores internacionales para agravar los problemas de gestión macroeconómica ya presentes en los años sesenta y para opacar los verdaderos problemas del desarrollo latinoamericano con un engañoso y peligroso velo de dólares. Si bien el grado de vulnerabilidad varió de un país a otro, ninguno quedó exento. En toda América Latina algunos elementos del clima de los años veinte volvieron a recrearse, aun cuando no se utilizaron exactamente los mismos métodos de venta. Irónicamente, los prestatarios fueron tanto los países de América Latina que se beneficiaron del aumento de precios de la OPEP, que atravesaban un nuevo o renovado auge petrolero, como los que sufrieron un empeoramiento de la balanza de pagos debido al creciente costo del petróleo y a la caída del precio de los productos básicos. Los acreedores consideraron que un país que obtenía buenos ingresos de la exportación ofrecía mejores condiciones para que se le prestase que otro que tenía que hacer frente a una factura más elevada por sus compras de

CUADRO 7.1

AMERICA LATINA: COMPOSICION DE LOS FLUJOS DE CAPITAL; 1950-89
(Promedios anuales en millones de dólares de Estados Unidos de 1980)

Años	Inversión extranjera directa (1)	Prés- tamos netos (2)	Transferencias oficiales sin contra- partida (3)	Movi- mientos netos de capital ^a (4)	Pago de intereses y utilidades (5)	Transfe- rencias netas ^a (6)	Variación de las reservas (7)
1950-60	2.067	1.451	231	3.673	3.562	111	75
1961-65	1.131	1.861	480	3.370	4.860	-1.480	101
1966-70	2.283	5.460	524	6.900	7.369	-469	1.367
1971-73	3.418	11.757	498	9.100	8.371	729	6.572
1974-77	3.495	20.355	348	25.048	10.237	14.811	6.394
1978-81	5.940	29.233	575	38.048	19.535	18.513	5.243
1982-89	4.599	5.549	1.428	14.513	35.863	-21.350	-3.327

Nota: Las cifras en dólares de Estados Unidos a precios corrientes han sido deflactadas por el índice del valor unitario de la exportación de manufacturas de las economías de mercado desarrolladas.

^a La columna (4) es la suma de las columnas (1) y (3), más los errores y omisiones de la balanza de pagos. La columna (6) es igual a la columna (4) menos la columna (5).

Fuente: Ffrench-Davis, Muñoz y Palma, 1994.

petróleo. Asimismo, la escasez de efectivo en los veinte años anteriores había reforzado la idea de que si un organismo internacional consideraba solvente a un país, no había riesgo en endeudarse.

Más aun, las tasas reales de interés a mediados de los años setenta eran negativas. De manera que parecía razonable obtener préstamos en un momento en el que los países debían hacer frente a términos de intercambio inestables y en deterioro, en particular cuando las previsiones de organismos como el Banco Mundial al final de la década se mostraban optimistas sobre el precio de los productos básicos y las exportaciones estaban creciendo alrededor de un 8% anual en términos reales⁸. El endeudamiento recibía también el aliento de toda una gama de actores internacionales, comprendidas las instituciones financieras internacionales (IFI), que al parecer no percibían peligros

⁸ Un no muy refinado pero difundido criterio consistía en considerar que el endeudamiento era razonable si cabía esperar que la tasa de crecimiento de las exportaciones rebasara la tasa de interés.

de ningún tipo⁹. Una evaluación realizada por el FMI en 1981 señalaba que “la situación global de la deuda en los años setenta se adaptó por sí sola a las fuertes tensiones surgidas en el sistema internacional de pagos... Aunque algunos países experimentaron dificultades, se evitó un problema generalizado de gestión de la deuda y el futuro inmediato no ofrece motivos de alarma”¹⁰. Las instituciones internacionales y los acreedores en general hicieron caso omiso del peligro de un “efecto de rebaño”. Esta posibilidad se descartó incluso de cara a una situación en la que los bancos incrementaban su nivel de actividad en América Latina después de 30 años de escasa presencia¹¹.

La falta de sensibilidad ante las crecientes dimensiones del problema se vio agravada por la falta de información tanto en los gobiernos nacionales como en las IFI. No existía ningún control centralizado sobre el endeudamiento, ni recopilación de información por parte de los gobiernos. Las empresas públicas y las administraciones locales obtenían préstamos sin que nadie percibiese que si bien cada decisión individual era racional, el conjunto podía ser mucho más desastroso que la suma de sus partes. Los sistemas de información no se habían actualizado para procesar los cambios habidos en el carácter del endeudamiento, sobre todo en cuanto al crecimiento de la deuda a corto plazo y la deuda del sector privado sin garantía¹². A mediados de 1982, poco antes de la crisis, México tenía un retraso de 12 a 18 meses en la comunicación de datos al Banco Mundial¹³.

Como el cobro de comisiones y la corrupción se volvieron características típicas de los acuerdos más rentables, la falta de información convenía a todas las partes. Se produjo un fuerte incremento de las importaciones, y los regímenes militares de los años setenta aprovecharon la disponibilidad de recursos para acumular material de defensa. Los bancos internacionales y los comerciantes de armas se unieron para ayudar a que América Latina utilizase el crédito de que disponía¹⁴. A pesar de ello, las reservas en divisas continuaron registrando un fuerte incremento, como se ve en cuadro 7.1.

Las presiones sobre la demanda significaron que la inflación tendió a crecer, lo

⁹ Véase Kapur, Lewis y Webb, 1997, vol. I, capítulo 11, en relación con la falta de preocupación por parte del Banco Mundial.

¹⁰ Nowzad et al., 1981.

¹¹ Devlin, 1989; Kindleberger, 1978.

¹² Devlin y Ffrench-Davis, 1995.

¹³ Kapur, Lewis y Webb, 1997, vol. I: 605.

¹⁴ Ugarteche, 1968.

que creó un incentivo adicional para permitir que el tipo de cambio se sobrevaluara, contribuyendo así a reducir la inflación al disminuir los costos en dólares¹⁵. A medida que el tipo de cambio se sobrevaluaba, la expectativa de una devaluación aceleró la salida de capital de América Latina. En Argentina, México y Venezuela, la exportación de capital nacional comenzó a igualar, si no a rebasar, la entrada de nuevos recursos, produciéndose así un baile de fondos mucho más alocado que el de los años veinte, si es que esto fuera posible. A finales de 1983, la masa de activos no oficiales de América Latina en Estados Unidos alcanzaba un total aproximado de US\$160.000 millones, una cifra no muy lejana de los US\$209.000 millones que se debían a los bancos estadounidenses. La combinación de incentivos a la exportación de capital y la revolución de las comunicaciones (télex, telefax, etc.) estimuló el desarrollo de nuevos comportamientos y canales de transmisión. La “propensión a mover dinero internacionalmente” creció con rapidez pues incluso el pequeño ahorrista, que 10 años antes nunca habría pensado en las vías internacionales, emprendió también el nuevo camino¹⁶.

Si bien los empréstitos en el exterior siguieron una tendencia común en toda América Latina, los países se endeudaron en magnitud diferente y destinaron los recursos a fines distintos. Algunos países ya habían comenzado a incrementar su endeudamiento a finales de los años sesenta, con el crecimiento del mercado de euromonedas. En 1973, el servicio de la deuda (pago de intereses más amortización) como proporción de las exportaciones se situaba ya en una cuarta parte para toda la región, y en México alcanzaba el 34%¹⁷. Sin embargo, se presentan cuatro excepciones parciales en este desenfreno de endeudamiento. El régimen sandinista de Nicaragua a partir de 1979 y el gobierno de Fidel Castro en Cuba no contaban con el mismo acceso a los mercados financieros internacionales que otros países, aunque ambos obtuvieron préstamos bilaterales en Europa y el bloque soviético, y Nicaragua alcanzaba el coeficiente más alto de endeudamiento de todo el continente en el momento en que estalló la crisis. El acceso de Perú se vio restringido después del conflicto con los bancos que se describe más adelante. El cuarto caso fue el de Colombia. En este país, el equipo económico decidió

¹⁵ Entre los ocho países que Jorgensen y Paldam incluyen en su estudio, seis (Argentina, Chile, México, Perú, Uruguay y Colombia) tendieron a sobrevaluar su moneda en los años setenta.

¹⁶ Así lo confirman muchas entrevistas con gerentes financieros a comienzos de los años ochenta. Véase un relato esclarecedor en Devlin, 1989.

¹⁷ Fishlow, 1991.

en 1974 no incrementar el volumen de empréstitos, argumentando que tal actitud resultaría perjudicial para el ahorro interno. El equipo optó en cambio por una reforma tributaria y por una serie de medidas destinadas a estimular el ahorro interno. La decisión enfrentó considerable oposición por parte del sector privado, de varios elementos del sector público y de las fuerzas armadas, y se implantó mediante la colocación de trabas burocráticas a los empréstitos en el exterior¹⁸. Las presiones que esta política encontró ponen de manifiesto la índole de las fuerzas que, en otras partes, empujaban el aumento de los empréstitos.

Tanto el sector público como el privado se endeudaron. El uso dado al crédito varió más que la magnitud del endeudamiento. La inversión registró un incremento en todos los países, aunque el componente de importaciones fue elevado. En el gráfico 7.1 se indica el incremento de la inversión que la entrada de recursos hizo posible. En la mayor parte de los casos, un gran volumen de recursos se destinó a importaciones y al financiamiento de la salida de capitales. Brasil y Colombia mantuvieron controles sobre la cuenta de capital y se beneficiaron por ello. La importación de equipo militar fue de particular importancia en los países gobernados por dictaduras militares. El financiamiento de la inversión fue más importante en Brasil, Colombia y México¹⁹, aunque en este último país estuvo relacionado con proyectos faraónicos y mal concebidos²⁰. En la mayor parte de los países de América Latina, la participación de las empresas del sector público en el gasto público creció²¹.

Los diversos efectos de esta repentina disponibilidad de recursos se dejaron sentir en la estructura y el carácter de la producción. No se cosecharon los beneficios potenciales de las nuevas tecnologías descritas antes; por el contrario, tanto en el sector público como en la industria, el abaratamiento del capital agudizó el sesgo existente en favor de proyectos grandes intensivos en el uso de capital. Con el dólar más barato y tasas de interés reales negativas, se produjo un alud de proyectos hidroeléctricos intensivos en el uso de capital, sobre todo en México, Argentina y Venezuela, donde el sector

¹⁸ Thorp, 1992: 166.

¹⁹ Devlin y French Davis, 1995. Véase en Fishlow, 1989, un examen crítico de la inversión pública brasileña en este período.

²⁰ Ros, 1987.

²¹ Fishlow, 1985: 95, ofrece datos sobre Brasil. En Banco Interamericano de Desarrollo, 1984, anexo B, se indican incrementos en cinco de los siete países estudiados, aunque no figuran datos sobre Brasil. Los países incluidos en el estudio son Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Perú y Venezuela.

GRAFICO 7.1

AHORRO E INVERSION EN 7 ECONOMIAS DE AMERICA LATINA
(Porcentajes del PIB)



Nota: Los países incluidos son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú (incluido sólo en las cifras de ahorro), y Venezuela.

Fuente: Ahorro nacional bruto: Argentina 1950-60 tomado de CEPAL (1961) y CEPAL (1964). Brasil 1947-88 tomado de IBGE (1990). Chile 1950-74 de CEPAL (1961) y CEPAL (AELA, 1981). Colombia 1950-70 igual que en Chile. México 1950-70 en Cárdenas (1996). Perú: 1950-90 en Webb y Fernández (1991). Venezuela: 1950-95 en BCV. Todas las series se completan con cifras tomadas del BID. La inversión, medida por la formación bruta de capital, proviene de Hofman (1997). Para las fuentes del PIB véase el Apéndice estadístico, sección II.

acumuló un enorme exceso de equipamiento. El sector de bienes no comercializables registró un auge en detrimento a largo plazo de las exportaciones. La combinación de una mayor escala y de un peor control financiero resultó perjudicial para la calidad del gasto público. Frecuentemente, proyectos enormes y mal concebidos tuvieron consecuencias ambientales y sociales negativas, tanto directas como indirectas. En el recuadro 7.1 se relata lo ocurrido con el programa de Grande Carajás en la región oriental

del Amazonas, donde los resultados del proyecto fueron perjudiciales pese a que la compañía minera que lo llevaba adelante contaba con un buen historial de protección del medio ambiente. La mayor proporción de capital significó que la expansión y concentración industriales continuaron en los años setenta, lo que empeoró los ya elevados coeficientes de concentración y generó pobres resultados en términos de empleo.

De diversas maneras, estos procesos incrementaron las debilidades estructurales de las economías de América Latina. En primer lugar, se perdió conciencia de los problemas derivados del patrón de desarrollo de los 25 años anteriores. El inicio de una reforma bien orientada de la política económica, que se detectaba en al menos cuatro de los cinco países más grandes, fue interrumpida, en algunos casos más por motivos de política interna (Chile y Argentina) que por la repentina disponibilidad de recursos. Sin embargo, en general, la entrada de fondos neutralizó las advertencias que los formuladores de política económica recibieron en los años sesenta que indicaban desequilibrios y problemas relacionados con el tamaño limitado de los mercados. En Brasil se registró, de hecho, un mayor nivel de protección.

La reforma fiscal y la calidad del gasto público, en particular, dejaron de ser temas que preocupasen a los gobiernos. ¿Quién iba a querer impulsar una reforma tributaria en legislaturas reacias si podían obtenerse fondos fácilmente a tasas de interés muy bajas o negativas? ¿Quién iba a dar batalla en favor de mejorar la calidad del gasto cuando nuevos proyectos atraían recursos nuevos (y, naturalmente, con ello más comisiones)? El sesgo hacia la “resolución” de problemas mediante nuevos proyectos en lugar de hacer frente a las dificultades existentes se manifestó claramente en la agricultura, donde problemas como el exceso de salinidad o el deterioro de los sistemas de regadío eran mucho más fáciles de solucionar emprendiendo nuevos proyectos que enfrentando los problemas, sobre todo si no era fácil encontrar recursos en préstamo para los trabajos de mantenimiento. La calidad de la gestión y del control financiero en las grandes empresas estatales tendió a empeorar en un ambiente de dinero fácil y de beneficios personales.

Entre tanto, el capítulo de gastos se recargaba con el servicio creciente de la deuda, y se producían grandes fluctuaciones a medida que la composición de la deuda se desplazaba de los créditos oficiales a los préstamos con tasas de interés del mercado libre. Este tipo de préstamo resultó preferible cuando creció su disponibilidad, pues se

²² O'Connell, 1994: 7; Whitehead, 1979.



RECUADRO 7.1

EL PROGRAMA DE GRANDE CARAJÁS EN BRASIL

El programa de Grande Carajás en el Amazonas fue el mayor proyecto minero situado en una región de bosque tropical. El mismo era parte de un ambicioso programa brasileño de desarrollo, que gestionaba una zona de 850.000 km². A mediados de los años sesenta se descubrieron ricos yacimientos minerales en esta región, que incluían hierro, manganeso, oro, bauxita y níquel. Las inversiones en la mina de hierro de la Serra dos Carajás ascendieron a US\$3.400 millones, de los cuales alrededor de un tercio fueron suministrados por capital extranjero (Japón, el Banco Mundial y la Comunidad Europea). Los inversores extranjeros estaban particularmente interesados en obtener hierro de alta calidad a bajo precio: en 1991, se extrajeron 32,6 millones de toneladas de mineral. Una evaluación ambiental del programa debe distinguir entre los efectos directos relacionados con la producción de hierro en lingotes y el impacto indirecto que el mismo causó en las zonas que se vieron sometidas a su influjo. En cuanto a los efectos directos, la empresa minera brasileña Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), que contribuía un 45% de la inversión total, poseía un buen historial en cuestiones ambientales y había establecido una serie de salvaguardas innovadoras (cinturones verdes, zonas ecológicas, etc.) para proteger el medio ambiente en la mina y la zona de asentamiento de los mineros. Sin embargo, los alrededores resultaron afectados por problemas enormes. La construcción de un ferrocarril de 890 km hasta el puerto marítimo de São Luis abrió las puertas de la región a campesinos sin título y ganaderos. A pesar de que existía un proyecto de delimitación de tierras, que fue mal gestionado por la Fundación Nacional del Indio (FUNAI), los pueblos amerindios fueron desplazados. Puede que la causa principal de preocupación estuviera en que la energía para la producción en gran escala de lingotes de hierro se obtuvo inicialmente del carbón vegetal producido con madera de la tala del bosque. Estaba previsto un plan obligatorio de reforestación con plantaciones de eucaliptos que se utilizarían como nueva fuente de energía, un plan que se encontraba muy alejado de las posibilidades reales.

Fuentes: Treece, 1989, Romano, 1992, IUCN-NC, 1996, Wunder, 1997 (informe preparado para este libro).

evitaba el problema de la condicionalidad. El gasto registró también un aumento debido a que el Estado fue asumiendo poco a poco la deuda del sector privado²². Este fue un fenómeno gradual, aunque muy destacado en Chile, donde los errores iniciales de gestión del régimen militar que asumió el poder en 1973, dispuesto a conseguir una liberalización radical del comercio y las finanzas, produjeron una crisis en el sector privado. Así, el cambio a una economía de mercado libre llevó de hecho a un incremento del peso del sector público en la economía entre 1981 y 1984²³.

A pesar de la erosión causada por la creciente inflación, el componente de recaudación tributaria del ahorro público no siempre registró un descenso, pues los ingresos fiscales derivados del comercio exterior aumentaron con el crecimiento de las importaciones, y el aumento de la actividad económica mantuvo el nivel de la recaudación de los impuestos sobre las ventas. Sin embargo, con la sola excepción de Colombia, no se puso en marcha ninguna reforma importante de los sistemas tributarios²⁴. Nada se hizo para alentar el ahorro privado, y las tasas de interés reales se situaron a niveles muy bajos en varios países. La liberalización financiera, sobre todo en el Cono Sur, produjo un elevado ahorro financiero, pero poco ahorro nacional. De esta manera, la liberalización financiera sin otras reformas institucionales tendió a servir para que el ahorro interno terminase como exportación de capital.

El déficit de la balanza de pagos se comportó en forma diametralmente opuesta en los países exportadores de petróleo y en los que, importándolo, tuvieron que hacer frente a la subida del precio de este producto. Pero, desapareciera o aumentara el déficit, la presión en favor de una reestructuración se redujo en todos los casos, ya fuera por los ingresos del petróleo o por la opción de obtener préstamos. La entrada de fondos, las presiones de la demanda y el alza de los precios de las importaciones estimularon la inflación y generaron una sobrevaluación que dio por resultado un mecanismo especialmente perverso, en el que la integración financiera se adelantó con graves perjuicios a la integración del comercio²⁵. Aunque en los años setenta se registró un incremento de los flujos comerciales, no se tomaron medidas de importancia para fomentar la exportación. Más aun, la consecuencia del patrón de creciente integración financiera fue una reducción de la integración comercial a largo plazo. Aunque hubo un incremento

²³ *Ibíd.*

²⁴ Colombia fue la excepción tanto en limitar los empréstitos como en lanzar una reforma tributaria que elevó los ingresos fiscales como proporción del PIB del 19% en 1973 al 21,5% en 1975. Thorp, 1991: 166.

²⁵ Fishlow, 1991.

inmediato de las importaciones, y de hecho el volumen exportado aumentó en varios de los países más grandes, por diversos motivos el clima de los años setenta no alentó empeños importantes por fomentar las exportaciones. Por un lado, el excedente de fondos, que financiaba la deuda, obedecía parcialmente a la recesión económica en los países desarrollados. Por otro lado, las medidas proteccionistas en estos países disuadían todo nuevo esfuerzo exportador. La sobrevaluación del tipo de cambio agravaba el problema²⁶. En igual sentido actuaba la disponibilidad de fondos, pues significaba que no era urgente desarrollar proyectos para fomentar nuevas exportaciones.

En el Cono Sur, el problema de la sobrevaluación del tipo de cambio se vio agravado por la adopción de una política monetaria extrema en la segunda mitad de los años setenta. Las políticas se basaron en el presupuesto de que, manteniendo a ultranza el tipo de cambio en combinación con una gran apertura comercial, la ley de un solo precio funcionaría. El supuesto preveía que la tasa interna de inflación se aproximaría rápidamente a la tasa internacional. Estas políticas se fundaron en el supuesto - ciertamente extremo - de que los mercados harían bien su trabajo, pero al no cumplirse esta condición, el resultado fue la sobrevaluación del tipo de cambio. La liberalización paralela del mercado financiero produjo una entrada de fondos para los que había oportunidades limitadas de rendimiento debido al efecto combinado sobre el sector industrial de la sobrevaluación y la liberación comercial. Esto condujo, en especial en Chile, a situaciones de auge especulativo en el mercado de bienes raíces y de bienes de consumo duraderos.

Con la internacionalización de los movimientos de capital, una parte creciente de la deuda de América Latina fue colocada en el exterior por los propios latinoamericanos, lo que contribuyó a reducir aun más el margen de flexibilidad externa. La deuda interna también creció. Cuando se produjo el colapso, ambas circunstancias limitaron las posibilidades de considerar una moratoria en el pago de la deuda externa, pues los acreedores nacionales lo habrían visto como una amenaza a su propia situación.

También disminuyó la flexibilidad para encarar políticas de estabilización. En los años sesenta, la respuesta ortodoxa a los desequilibrios fiscales y de balanza de pagos tendió a producir efectos perversos debido a la estructura de costos, el grado de monopolio y los problemas de disciplina fiscal. Al crecer los pagos por el servicio de la deuda,

²⁶ Fishlow examina la relación entre exportación y tipo de cambio real y muestra que no hay una correlación clara a corto plazo. Las estructuras productivas existentes y una amplia gama de medidas de política, comprendidas intervenciones no basadas en el mercado, resultan de mayor importancia. *Ibíd.*: 163.

creció en igual medida su impacto sobre las cuentas del sector público, lo que entrañó una mayor vulnerabilidad del saldo fiscal ante el incremento de las tasas de interés. Con el aumento de la deuda del sector privado, el pago de intereses repercutió sobre los costos empresariales²⁷. A medida que las empresas del sector público incrementaban su acceso a empréstitos en el exterior, y dado que la falta de control ofrecía atractivas posibilidades para el cobro de comisiones, la gestión centralizada de la disciplina fiscal se hizo, si cabe, aun más difícil. El crecimiento del sector informal alejó del alcance de los instrumentos usuales de política a un segmento creciente de la economía, y se generalizó la cultura de la evasión fiscal.

En muchos países, este tipo de problemas preocupaba menos en los años setenta que en los sesenta. Las facilidades para obtener empréstitos de la banca comercial redujeron tanto la necesidad de tomar medidas drásticas como de recurrir al FMI. Pero algunos países enfrentaron graves problemas de ajuste, sobre todo Perú que, alentado por el Banco Mundial²⁸, obtuvo préstamos con la esperanza de conseguir ingresos del petróleo y tuvo que hacer frente al ajuste cuando en 1977 esa esperanza resultó infundada y los términos de intercambio se tornaron desfavorables. En el caso de Perú, estos problemas se añadieron al amplio uso de controles sobre el precio de los alimentos y las tarifas de las empresas públicas decididos por el régimen del general Velasco. Los controles se impusieron debido a la posibilidad de acceder a créditos y petróleo externos, pero el resultado fue un enorme déficit ya que los precios subieron y con ellos la necesidad de incrementar los subsidios. El caso peruano fue singular en el sentido de que, en 1977, los bancos comerciales accedieron por primera vez a refinanciar los créditos sin pedir antes una aprobación del FMI. No obstante, los bancos descubrieron que les era imposible supervisar el acuerdo. En consecuencia, se fijó la regla de que la banca prestaría únicamente con la aprobación de los organismos multilaterales²⁹.

Cuando el precio del petróleo comenzó a caer en 1981, México, entonces el principal productor de petróleo en América Latina, agotó sus reservas de divisas. La devaluación de su moneda comenzó a finales de 1981 y continuó hasta el año siguiente. El 13 de agosto de 1982, el gobierno anunció una moratoria de 90 días en el pago del servicio de su deuda pública externa. El 1 de septiembre se nacionalizaron todos los

²⁷ En Perú, en los años setenta, algunas empresas industriales registraban el 70% de sus costos operativos como pago de intereses. Thorp y Whitehead, 1979.

²⁸ Thorp y Whitehead, 1979.

²⁹ Stallings, 1987; Thorp, 1979.

bancos y se impusieron controles cambiarios sin previo aviso. Seguidamente la moratoria se prorrogó hasta 1983 y se firmó un acuerdo de emergencia con el FMI.

La crisis de México fue sin duda la convulsión más notoria de 1982, pero la crisis financiera de ese año no se limitó a un solo país. América Latina en su conjunto se vio gravemente afectada, y lo mismo sucedió con el sistema bancario estadounidense (sólo la deuda de México representaba el 44% del capital de los nueve bancos más grandes de Estados Unidos) y la prosperidad de muchos exportadores estadounidenses. Incluso antes de la crisis mexicana, Argentina ya atravesaba graves dificultades debido a una crisis bancaria interna, complicada por el conflicto del Atlántico Sur entre abril y junio de 1982. A finales de ese año, Brasil ya había avanzado bastante por un camino parecido al recorrido por México. Las exportaciones brasileñas se veían limitadas por la recesión internacional, y el fuerte nivel de su endeudamiento externo entrañaba un alto costo en la balanza de pagos debido a la subida de las tasas de interés. Venezuela, Chile y Cuba pronto iniciaron negociaciones con sus acreedores, y lo mismo hicieron muchos de los países pequeños de América Latina. Es más, casi todos los países de la región pronto se encontraron ya fuera enfrascados en negociaciones o a punto de iniciarlas.

Sin embargo, los orígenes de la “crisis de la deuda” eran más antiguos. La caída del precio de los productos básicos en 1976-78 había sido compensada con nuevos créditos. Dada la debilidad de las instituciones financieras y la falta de una supervisión adecuada, la extrema apertura de la cuenta de capital en América Latina implicó un agudo incremento del grado de exposición a finales de la década, con un endeudamiento en dólares y a tasas de interés variables. Cuando el presidente Reagan fracasó en su intento de reducir el déficit de Estados Unidos, las tasas reales de interés subieron. El propósito del endurecimiento de los créditos en Estados Unidos fue limitar el acceso a préstamos a los prestatarios estadounidenses más débiles. Pero estas medidas también afectaron a los prestatarios débiles fuera de Estados Unidos, y en particular a los países de América Latina, cuyo pago de intereses no era una partida que pudiera deducirse de las declaraciones del impuesto sobre la renta, a diferencia de lo que podía hacer la mayoría de los deudores estadounidenses. Si para calcular las tasas reales de interés se utilizan los precios de exportación de los países menos desarrollados, el salto de magnitudes es espeluznante: la tasa real media de interés de la deuda de los países menos desarrollados se elevó del -6% en 1981 al +14,6% en 1982³⁰. Para Brasil, por ejemplo,

³⁰ Reisen, 1992.

un incremento de un punto porcentual en las tasas internacionales de interés significaba que este país debía aumentar sus exportaciones en un 3 % sólo para cubrir la mayor carga del pago de intereses.

En esta situación resuena el eco de lo ocurrido en los años veinte. Tanto los años veinte como los setenta fueron testigos de un auge del endeudamiento sujeto a los excesos propios de una situación en la que los riesgos fueron subestimados. Una vez más, la imprudente ola de préstamos concedidos en los años setenta fue liderada por los bancos de Estados Unidos, olvidados al parecer las lecciones aprendidas 50 años antes. Al igual que en los años veinte, la rápida expansión del crédito y la forma en que los préstamos fueron utilizados en los años setenta tuvo mucho que ver con la naturaleza y las dificultades de la crisis del ajuste. Curiosamente, en ambas sacudidas se produjo una salida de capital de América Latina que precedió a la crisis. En los años veinte, esa salida ocurrió en 1928; en los años ochenta, el fuerte incremento de la fuga de capitales de varios países se inició ya en 1981. En ambas crisis también hubo una fecha exacta —septiembre de 1929 y agosto de 1982, respectivamente— en que la situación dio un vuelco. En 1929 fue la caída vertiginosa del mercado de valores de Estados Unidos, y tanto en 1929 como en 1982, se trató de un cambio repentino en los flujos de capital y en la actitud de los acreedores.

LA CRISIS DEL “AJUSTE”

Los efectos de la crisis se dejaron sentir de cuatro formas distintas: en los precios de importación y exportación, las tasas de interés, la recesión en los mercados de los países desarrollados y el repentino cambio de signo de la oferta de financiamiento externa. El fuerte endeudamiento de la región a tasas del mercado libre durante los años setenta volvió a América Latina especialmente vulnerable a las variaciones de la tasa de interés y de la oferta de fondos. En cambio, Asia oriental, una región caracterizada por su mayor integración comercial y por la exportación de manufacturas, se vio más afectada por las variaciones de los precios y la recesión en los países desarrollados. Ello permitió que el acceso de Asia oriental a los mercados financieros permaneciera abierto, lo que compensó las perturbaciones comerciales y facilitó el ajuste³¹. Los países de América Latina, en cambio, se quedaron absolutamente sin crédito.

³¹ Fishlow, 1991.

En consecuencia, el camino y la modalidad del ajuste estuvieron en primer lugar dictados por los acreedores, que actuaron de forma coordinada desde el primer momento³². A diferencia de aquellos anónimos titulares de bonos en los años treinta, los bancos comerciales eran fáciles de identificar, pues habían concedido una parte importante de sus préstamos mediante consorcios organizados públicamente. Tras el anuncio efectuado por México, se llegó rápidamente a un acuerdo informal que, de hecho, constituía una especie de “prestamista de última instancia”. La interpretación inicial de la banca fue que la crisis era de carácter temporal —un problema de liquidez antes que de insolvencia— y que los deudores podían y debían hacer economías para continuar pagando ayudados por una reprogramación. La opinión de muchos en los círculos financieros internacionales fue que la crisis ofrecía una oportunidad singular para forzar a los gobiernos de América Latina a que abandonasen viejos vicios, por lo que con frecuencia la reprogramación estuvo estrechamente ligada a que se redujeran los niveles de protección y el papel del Estado. Las primeras reprogramaciones se negociaron en condiciones muy desfavorables para los países deudores. Si se elabora un índice del costo de renegociación de la deuda que tenga en cuenta las comisiones pagadas, los plazos de vencimiento y el margen con respecto al LIBOR y se compara con los costos pagados en 1980-81, situando éstos en 100, se advierte que con la primera ronda de reprogramación Argentina pagó 319, México 280 y Brasil 144³³. Los beneficios de la banca fueron elevados: los dividendos declarados por los grandes bancos de Estados Unidos en 1984, sólo dos años después de la crisis, duplicaron los de 1980³⁴.

Los planes iniciales de los deudores para actuar de común acuerdo, como se intentó en la reunión de Cartagena de 1984, resultaron débiles. Los formuladores de la política económica tenían objetivos diferentes y las economías principales llegaron a situaciones críticas en distintos momentos. Los bancos también actuaron para impedir que estos planes cobraran impulso. “Ya fuera intencionadamente o por casualidad... seleccionar a México, un deudor que estaba cooperando, como el primer país al que se le concedía un acuerdo plurianual de reprogramación demostraba las ventajas de un comportamiento cooperador y aseguraba que México no desertase”³⁵.

³² Este párrafo se basa en Devlin y Ffrench-Davis, 1995.

³³ Devlin y Ffrench-Davis, 1995, cuadro 3.

³⁴ Kapur, Lewis y Webb, 1997, vol. I: 610 en cita de Lissakers, 1991.

³⁵ Kapur, Lewis y Webb, 1997, vol. I: 620. Sobre carteles de deudores y cómo los países de América Latina no explotaron su posición negociadora, véase Griffith-Jones, 1988 y Tussie, 1988.

Las consecuencias para los países deudores de América Latina fueron extremas. En el gráfico 7.2 se muestra cómo las transferencias externas en el espacio de un año pasaron de un alto nivel positivo a situarse en -30% aproximadamente. La situación típica fue una crisis fiscal y de balanza de pagos inmediata y grave, pues el servicio de la deuda presionaba fuertemente sobre el presupuesto nacional. Los países devaluaron y adoptaron varias medidas de corte fuertemente ortodoxo con el fin de reducir las importaciones y frenar la demanda. En los primeros meses, sólo Bolivia siguió un camino más heterodoxo.

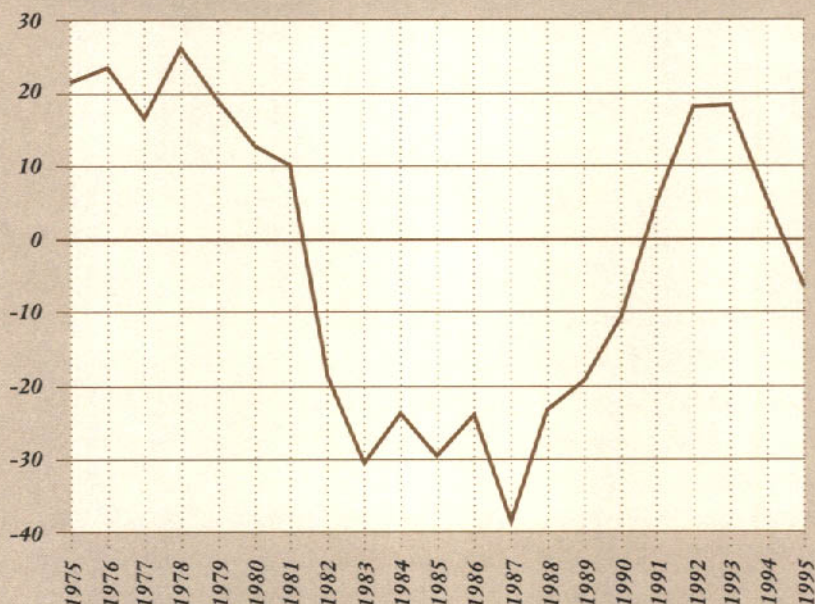
En el gráfico 7.2 se advierte cómo en los dos primeros años de la crisis, la demanda debió ser reducida radicalmente para liberar recursos con los que pagar las transferencias al exterior. En 1983, la inversión se vino inmediatamente abajo: en términos per cápita se situó un 40% por debajo de su valor de 1981. El consumo per cápita también se redujo y las importaciones cayeron a casi la mitad de su nivel anterior a la crisis. Los beneficios de un pequeño incremento de las exportaciones quedaron anulados por términos de intercambio que permanecieron desfavorables. La caída de las importaciones fue la manera de pagar el incremento de las transferencias al exterior. Esta carga se mantuvo durante toda la década de los ochenta; en este período el PIB per cápita no recuperó el nivel anterior a la crisis y la inversión per cápita se situó muy por debajo de su nivel de 1980-81.

En consecuencia, lo que se denomina ajuste no describe adecuadamente lo sucedido³⁶. Se forzó a los países a pasar de un desequilibrio a otro: a un superávit de la balanza de pagos, con enormes costos sociales. Esto se advierte si se observa la dinámica interna que acompañó el incremento de las transferencias al exterior. El principal instrumento de transferencia interna fue la recesión, que produjo recortes del consumo, la inversión y el crecimiento, como se ve en el cuadro 7.2. El resultado fue un elevadísimo costo social tanto a corto como a largo plazo. La deuda implicó también un enorme problema fiscal, agudizado por el efecto causado por la devaluación de la moneda nacional sobre el monto del endeudamiento. El problema fiscal se vio agravado por la recesión y complicado, en los casos en que el gobierno no controlaba directamente las exportaciones, por la necesidad de obtener divisas del sector privado. Si antes resultaba difícil gravar al sector de exportación, ahora se hizo doblemente difícil. A menudo, la consecuencia fue un incremento de la inflación, que representó otra carga más para

³⁶ Esta idea me fue sugerida por Osvaldo Sunkel.

GRAFICO 7.2

AMERICA LATINA: TRANSFERENCIA DE RECURSOS COMO
PORCENTAJE DE LA EXPORTACION DE BIENES Y SERVICIOS
(En porcentaje)



Fuente: CEPAL, basado en datos facilitados por el FMI.

los pobres, menos preparados para protegerse contra la caída del valor del dinero. El peor caso fue el de Bolivia, pues, aunque el gobierno controlaba los ingresos del estaño, el desplome del mercado sumado a la crisis de la deuda creó una situación desastrosa que llevó a la hiperinflación en 1984-85³⁷.

Los indicadores sociales para América Latina muestran que el PIB per cápita (véase el cuadro 7.2), en términos agregados, bajó un 8% en los dos primeros años. En el mismo período, el salario real agregado cayó el 17%. A nivel de los países y conside-

³⁷ La hiperinflación significa la pérdida total de confianza en el dinero, una situación a la que indudablemente Bolivia había llegado en ese momento.

CUADRO 7.2

PIB PER CAPITA Y SECTOR EXTERNO EN AMERICA LATINA, 1980-93

	1980-1	1982	1983	1984	1985	1986-90 prom.	1991-3 prom.	1994-5 prom.
1. PIB	100,0	95,6	91,3	92,2	92,7	94,1	94,7	95,8
2. Consumo	77,0	74,0	70,3	70,4	69,9	71,6	72,8	75,5
3. Inversión	24,4	19,6	14,9	15,2	16,1	15,9	16,6	21,1
4. Cuenta corriente no financiera								
Bienes								
Exportación	12,5	12,6	13,6	14,5	14,2	15,2	18,0	15,4
Importación	-12,3	-9,7	-7,5	-8,0	-7,9	-9,2	-13	-17,1
Servicios								
Exportación	2,0	2,1	2,0	2,0	2,1	2,5	2,7	3,0
Importación	-3,6	-2,9	-2,0	-1,8	-1,7	-1,9	-2,4	-3,9
5. Efecto de los términos de intercambio	-0,4	-2,3	-2,5	-2,1	-2,5	-4,3	-5,9	0,3
6. Transferencias netas								
a. Capital	4,7	2,5	0,3	1,3	0,4	1,2	4,9	1,2
b. Utilidades netas, intereses	-3,2	-4,9	-4,5	-4,8	-4,5	3,8	2,9	3,9
c. Variación de las reservas	-0,1	-2,5	-0,5	1,2	-0,1	0,1	2,0	1,0

Fuente: Devlin y Ffrench-Davis, 1995; actualizado en 1994-95 con datos de la CEPAL, 1996.

rando toda la década, el salario real disminuyó en todos los casos, salvo en cinco, a menudo en el 20% o más.

La crisis fiscal dio por resultado un fuerte recorte del gasto social (véase el cuadro 7.3). El gasto social per cápita se redujo un 10% en términos reales entre 1982 y 1986, recuperándose algo para 1990, aunque se mantuvo un 6% por debajo del nivel de 1980-81³⁸. La pobreza aumentó, y la proporción de familias por debajo del nivel de pobreza creció, para toda la región, del 35% en 1980 al 41% en 1990 (véase el cuadro 7.3). La distribución del ingreso también empeoró, con la excepción de Uruguay, que evolucionó en contra de la corriente y registró una mejora.

³⁸ BID, 1997: 47

CUADRO 7.3

AMERICA LATINA: INDICADORES SOCIALES; 1980-95

(Tasas anuales de crecimiento e índice)

Indicador	1980	1985	1990	1995
Tasa de desempleo abierto (%)	6,7	10,1	8,0	7,8
Sector informal urbano (%)	40,2	47,0	52,1	55,7
Salario real en la industria (índice)	100,0	93,1	86,8	96,3
Salario real mínimo (índice)	100,0	86,4	68,9	70,1
Gasto social per cápita (índice)	100,0	90,0	94,0	
Hogares pobres como porcentaje del total	35,0	37,0	41,0	39,0

Fuente: Tokman, 1997; CEPAL, 1995, 1996.

CUADRO 7.4

AMERICA LATINA: ESTRUCTURA DEL EMPLEO NO AGRICOLA; 1980-95

(En porcentaje)

	Sector informal ¹				Sector formal		
	Total	Trabajadores autónomos	Servicio doméstico	Pequeñas empresas	Total	Sector público	Grandes empresas
1980	40,2	19,2	6,4	14,6	59,8	15,7	44,1
1985	47,0	22,6	7,8	16,6	53,1	16,6	36,5
1990	51,6	24,7	6,7	20,2	48,4	15,3	33,0
1995	56,1	26,5	7,1	22,5	43,9	13,2	30,8

¹ Incluye pequeñas empresas, con 5 ó 10 empleados, según los datos disponibles.

Fuente: PREALC, basado en encuestas de hogares y otras fuentes oficiales.

El ajuste se llevó a cabo principalmente a través de los salarios y el mercado laboral. En el cuadro 7.4 se ofrece una descripción del mercado laboral urbano. El hecho más destacado es el papel creciente desempeñado por el sector urbano informal. Tres factores condujeron a esa evolución: uno, las empresas de tamaño medio y grande se reorganizaron, redujeron personal y se reestructuraron para utilizar más intensivamente los servicios de subcontratistas; dos, las estrategias de supervivencia llevaron a más miembros de una sola familia a buscar empleo; tres, el recorte del sector público eliminó puestos de trabajo. Las nuevas modalidades de empleo dieron lugar a más precariedad, debida a la ausencia de contrato, de reglamentación y de protección sanitaria. Las nuevas tendencias afectaron más a las mujeres que a los hombres, pues había más mujeres que hombres en el sector informal. Si se incluye el servicio domésti-

co en el sector informal, la participación de la mujer en el empleo urbano informal sobrepasaba en la mayoría de los casos el 70%. La participación de indígenas y migrantes también era desproporcionadamente elevada³⁹. Los jóvenes también sufrieron las consecuencias del ajuste: los datos de 12 países de América Latina indican que las tasas de desempleo juvenil eran casi el doble que las de la población en general, y más altas para el sexo femenino que para el masculino⁴⁰. Otra consecuencia de la crisis se dejó sentir en la educación: como parte de sus estrategias de supervivencia, las mujeres y niñas abandonaron las aulas en proporción más elevada que la de los hombres⁴¹.

El esfuerzo inicial para responder a estas perturbaciones difíciles de evitar a corto plazo tomó la forma de fondos de emergencia de distinto tipo. Chile había dado los primeros pasos en este sentido en los años setenta con el PAIT, un fondo que financiaba la creación de empleo a corto plazo. Bolivia siguió pronto el mismo camino con un Fondo de Emergencia Social creado en 1986, un modelo que se imitó rápidamente en muchos países⁴². Este tipo de fondos contribuyó a aliviar los problemas a corto plazo. Pero como funcionaban fueran del circuito de los ministerios del sector social precisamente para incrementar su eficacia, pusieron de manifiesto e incluso agravaron la debilidad institucional de los sistemas centrales de ayuda social⁴³. Además, la creación de empleo a cualquier costo no alteró la necesidad profunda y subyacente de reestructuración que eran imprescindible para prestar ayuda a largo plazo a la población marginada. Por ejemplo, para impedir el paternalismo y contribuir a identificar algunas necesidades, el uso de los recursos de estos programas debía ser solicitado. Pero de este modo se subestimaba el carácter profundo de las privaciones asociadas a la pobreza: una mujer o un hombre pobre pueden ser incapaces de formular sus demandas.

El resto de los años ochenta fue un período de enormes esfuerzos de ajuste centrados en el corto plazo, de renegociación de la deuda y de escasos resultados en cuanto a estabilización con la notable excepción de Bolivia. (Chile ya había alcanzado algunos éxitos.) Para mediados de la década, ya se advertían elementos nuevos en la política económica, que respondían principalmente a la desesperada necesidad de estabiliza-

³⁹ Este párrafo se basa en Arriagada, 1994.

⁴⁰ Las excepciones son Chile y Paraguay, países que crecieron rápidamente en los años ochenta.

⁴¹ Basado en Naciones Unidas, 1989, un estudio mundial que incluye datos sobre Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Jamaica, México y Perú.

⁴² Véase una exposición documentada en Graham, 1994.

⁴³ De hecho, a menudo se encontraron bajo control presidencial, como en el caso de Perú y México. La "eficacia" se refiere tanto a la capacidad para destinar recursos rápidamente como al mantenimiento del control político.

ción. Algunas de las políticas llevaron a los países hacia el planteamiento neoliberal que se describe más adelante; otras los llevaron (brevemente) en sentido contrario.

Los elementos neoliberales que gradualmente comenzaron a generalizarse fueron sobre todo la liberalización del comercio y la privatización. Ambos se presentaron como verdaderos salvavidas para unos gobiernos ansiosos por alcanzar la estabilización y tener acceso al crédito externo. La liberalización comercial fue típicamente impuesta como condición para reprogramar la deuda. México, durante mucho tiempo un partidario del proteccionismo, optó en 1984 por la liberalización del comercio con la esperanza de moderar la inflación, pero también como respuesta a las presiones de los acreedores. Al año siguiente, México ingresó en el GATT, una decisión trascendental vista la postura anterior del país⁴⁴. La privatización comenzó a considerarse entonces como una opción de política bastante atractiva, pues ofrecía solución simultánea a varios problemas. Estaba claro que la venta de activos resultaba muy atrayente para el capital extranjero. Las privatizaciones ayudaban a resolver los problemas fiscales y de balanza de pagos planteados por el ajuste. Sin embargo, lo que fue manifestándose con más lentitud y en diverso grado fue que el alivio era a corto plazo y que, en consecuencia, la privatización tenía que ir acompañada de otras medidas que incrementaran los ingresos fiscales y la exportación, así como también que una regulación apropiada de los servicios públicos vitales implicaba desafíos enormes una vez que éstos pasaran a manos privadas. Chile ya había indicado el camino en los años setenta, con la fuerte orientación neoliberal de su política económica, una política que puso en manos privadas más de 550 empresas públicas y que privatizó otras muchas a mediados de los años ochenta. El valor a corto plazo a efectos de equilibrar el presupuesto incrementó el interés de los encargados de formular la política económica, y se pusieron en marcha programas de privatización en Argentina y México.

En vista de la ausencia de alternativas y de la camisa de fuerza impuesta por las condiciones internacionales, resultó penoso, aunque inevitable, que las innovaciones en materia de política económica se vieran impulsadas por criterios expeditivos y por la falta de opciones. Estas características resaltaron lo que sería el punto débil de esta política: la falta de medidas de apoyo en el nivel microeconómico, es decir, la ausencia de políticas sectoriales. El efecto recaudación de la privatización también implicaba un peligro, pues debilitaba los esfuerzos destinados a impulsar políticas esenciales para el saneamiento fiscal a largo plazo, como la reforma de la administración tributaria.

⁴⁴ Véase Urzúa, 1997: 80-81.

Las medidas de política económica que avanzaron en sentido contrario a la ola neoliberal se vincularon más directamente con los programas de estabilización. Los programas anti-inflacionarios ortodoxos habían fracasado porque a menudo daban por resultado estancamiento y una creciente inflación. La desilusión con ese tipo de medidas empujó a Brasil, Argentina y Perú a experimentar con lo que dio en llamarse políticas “heterodoxas” de estabilización. Sin embargo, éstas no tuvieron mayor éxito. Las políticas heterodoxas de choque combinaron el control general de precios con diversos grados de restricción ortodoxa de la demanda. Estas políticas otorgaban gran importancia a la inflación inercial. En una situación de continua inflación, una gran parte del aumento de los precios en un año dado puede explicarse sencillamente por un efecto de “inercia”, es decir, el efecto del aumento de los precios en el pasado⁴⁵. A medida que la inflación inercial se arraiga, reacciona menos ante las variaciones de la demanda y, en consecuencia, ante los planes de ajuste cuyo éxito depende de la deflación de la demanda. Sin embargo, la afirmación de que un control radical sobre los precios podía anular las expectativas que impulsaban la inflación resultaba razonable sólo en el caso de que, primero, la demanda agregada fuera gestionada apropiadamente y, segundo, que hubiera suficiente capacidad administrativa, y confianza pública en esa capacidad, para asegurar un congelamiento efectivo de precios. De hecho, ni Brasil ni Perú trataron siquiera de frenar la demanda, pues en Brasil se consideraba que el ajuste fiscal ya efectuado era suficiente, mientras que en Perú el equipo económico consideró que la recesión estaba agravando la inflación⁴⁶. Los formuladores de la política económica tampoco pudieron controlar todos los precios, por lo que aquellos que permanecieron sujetos a control bajaron en términos reales. Ello contribuyó a la sobrevaluación del tipo de cambio y a un empeoramiento del déficit de las empresas públicas. Sin embargo, Argentina y Brasil persistieron con versiones de esta política durante los años ochenta. A finales de 1987, México implementó la versión más exitosa de todas, gracias a la habilidad del PRI para cooptar tanto al empresariado como a las capas dirigentes del movimiento obrero a efectos de gestionar y afinar el control de precios y salarios.

⁴⁵ Esta es consecuencia de la indexación, pero también se relaciona con las políticas públicas y las expectativas del sector privado en torno a cuatro “precios” fundamentales: el tipo de cambio, la tasa de interés, el precio de los servicios públicos y el nivel de los salarios. Otros precios controlados, como el precio de los alimentos, pueden desempeñar también un papel estratégico.

⁴⁶ Debido al aumento de los costos unitarios a medida que disminuía el producto y por la reducción de los ingresos tributarios.

En Bolivia, la crisis fiscal fue de una gravedad extraordinaria. Debido a lo limitado del mercado de bonos, resultaba imposible obtener préstamos internos, de forma que al desaparecer el crédito del exterior no hubo otro remedio que imprimir dinero, lo que llevó rápidamente a la hiperinflación. Para mediados de 1985, los precios subían a una tasa anual del 20.000%, y los efectos sobre la economía real eran extremadamente graves. La situación se corrigió con un programa radical de estabilización que incluyó una estricta política salarial y un drástico recorte del empleo en el sector público. Lo perverso de llegar a una situación tan grave fue que la estabilización trajo efectos positivos sobre la oferta, que contribuyeron a sostener el programa antiinflacionario. Además, el financiamiento externo y el no pago de la deuda fueron elementos importantes que redujeron las distintas influencias negativas que hicieron que otros programas descarrilasen.

Junto al enfoque de corto plazo impuesto por la crisis, en estos años también se manifestó una creciente internalización de la visión impulsada, entre otros, por círculos financieros del exterior. Esta insistía en que al menos parte del problema radicaba en que los sectores públicos eran demasiado grandes. Poco a poco, el abandono forzoso de las políticas sectoriales pasó a justificarse abiertamente como una forma radical y necesaria de volver a concebir el papel del Estado. El intervencionismo se convirtió en palabra desacreditada, y los ministerios de hacienda consolidaron sus posiciones a expensas de los ministerios sectoriales y de planificación.

Crecientemente, la atención comenzó a dirigirse hacia las políticas de libre mercado. El enfoque tradicional sobre integración económica cayó víctima del nuevo espíritu de libre comercio, pues ahora pasaba a enfatizarse la integración en la economía mundial⁴⁷. Se fomentó la desregulación, aparte de otros intentos con medidas heterodoxas, y el encarecimiento resultante de los alimentos y de algunos servicios públicos tuvo graves consecuencias a corto plazo sobre el bienestar social. Los mercados financieros y laborales comenzaron a liberalizarse, y la eliminación de restricciones sobre el mercado de tierra anunció un nuevo tipo de reforma agraria.

⁴⁷ La integración regional fue también una víctima de la forma en que se realizó el ajuste externo, ya que éste entrañó un recorte de la importación. Así, la crisis de la deuda de 1982 produjo una caída drástica del comercio entre los países de América Latina. Por ejemplo, en términos reales el nivel de las exportaciones entre los países de la región en 1985-86 fue menos de dos tercios del de 1981 (US\$7.500 millones y US\$11.900 millones, respectivamente).

EL PAQUETE DE MEDIDAS NEOLIBERALES

En los años noventa, los acontecimientos y la formulación de la política económica habían avanzado claramente. Poco a poco, un proceso de aprendizaje y la consolidación de un nuevo enfoque de política económica se hicieron perceptibles, ayudados en el frente internacional por varios factores que contribuyeron a reducir las presiones a corto plazo. En primer lugar, en marzo de 1989, Estados Unidos lanzó el plan Brady para afianzar la renegociación de la deuda. Con anterioridad se habían propuesto otros planes que terminaron fracasando. Ahora se incluían nuevos instrumentos de importación para la renegociación apoyados por considerables recursos financieros facilitados por Estados Unidos y Japón⁴⁸. Además, la banca comercial comenzó a poner orden en sus libros, cancelando o reprogramando las deudas. En segundo lugar, las tasas de interés comenzaron a bajar nuevamente. En tercer lugar, los programas de privatización y las tasas de interés más favorables comenzaron a atraer capital hacia las economías más grandes. Argentina, Brasil y México iniciaron incluso la emisión de sus propios bonos en el mercado internacional. En 1992, la transferencia externa neta de recursos finalmente pasó a ser favorable para América Latina, por primera vez desde 1981 (véase el gráfico 7.2). El efecto “bola de nieve” fue importante cuando los “nuevos mercados emergentes” y la “globalización” se pusieron de moda. A partir del final de los años ochenta, el factor crucial que sostuvo la expansión del financiamiento vía el mercado de capitales estuvo vinculado al desarrollo de las instituciones internacionales, ya que la modificación de las normas de regulación permitió que los fondos de pensiones y las compañías de seguros diversificaran internacionalmente sus carteras cuando crecieron los fondos de inversión. La liberalización financiera se transformó en un concepto casi universal⁴⁹. Los “eurobonos” experimentaron un auge y la inversión directa europea en América Latina aumentó, respaldada por innovaciones institucionales dentro de la Unión Europea, como son del Banco Europeo de Inversiones, la European Commission Investment Partners y AL-INVEST.

Mientras que a mediados de los años ochenta el llamado “consenso de Washington”⁵⁰ se centraba en la ortodoxia fiscal, la liberalización y el recorte del papel del Esta-

⁴⁸ Devlin y Ffrench-Davis, 1995.

⁴⁹ Véase Eichengreen y Fishlow, 1997: 30. Consúltense Ffrench-Davis, 1989 y Griffiths Jones, 1988, para un estudio detallado de los mercados de Estados Unidos, la Unión Europea y Japón.

⁵⁰ Así llamado por John Williamson. Este calificativo ha traído fuertes críticas y profundos malentendidos.

do, en los años noventa se produjo un cambio importante en los conceptos utilizados. Ahora se habla no de liberalización sino de reforma y, más aún, de reforma estructural. En 1996, la evaluación por parte del BID de las nuevas medidas de política se formulaba casi exclusivamente en estos términos. Su seguimiento del proceso de reforma, que se muestra en el cuadro 7.5, revela la difusión de las nuevas medidas en toda América Latina, que se ha acelerado en los años noventa. Según se reconoce en el informe del BID, las políticas económicas eran una mezcla, que variaba con el país y con los períodos, y que iban desde la liberalización dogmática a intentos serios de reforma institucional.

En los años ochenta, por ejemplo, los formuladores de la política económica habían intentado liberalizar las finanzas con instituciones débiles y frecuentemente con resultados desestabilizadores. Ahora, en los noventa, intentaron reformas financieras. Se aprobaron leyes que hicieron más independientes a los bancos centrales, y se reforzaron las regulaciones que afectaban a los mercados de capital y a la banca. Por ejemplo, en Perú y Nicaragua, dos países en los que la profunda debilidad de las instituciones viene de antaño, se reformó la supervisión de los bancos comerciales y se tomaron medidas para dar más independencia al banco central. No es necesario insistir en que, para mediados de la década, todavía quedaba un largo camino por recorrer, y algunos países ni siquiera habían dado los primeros pasos de reforma. Todavía está por verse hasta qué punto las nuevas reformas lograrán un cambio verdadero. Un observador comentó con ironía sobre la crisis mexicana de 1994 que "...los observadores extranjeros pueden haber sobrestimado la independencia del banco central, quizá tomándose demasiado en serio el hecho de que el Banco de México pasó a ser nominalmente autónomo en abril de 1994"⁵¹.

Las privatizaciones se generalizaron. Como se verá en el próximo capítulo, muy pocos países se sustrajeron a este proceso. Uruguay es un ejemplo notable, pero Costa Rica y Paraguay también avanzaron lentamente. Junto con los países del antiguo bloque del Este, América Latina en los años noventa se convirtió en un líder de la privatización. Es sorprendente hasta qué punto se permitió que el proceso afectara a

Williamson escribió en 1997: "El motivo que me llevó a compilar el consenso de Washington fue sencillamente documentar o informar sobre el cambio en las actitudes de política económica que estaba teniendo lugar en América Latina, pero que al parecer Washington todavía no había detectado" (Emmerij, 1997: 48). Este fue un calificativo que causó desagrado porque sugería implícitamente que el consenso en materia de política provenía de Washington o se imponía desde allí.

⁵¹ Urzúa, 1997: 106.

CUADRO 7.5

MEDIDAS DE REFORMA ESTRUCTURAL

	Estabili- zación	Liberali- zación del comercio	Reforma tributaria	Reforma financiera	Privati- zación	Reforma laboral	Reforma de las pensiones
1985 (o antes)	Argentina (1978 y 1985); Bolivia, Chile (1975 y 1985); Costa Rica, Perú, Uruguay (1978)	Argentina (1978); Chile (1975 y 1985); México, Uruguay (1978)	n.d.	Argentina (1978); Chile (1975); Uruguay (1974 y 1985)	Chile (1974-78)	Chile (1979)	Chile (1981)
1986	Brasil Rep. Dom.	Bolivia Costa Rica	n.d.	México			
1987	Guatemala Jamaica	Jamaica	n.d.		Jamaica		
1988	México	Guatemala Guyana	n.d.	Costa Rica Brasil Paraguay Guyana	Chile (circa 1988)		
1989	Venezuela	Argentina Paraguay El Salvador Trinidad y Tobago Venezuela	n.d.	Chile Venezuela			
1990	Rep. Dom. Peru	Brasil Rep. Dom. Ecuador Honduras Perú	n.d.	Bolivia Colombia El Salvador Nicaragua Perú Trinidad y Tobago	Argentina	Colombia Guatemala	
1991	Argentina Colombia Guatemala Nicaragua Uruguay	Colombia Nicaragua Uruguay	Argentina	Rep. Dom. Honduras Guatemala	Belice Jamaica Guyana Venezuela	Argentina Perú	
1992	Ecuador Guyana Honduras Jamaica	Barbados	Nicaragua Perú	Argentina Jamaica	Barbados México		

CUADRO 7.5
MEDIDAS DE REFORMA ESTRUCTURAL (*Continuación*)

	Estabili- zación	Liberali- zación del comercio	Reforma tributaria	Reforma financiera	Privati- zación	Reforma laboral	Reforma de las pensiones
1993			El Salvador	Ecuador Bahamas	Nicaragua		Perú
1994	Brasil	Belice Haití Suriname	Ecuador Guatemala Honduras Jamaica Paraguay Venezuela	Barbados Belice Haití	Chile Perú Trinidad y Tobago		Argentina Colombia
1995	Suriname	Panamá	Belice Bolivia		Bolivia	Panamá	
1996		Bahamas					Uruguay México

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

sectores que hasta entonces se habían considerado sagrados para el Estado. Repentinamente, la energía eléctrica e incluso el petróleo fueron ofrecidos al sector privado. En el transcurso de 10 años, la estructura de la economía de América Latina fue alterada radicalmente.

La privatización es un ejemplo típico de una reforma que plantea tanto peligros como oportunidades. El cuadro 7.6 muestra los ingresos obtenidos de las privatizaciones como porcentaje del ingreso del gobierno central. Las cifras reflejan elementos prometedores y amenazantes. La entrada de fondos fue considerable y ventajosa, pero una “solución” tan dramática al problema fiscal como se desprende del elevado porcentaje del gasto del gobierno central en Perú y México que proviene de las privatizaciones exige considerable disciplina si es que los gobiernos van a perseverar en impulsar reformas fiscales para el día en que se hayan agotado estos ingresos⁵². Un país, Bolivia, in-

⁵² El costo y los beneficios totales que produce la privatización dependen de varias cuestiones empíricas, tales como la eficiencia relativa de los empresas de los sectores público y privado y el efecto sobre el crecimiento y, en consecuencia, sobre los ingresos tributarios. Para una excelente discusión de esta cuestión y más referencias, véase Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

CUADRO 7.6

INGRESOS OBTENIDOS DE LA PRIVATIZACION DEL SECTOR PUBLICO COMO
PORCENTAJE DEL GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1990-95
Belice	8	22	5	9	0	n.d.	8
Bolivia	0	0	1	1	0	0	0
México	2.	16	13	3	2	n.d.	11
Guyana	1	13	0	0	4	3	3
Trinidad y Tobago	0	0	0	14	19	2	6
Perú	0	0	4	2	35	13	12
Nicaragua	0	7	2	14	3	n.d.	5
Jamaica	4	7	3	6	6	n.d.	5
Argentina	12	5	12	10	2	3	7
Barbados	0	1	6	0	4	n.d.	2
Venezuela	0	14	1	0	0	0	3
Chile	1	3	0	1	5	n.d.	2
Honduras	0	1	3	3	1	n.d.	2
Panamá	0	0	1	2	4	n.d.	2
Brasil	0	1	2	n.d.	n.d.	n.d.	1
Colombia	0	2	0	4	2	n.d.	2
Bahamas	0	0	0	0	2	1	1
Ecuador	0	0	0	0	4	n.d.	1
Costa Rica	0	0	0	1	2	n.d.	1
Paraguay	0	0	0	0	2	n.d.	0
Uruguay	1	0	0	0	0	n.d.	0
República Dominicana	0	0	0	0	0	0	0
Guatemala	0	0	0	0	0	0	0
Haití	0	0	0	0	0	0	0
Suriname	0	0	0	0	0	0	0
América Latina	2	6	5	7	5	5	5

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, 1997: 175. Los países se listan en orden descendente de acuerdo a la participación del ingreso de la privatización en el PIB.

ventó un ingenioso sistema de “capitalización”, en virtud del cual los ingresos de la privatización no entran en las arcas públicas. El otro campo de experimentación y de aprendizaje ha sido el de la regulación. Es demasiado pronto para evaluar los progresos conseguidos en este terreno (incluso en países como el Reino Unido con una larga tradición en materia de reglamentación), pero se trata de una de las áreas de mayor importancia para evaluación y estudio en el futuro.

Una gran oportunidad se relaciona con la mejora de productividad en ciertos servicios públicos como los teléfonos, que después de años de deterioro, volvieron a funcionar. Esto implicó tanto un progreso continuo como una mejora súbita y de cierta magnitud, que resultaron importantes para poder establecer nuevas estrategias, ya que la mejora de eficiencia atrajo a inversores extranjeros y nacionales. El peligro vinculado a las privatizaciones radica en que, dado el carácter singular y destacado de las mejoras conseguidas, los gobiernos se vean tentados a posponer tareas más arduas, como mejorar la productividad mediante la implementación de políticas sectoriales de apoyo a la innovación y la reestructuración.

Como muestra el cuadro 7.5, también se implementó una amplia liberalización del comercio. El gráfico 7.3 indica cómo ha variado la apertura de América Latina, tomándose como medida el comercio como porcentaje del PIB. El arancel medio disminuyó del 45% antes de la crisis de la deuda al 13% en 1995. El arancel máximo se redujo del 84% antes de la crisis al 41%. Sólo Brasil, México y El Salvador mantenían restricciones que afectaban a más del 5% de las importaciones. A mediados de la década, sólo en siete países se alcanzaba un arancel medio superior al 15%: Bahamas, República Dominicana, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Suriname⁵³.

LA INTEGRACION ECONOMICA EN EL NUEVO PARADIGMA⁵⁴

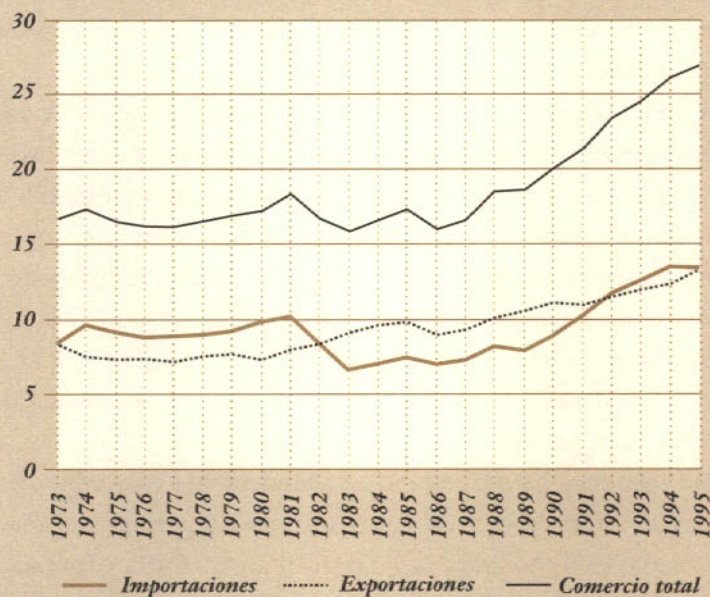
La crisis de la deuda tuvo también por víctima al enfoque tradicional de la integración económica, un tema que ya había caído en desgracia en los años setenta. Los conflictos de intereses, la inestabilidad de la política económica en los países latinoamericanos, las presiones externas (en particular del sector privado y el gobierno de Estados Unidos) y la falta de una visión de largo plazo en los grupos industriales nacionales (que a menudo

⁵³ Los datos utilizados en este párrafo proceden de Banco Interamericano de Desarrollo, 1997: 72.

⁵⁴ Estos párrafos son una adaptación, previa autorización, de Ffrench-Davis, 1988.

GRAFICO 7.3

COMERCIO EXTERIOR DE AMERICA LATINA, 1973-95
(Porcentajes del PIB)



Fuente: Apéndice estadístico, sección VI.

preferían el control monopolista de sus pequeños mercados nacionales a la disciplina de un mercado regional), fueron todos grandes obstáculos para el proceso de integración. Para los gobiernos que se embarcaron en los experimentos neoliberales de los años setenta y los ochenta, en particular en el Cono Sur, la integración comenzó a considerarse como una nueva modalidad de proteccionismo y, en consecuencia, fue rechazada por motivos ideológicos.

Sin embargo, hacia la mitad de la década de los ochenta, la integración volvió a figurar entre las cuestiones dignas de estudio. La CEPAL impulsó las propuestas de integración con la intención de utilizarla como un primer paso hacia un orden internacional más abierto. La Comunidad Europea comenzó a mostrar un interés renovado en apoyar la integración, lo cual vio como su misión particular dada su ventaja comparativas en el tema. De esta manera se firmaron acuerdos con el Pacto Andino y con el

MCCA, al tiempo que se aumentó la ayuda a los proyectos de integración.⁵⁵ El apoyo dado por la Comunidad a latinoamérica se benefició con la entrada de España y Portugal en 1986.

Se establecieron varios acuerdos bilaterales de carácter no oficial y también creció el interés por la integración de la infraestructura, sobre todo en el sector de energía⁵⁶. El acuerdo bilateral más destacado de los años ochenta fue el tratado firmado en julio de 1986 entre Argentina y Brasil, que habría de sentar las bases para el MERCOSUR. El tratado abarca cuestiones tan variadas como renegociación de preferencias arancelarias, empresas binacionales, fondos de inversión, biotecnología, investigación económica y coordinación nuclear. De los 16 protocolos firmados, el más significativo fue el primero, que trata de la producción, comercio y desarrollo tecnológico de bienes de capital. El objetivo declarado es establecer una unión aduanera que abarque la mitad de todos los bienes de capital.

El Pacto Andino también ha experimentado un resurgimiento, con un fuerte avance de las relaciones comerciales bilaterales (Colombia-Venezuela, Ecuador-Colombia). Sin embargo, el interés mundial en los bloques comerciales pronto tendría nuevas repercusiones. En 1990, Estados Unidos propuso una zona de libre comercio para las Américas, basándose en la idea (ya en marcha y sugerida inicialmente por México) de una zona de libre comercio que incluía a Canadá, Estados Unidos y México, conocido como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLC. La ironía de la propuesta del gobierno del presidente George Bush radica en que ésta representa una reversión de las motivaciones iniciales en favor de la integración de los años cincuenta. La integración económica se concebía entonces como un estímulo esencial para la industrialización por sustitución de importaciones y como una original defensa contra la superioridad económica de Estados Unidos, por lo que este país se mostró en contra de dichas políticas (exceptuado el período de la Alianza para el Progreso). La adhesión a un acuerdo de integración supranacional pasó a ser una forma de comprometer a un país a aceptar un conjunto de nuevas reglas de juego, y de anunciar ante los inversionistas un compromiso en favor de dichas reglas. El interés de Estados Unidos en una zona de libre comercio con México y Canadá fue también, de forma explícita, una consecuencia del entusiasmo por el mercado, pues un aspecto central del proyecto era allanar el cam-

⁵⁵ IRELA, 1994; Barre, 1997.

⁵⁶ Olade, 1996.

po de juego, es decir, armonizar las normativas para permitir que la inversión estadounidense pudiera fluir fácilmente hacia México y facilitar así el comercio y el crecimiento económico. Las negociaciones culminaron con el TLC; inmediatamente, otros países comenzaron a moverse para gestionar su ingreso en el acuerdo.

En las nuevas democracias de Brasil y Argentina, la vieja idea de un mercado común resucitó con el acuerdo de 1986 entre los dos países. El paso dado era, de por sí, un enorme avance hacia la integración, pues reconocía la necesidad de entablar negociaciones a nivel de las empresas y de contar con respaldo institucional apropiado para acallar cualquier temor y establecer los canales de comunicación adecuados. Estas cuestiones habían estado ausentes en la ALALC, incluso en el sistema de acuerdos sectoriales. Ahora, la evolución en los países del norte dio nuevo impulso al MERCOSUR. El tratado fue firmado en 1991 por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay; En 1996 y 1997, Chile y Bolivia ingresaron como países asociados.

Incluso en Centroamérica, donde las continuas tensiones políticas hacían especialmente difícil dar nuevo vigor a la integración económica, la cumbre presidencial de 1990 lanzó un nuevo acuerdo de integración, la llamada Comunidad Económica Centroamericana. Los objetivos principales del nuevo plan eran preservar lo conseguido en el pasado y avanzar por el camino de los acuerdos bilaterales.

Estos pasos provocaron una reacción en Europa, donde los formuladores de la política económica se mostraron preocupados por la caída de los intercambios comerciales con México, y supusieron que los acuerdos sobre libre comercio a nivel continental acentuarían el proceso que el TLC había iniciado⁵⁷. Nuevos acuerdos fueron firmados en 1993 entre la Comunidad Europea y el Pacto Andino y ésta y el MCCA, así como el primer acuerdo con MERCOSUR en 1992. A esto siguieron los nuevos desarrollos institucionales descritos anteriormente: la ampliación de las operaciones del Banco Europeo de Inversiones en América Latina y la creación de AL-INVEST. Esa preocupación condujo a importantes iniciativas de política con el MERCOSUR y a que se prestase atención a diversos mecanismos para incrementar el comercio y la inversión.

Otro experimento en relaciones comerciales fue la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, un plan concebido por el gobierno del presidente Reagan como medio para incrementar el aislamiento de Nicaragua y Cuba. El acuerdo comprendía a Costa Rica,

⁵⁷ Entre 1990 y 1996, la participación europea en el comercio con México descendió del 17% al 8,6%. Andrew Crawley, 1997, informe preparado para este proyecto

Honduras, El Salvador, Guatemala, Panamá y la región del Caribe (salvo Guyana y Cuba), y preveía el acceso libre de derechos al mercado de Estados Unidos (con algunas excepciones) durante 12 años. Sin embargo, el azúcar, un importante producto de exportación para el Caribe, se mantuvo sujeto a cuotas de importación. Además, como el 80% de las exportaciones de la región ya estaba considerado en acuerdos especiales, el nuevo plan ampliaba la lista en tan solo un 15%.

LA REFORMA AGRARIA EN EL NUEVO PARADIGMA

La integración económica fue repensada en los años ochenta y encontró un espacio en el nuevo consenso neoliberal. Lo mismo sucedió con la reforma agraria⁵⁸. Desde los años setenta, el enfoque sobre desarrollo rural fue dejando atrás la expropiación y la redistribución para inclinarse en favor de los derechos individuales sobre la propiedad frente a los derechos colectivos o comunales. Organismos internacionales como el Banco Mundial y otras organizaciones no gubernamentales financiaron programas de registro y escrituración de tierras en toda América Latina. Se sostuvo que un sistema seguro y transparente de derechos sobre la propiedad facilitaría las transacciones de bienes raíces y daría a los productores acceso al crédito en el mercado financiero formal, pues éstos estarían en condiciones de utilizar su propiedad como garantía. Los gobiernos fueron alentados para que aprobaran medidas que facilitasen la privatización de las tierras comunales que poseían las comunidades indígenas, y también para parcelar el sector colectivo. En algunos casos, estas medidas formalizaron la disolución, ya en marcha, de anteriores reformas colectivistas y de acuerdos comunales en las comunidades campesinas.

Los errores de gestión y un respaldo estatal deficiente llevaron a los beneficiarios de las reformas a buscar soluciones individuales a los problemas que planteaban las asociaciones colectivas. En general, ello entrañaba una ampliación de la economía campesina dentro del sector reformado. Con estas reformas y la parcelización de las tierras de propiedad colectiva, los antiguos campesinos de la hacienda que se habían beneficiado con la reforma se convirtieron en los nuevos propietarios de una parcela. En muchos países el crecimiento de este nuevo grupo, conocido como parceleros, expandió signifi-

⁵⁸ Esta sección se ha redactado en colaboración con Cristóbal Kay.

cativamente el sector agrícola campesino. Chile fue el primer país en iniciar estos cambios a finales de 1973. Perú siguió en forma más gradual a partir de 1980, Nicaragua a partir de 1990 y México y El Salvador desde 1992 (en México, muy pocos ejidos eran de hecho colectivos). Parte de la tierra expropiada fue devuelta a su propietarios anteriores (sobre todo en Chile), pero la mayoría se distribuyeron como parcelas en propiedad privada a los miembros de cooperativas. En algunos países, una proporción importante de los beneficiarios de reformas anteriores no pudieron obtener una parcela y se unieron a las filas del proletariado rural. Este proceso de parcelización duplicó o incluso triplicó la superficie en propiedad del sector agrícola campesino.

Con la contrarreforma del gobierno de Pinochet en Chile, alrededor del 30% de las tierras expropiadas fueron devueltas a su propietarios anteriores, casi el 20% fue vendido a particulares o inversores institucionales y aproximadamente la mitad se mantuvo en el sector cooperativo⁵⁹. Este último se subdividió en unidades familiares. Menos de la mitad de los beneficiarios originales pudo obtener una parcela, porque con la contrarreforma el tamaño del sector reformado se redujo en la mitad y porque las parcelas eran de un tamaño relativamente generoso. Los parceleros tuvieron que pagar por la tierra, que el Estado vendió por aproximadamente la mitad de su valor de mercado. En los años siguientes, alrededor de la mitad de los parceleros en Chile perdieron sus tierras porque no pudieron hacer frente a sus deudas (contraídas al comprar la parcela), por falta de capital, o porque carecían de experiencia de gestión y de mercado.

De esta manera la reforma agraria, hecha y deshecha, dio lugar a una estructura agraria más compleja. En algunos países el proceso redujo y transformó el sistema de latifundios, y expandió el sector campesino y las unidades de producción medianas y grandes de agricultura comercial. La descolectivización incrementó también la heterogeneidad del campesinado, pues se eliminaron las tendencias niveladoras de la agricultura colectivista. Los agricultores capitalistas se beneficiaron de la liberalización de los mercados de tierra, mano de obra y capital, de la creciente apertura de la economía a la competencia internacional, del nuevo impulso exportador y de la eliminación de medidas de apoyo al sector campesino. Con más tierra, capital y recursos técnicos, con mejores lazos con los mercados nacionales y en especial los internacionales, con su mayor influencia sobre la política agrícola, los agricultores capitalistas pudieron explotar mejor que los agricultores campesinos las nuevas oportunidades que ofrecieron los mercados.

⁵⁹ Jarvis, 1992: 192.

PROBLEMAS Y POSIBILIDADES PARA LOS AÑOS NOVENTA

Para alcanzar conclusiones globales sobre el cambio del paradigma de desarrollo en América Latina y sobre los resultados obtenidos con la reforma estructural es menester aguardar la evaluación de las diversas experiencias nacionales que se presenta en el próximo capítulo. Sin embargo, algunas reflexiones de índole preliminar pueden proveer el contexto para analizar las diferencias nacionales y las respuestas ante las nuevas condiciones.

Puede que el problema principal del proceso de reforma se encuentre en la magnitud y la inestabilidad de los flujos de capital. Este aspecto constituye el centro de la inestabilidad macroeconómica de América Latina y exige que se preste suma atención a todas las instituciones que rigen el sector financiero. Cuando los flujos alcanzan estas dimensiones y presentan características tan inestables, la autonomía de la política económica se torna más limitada; en especial, la necesidad de fijar una tasa de interés elevada entra en conflicto con la necesidad de fomentar la inversión. La tendencia a la sobrevaluación del tipo de cambio asociada a la entrada de fondos amenazó con minar los resultados del nuevo compromiso de fomento de las exportaciones en los años ochenta y aun más en los noventa. La sobrevaluación ayuda a estabilizar los precios relativos a corto plazo, con el peligro de que dicho grado de estabilidad puede resultar engañoso.

Otro problema surge del hecho de que gran parte del crecimiento de las exportaciones en los años ochenta y los noventa se basó una vez más en recursos naturales: productos como langostinos y salmón, por ejemplo, o minerales elaborados y sus productos derivados. El desafío en este sentido radica en la necesidad de incrementar el valor agregado y diversificar la producción para que estos bienes resulten menos vulnerables al agotamiento de recursos o a los problemas de mercado que históricamente han afectado a las economías que dependen de las materias primas. También existe un nuevo riesgo para el medio ambiente a causa de la contaminación y el agotamiento de los recursos.

Dos graves deficiencias del nuevo paquete de medidas son la falta de políticas sectoriales y de un ataque suficientemente profundo contra los problemas sociales y la desigualdad. Políticas, por ejemplo, que puedan dar apoyo a un sector de microempresas en rápida expansión, alentándolas a desempeñar un papel dinámico al estilo italiano⁶⁰, han avanzado poco, si es que acaso hubo algún avance. Estas políticas podrían dar respuestas al problema de la dependencia de la exportación mediante el aliento a la industrialización de productos básicos y también de otros productos de las microempresas

con potencial exportador, además de respaldar a las pequeñas empresas que intervienen en la actividad de exportación en sí misma. Dichas políticas también podrían ser importantes desde la perspectiva social, pues el empleo y la productividad en el sector de pequeña escala son aspectos centrales para lograr mayor igualdad de oportunidades.

La falta de políticas sectoriales en el nuevo paquete de medidas indica que en materia de equidad, el proceso de aprendizaje ha sido lento, lo que refleja la complejidad de la cuestión desde los puntos de vista político y económico. La política que sustenta el cambio neoliberal refleja esencialmente un mayor peso de los intereses empresariales del sector privado. Sin embargo, durante los años noventa, no hay duda de que ha crecido el interés por los problemas sociales en gran parte del espectro político; la democratización, de por sí consecuencia parcial de la crisis de la deuda, ha asistido este proceso. También hay creciente escepticismo a la hora de pensar que el crecimiento por sí solo resolverá los problemas sociales. El colapso de las opciones de izquierda ha servido para concentrar los esfuerzos de las personas progresistas en el desafío de combinar el crecimiento centrado en el mercado con la igualdad. El escepticismo en materia de crecimiento ha llevado a la emergencia de un consenso sobre la importancia del rol del Estado como “socio, agente catalizador y facilitador para el conjunto de la sociedad, más que como proveedor”⁶¹. Así, los formuladores de la política y los asesores externos han comenzado a prestar más atención a la relación entre las reformas económicas y las sociales, y a estudiar casos, en Europa y Canadá, por ejemplo, que ofrecen una experiencia útil en materia de economía mixta con medidas sociales progresistas. La historia ya ha demostrado que, en América Latina, la desigualdad puede ser perfectamente compatible, e incluso funcional, con el crecimiento⁶². El planteamiento comienza a ser: si no se quiere aceptar la desigualdad, ¿cuáles son las formas de reducir o morigerar las relaciones negativas entre crecimiento y equidad?

Mientras que algunos formuladores de política y asesores internacionales continuaron insistiendo en que el crecimiento económico ofrecía la respuesta a los problemas de bienestar, restándole importancia así a las políticas y (también a veces) a los programas sociales, otros comenzaron a desarrollar dos enfoques complementarios. Ambos ofrecen posibilidades interesantes. El primero fue elaborado por la CEPAL, y tuvo al frente, hasta su muerte, a Fernando Fajnzylber. Su análisis del llamado “recua-

⁶⁰ La literatura reciente sobre el crecimiento económico italiano pone de relieve el aporte de las redes de pequeñas empresas, y sus efectos beneficiosos para el empleo.

⁶¹ Banco Mundial, 1996.

dro vacío”, señala que en América Latina en el período de posguerra ningún país logró alcanzar simultáneamente crecimiento rápido y más equidad⁶². El diagrama del recuadro muestra cuatro tipos de relaciones entre crecimiento y equidad. América Latina provee ejemplos de ausencia de crecimiento y aumento de la equidad, y de retroceso de la equidad tanto con crecimiento como con ausencia de éste. Pero no hay ejemplo alguno de crecimiento rápido y mayor equidad. La línea de análisis de la CEPAL (llamado neoestructuralismo) buscó solución para el vacío del recuadro mediante el desarrollo de la complementariedad potencial entre crecimiento generalizado de la productividad, crecimiento económico y equidad. Esta propuesta concentró especial atención en el desarrollo institucional necesario para lograr esta complementariedad en términos de tecnología, finanzas y apoyo a las corrientes y las redes de la información.

El segundo enfoque intentó proponer formas innovadoras de relacionar las nuevas políticas públicas con la creación de una base política. Si la población desarrolla sentimientos de identificación con las instituciones o las políticas públicas, resulta posible obtener mejoras en la supervisión y la observancia de las normas, y con ello se liberan fuentes de energía e innovación que pueden impulsar una combinación fructífera entre el desarrollo económico y el social. La descentralización, al ofrecer oportunidades de vincular el esfuerzo de recaudación local con las necesidades locales, constituye uno de estos campos de innovación.

Para comprender mejor los diferentes aspectos del aprendizaje citado, y las cuestiones sobre las que todavía no es posible emitir un juicio definitivo, el próximo capítulo evalúa los resultados y la formulación de políticas bajo los auspicios del “nuevo paradigma”, a la luz del análisis y la comparación de la experiencia de cada país.

⁶² La literatura reciente basada en estudios comparativos a escala mundial sostiene que, en contextos democráticos, se evidencia una correlación entre mayor crecimiento y mayor equidad (Alesina y Rodrik, 1994; Persson y Tabellini, 1994). Esto se explica por las dificultades de un contexto democrático para mantener estabilidad en una situación de desigualdad. Fishlow ha demostrado que en el caso de América Latina, los datos no sustentan esta interpretación. Véase Fishlow, 1991.

⁶³ Fajnzylber, 1990. Los trabajos sobre una segunda versión de este estudio, publicado en 1992, fueron dirigidos por Joseph Ramos. El documento *Policies to Improve Linkages with the Global Economy*, publicado en 1995, constituye un importante paso adelante. Véase Sunkel, 1993, para una recopilación importante de ensayos relacionados con este enfoque.

500	21.152	MINC	I	1744	56.061	TEAR2	I	548	9.053	INDU	01ENE				
510	11.758	HINC	I	110	87.921	TECO2	I	548	765	INDU	04ENE	0458	178.700		
520	11.762	NOLI	I	6744	11.850	TECO2	I	548	765	INDU	04ENE	0574	8.000		
530	1.680	PAPE	I	6969	980	TGSU2	I	220	191.635	INDU	13ENE	3948	40.000		
540	89.550	PAPE	I	700	1.800	-04	YPFD	I	220	7.123	IPAK	04ENE	4101	2.900	
550	2.000	-03	PART	I	1185	232	ZANE	I	124	1.125	IPAK	13ENE	4101	2.900	
560	3.447	PART	I	1185	12.765	ZANE	I	130	5.150	-01	NOLI	04ENE	6884	3.672	
570	044228.700	PERE	I	480	29.107	-----	PLAZOS	-----	-----	-----	PART	04ENE	11388	232	
580	78.441	PICR	I	476	5.057	ACIN	04ENE	1063	171.591	PERE	04ENE	4913	15.86		
590	06.668	-03	PICR	I	476	7.487	-01	ALPA	04ENE	047	51.097	RIGG	04ENE	0457	24.000
600	20.000	POLE	I	1775	5.000	ALPA	13ENE	0475	2.205	SOLF	04ENE	27646	150		
610	30.000	POLE	I	1784	18.740	+02	ASTA	04ENE	1454	247.370	YEAR2	04ENE	5418	5.12	

0 +0.29 IP34 146.57

5 CAPE 6 COLO 7 ESTR 8 GRAY 9 LONG 10 PART



D ESEMPEÑO Y POLITICAS BAJO EL NUEVO PARADIGMA

EVALUAR LAS CONSECUENCIAS DE LOS ACONTECIMIENTOS y cambios tumultuosos de América Latina en el último cuarto de siglo es una tarea a la vez difícil y prematura. En el ámbito internacional, el gigantesco cambio ocurrido en las instituciones, la tecnología y el desplazamiento de los factores ofreció oportunidades y planteó riesgos. En la región, el volumen creciente de los flujos internacionales de capital, la crisis de la deuda y el costoso período de ajuste que siguió produjeron gradualmente un cambio radical de paradigma, que a su vez sirvió para consolidar la globalización de las economías de América Latina. Sin embargo, decir que hubo un “nuevo modelo” podría no ajustarse necesariamente a la descripción más apropiada; así, en este capítulo se aducirá que la reforma ha tomado diferente forma en contextos distintos.

Los datos referidos a los resultados logrados hasta mediados los años noventa se recogen en los cuadros y gráficos del capítulo siete. La exportación registró un incremento a pesar de la sobrevaluación del tipo de cambio, pero los términos de intercambio empeoraron. En unos pocos países (México, Colombia, El Salvador, Jamaica), el

aumento de las remesas desde el exterior¹ sirvió para reforzar la entrada de divisas. La fuente principal de mejora de la balanza de pagos fue la entrada de capital. El crecimiento se recuperó moderadamente en los años noventa. La inversión comenzó a crecer nuevamente como porcentaje del PIB (véase el gráfico 7.1), y el ahorro nacional inició finalmente un ascenso, aunque ambos se situaron muy por debajo de los niveles necesarios para sostener un esfuerzo de desarrollo decidido. Los datos indican que el ahorro y la inversión recuperaron tan sólo la proporción del PIB que habían alcanzado en los años cincuenta. La inflación se redujo, pero no lo suficiente. La distribución del ingreso, que había empeorado en todos los países salvo en Uruguay, Costa Rica y, posiblemente, Colombia, registró únicamente una tímida recuperación en los años noventa. El número de pobres aumentó durante los años ochenta, para mejorar ligeramente en los años noventa. El empleo en el sector formal creció muy poco en el sector privado y quedó estancado en el sector público debido a los recortes y las privatizaciones emprendidos por el gobierno. El resultado fue una enorme expansión del sector informal, en especial en el sector de microempresas.

Es difícil atribuir cualquiera de estos resultados ya sea a la globalización o a cambios en las medidas de política². En varios estudios recientes se ha intentado encontrar una relación entre resultados y política económica llevando a cabo una evaluación comparativa de los países “antes y después” de las reformas³. Como reconocen en primer lugar los autores de estos estudios, el análisis sólo puede ser de carácter provisional debido a varias razones: el tiempo transcurrido es muy corto, intervienen otros factores (como el lento crecimiento de la economía mundial), y hay un elemento de arbitrariedad en la selección del principio y el final del período bajo análisis. Naturalmente, la realidad indica que los cambios en la política económica se producen con lentitud, y que es de esperar que estos maduren y arraiguen, aunque a veces

¹ En México, la entrada por remesas desde el exterior fue equivalente al 10% de la exportación de mercancías en 1989, en Jamaica al 21% y en Colombia al 8%. No se dispone de datos para El Salvador en 1989 pero, en 1984, alcanzó el 22%. Russell y Teitelbaum, 1992: 54.

² Véase Berry, 1997, para un estudio del que se desprende que las reformas han acrecentado la desigualdad.

³ Destacan varios estudios elaborados por la Oficina del Economista Jefe del BID. Véanse Fernández Arias y Montiel, 1997; Lora y Barrera, 1997 y Banco Interamericano de Desarrollo, 1997. El análisis que se expone en esta obra coincide con el de los autores mencionados, en particular con las conclusiones de Fernández Arias y Montiel en el sentido de que las medidas de reforma tienen que complementarse con otras medidas microeconómicas y sectoriales.

también se produce un deterioro. El presente estudio sigue un enfoque distinto: las medidas se examinan en el contexto de su evolución histórica e institucional, y se analiza la experiencia de cada uno de los países para deducir conclusiones iniciales sobre la importancia de la globalización y del cambio de paradigma en términos tanto del crecimiento como del bienestar social.

El enfoque tiene sus riesgos. Aparte de que el análisis pueda ser prematuro, puede dar la impresión de que se está comparando y evaluando a los diferentes equipos económicos, cuando no a los gobiernos. Bajo ningún punto de vista es esa la intención. El propósito es determinar las interacciones entre factores estructurales a largo plazo y lograr la mejor comprensión posible de los peligros y oportunidades a corto plazo que surgieron durante el período en estudio. Durante décadas, la distribución desigual del ingreso y la riqueza se enraizó en las instituciones, las actitudes y los intereses creados en forma que condicionó profundamente la industrialización y los esfuerzos por conseguir el desarrollo rural. La dependencia económica frente al exterior cambió sencillamente de apariencia, a medida que la fuerte subordinación de los productos primarios se convirtió en vulnerabilidad financiera. Cabe argüir, ciertamente, que aumentó el grado de exposición frente al exterior. A largo plazo, las diferentes estructuras económicas, políticas y sociales produjeron no sólo distintas estructuras comerciales o industriales, sino también diversos tipos de tradiciones y de experiencias de acción pública, y de relaciones entre los sectores público y privado. Esta diversidad forman parte, a su vez, de las condiciones subyacentes. Como es natural, siempre habrá sorpresas. En ningún momento se está afirmando que haya factores determinantes; incluso los individuos pueden influir en gran medida, para bien o para mal, intencionalmente o no.

En algunos países ciertas condiciones permitieron que el cambio de paradigma se aprovechara eficaz y creativamente, no siempre en relación con las metas directas comúnmente aceptadas, mientras que en otros casos los resultados fueron mucho menos positivos. En ocasiones se debió a que, por condiciones y problemas estructurales existentes, los países se vieron expuestos abiertamente a los peligros de la globalización. A veces lo sucedido no resultó tan espectacular; sencillamente continuaron los graves problemas de desarrollo o de tipo político que impidieron que los países aprovecharan las oportunidades existentes. Por último, en otros países, las nuevas políticas cuajaron y se logró progresar, pero el cambio de paradigma no fue el factor más destacado y, de hecho, creó de por sí algunos problemas.

APROVECHANDO EL CAMBIO DE PARADIGMA

La aplicación más conocida de la nueva política económica se produjo en Chile, donde el gobierno democrático del presidente Patricio Aylwin pudo usar en su momento el nuevo paradigma para alcanzar resultados que fueron más lejos que los producidos por reformas individuales. El logro se fundamentó en la trayectoria específica de la economía chilena, y también en las excepcionales condiciones previas que se han visto a lo largo de este estudio, a saber, el papel del Estado en el impulso al desarrollo fue inusualmente destacado y el fomento de la inversión y de un vínculo entre la inversión y las exportaciones había avanzado en los años sesenta en forma muy poco típica. La trayectoria recorrida es bien conocida. El gobierno militar que ocupó el poder en 1973 aprovechó la reacción general ante las dificultades del experimento socialista para imponer sus normas con extrema dureza. Siguió después un largo período de aprendizaje de la política económica. En el capítulo siete se describió la manera como el régimen militar cometió graves errores, combinando la liberalización financiera con la del comercio en una forma que llevó a una crisis del sector privado y a un auge del consumo, a lo que siguió la introducción de un modelo monetarista extremo que condujo a una fuerte sobrevaluación del tipo de cambio. El empeoramiento de los términos de intercambio a principios de los años ochenta y la fuga de capitales en 1982, llevaron al país a una crisis que suscitó una reflexión profunda. Durante los años restantes de régimen militar, el mantenimiento del tipo de cambio necesario para la competitividad a largo plazo privó por sobre la libertad del mercado y la fe excesiva en la ley de un solo precio. Algunas restricciones sobre los movimientos de capital y una moderada protección de la agricultura pasaron discretamente a formar parte de la política chilena⁴. Se logró mejorar la práctica de la privatización y se dio prioridad a la reforma fiscal y al establecimiento de un plan de pensiones que habría de tener efectos muy fuertes sobre el mercado de capital, y posiblemente sobre el ahorro⁵. A medida que la recuperación ganó impulso en los años ochenta, el “nuevo estilo” de exportación basada en los recursos naturales⁶ se colocó a la cabeza de la mejora gracias a la inversión en investigación y

⁴ Scott, 1996.

⁵ Agosin, Crespi y Letelier, 1996, sostienen que el incremento de la tasa de ahorro quedó anulado de hecho por el costo fiscal del cambio de plan.

⁶ Se trata de actividad manufacturera con un contenido elevado de productos primarios, como la cría de langostinos y salmón, y la elaboración y comercialización de esos y otros productos relacionados.

apoyo institucional a la actividad forestal y pesquera, y a los programas del sector de recursos naturales iniciados por el gobierno del presidente Eduardo Frei en los años sesenta. La respuesta a las fuerzas del mercado no surgió ciertamente del vacío; éste es un matiz importante que hay que añadir a la creencia tan generalizada a principios de los años ochenta de que la respuesta del mercado es inmediata y automática.

El momento de la transición a la democracia también contribuyó a consolidar el nuevo modelo de crecimiento⁷. En el plebiscito de 1988, el pueblo chileno repudió al general Pinochet y, en 1990, el gobierno democráticamente elegido del presidente Patricio Aylwin subió al poder. Los años transcurridos desde la crisis de 1982 permitieron que se consolidase un modelo que ahora se percibía como exitoso para restablecer unas reglas del juego estables. Es más, en 1990 el muro de Berlín había caído y habían fracasado varios gobiernos de América Latina en los que se tenían grandes esperanzas, en particular el del presidente Raúl Alfonsín en Argentina. Dada la debilidad de cualquier otra alternativa, los gobiernos democráticos estuvieron más dispuestos a avanzar selectivamente por caminos señalados por los gobiernos militares. Así, cuando el gobierno del presidente Aylwin subió al poder en 1990, respaldó abiertamente algunos elementos del proyecto militar, y, en especial, renovó el compromiso en cuanto a respetar las reglas del juego del mercado. Esto fue sumamente importante para mantener la confianza de los inversionistas durante la transición.

Aunque el historial de inversión y crecimiento de Chile en los años noventa es uno de los más prometedores de América Latina, los resultados en materia de distribución del ingreso y combate de la pobreza son menos espectaculares. En este sentido, Chile se coloca en la misma situación que el resto de la región, aunque algunos programas específicos dieron mejores resultados que en el promedio de los países en relación con ciertas necesidades básicas, entre las que destaca la reducción de la mortalidad infantil. A un nivel más intangible, puede que exista una historia más esperanzadora que contar. En vista del elevado costo social que hubo que pagar en años anteriores, la equidad y la calidad del desarrollo tuvieron que incluirse en el programa político del gobierno del presidente Aylwin en 1990. Se incorporó también una elaboración coherente del papel que había de desempeñar un sistema democrático circunscrito todavía a un orden básicamente elitista. El gobierno trató de elaborar medidas basadas en un amplio consenso con el objeto de dar mayor relieve a la legitimidad, eficiencia y eficacia

⁷ Andrés Bianchi expresó esta opinión en una entrevista, Santiago, abril de 1997.

de la política económica. En principio al menos, la teoría se fundaba en que, con un proceso inicial de consulta, se podrían identificar las medidas que no estuvieran bien concebidas, ya fuera desde el punto de vista técnico o político. La ciudadanía podría supervisar las instituciones y las medidas, considerándolas como propias; hasta podría conseguirse una mayor oferta efectiva de información. Los elementos de consulta y de comunicación permitirían que las medidas que pudieran parecer contrarias a los intereses de los inversionistas tuvieran mejor aceptación sobre la base de los beneficios a largo plazo, un aspecto que era importante, por ejemplo, a efectos de la reforma tributaria⁸. Aunque, en lo respecta a las necesidades básicas, Chile no se convirtió en una utopía y hubo muchos que obtuvieron muy poco con el modelo mencionado. Sin embargo, comenzó a surgir un cierto grado de consenso en campos como la reforma tributaria, el gasto social e incluso las relaciones laborales, lo que hizo albergar esperanzas de que pudiera conciliarse el compromiso entre crecimiento y equidad.

Todos estas sutilezas de las nuevas políticas y del enfoque detrás de su diseño resultaron posibles porque el proyecto chileno se fundamentó en instituciones que históricamente han sido más firmes que en otros países de América Latina, y porque entrañó una comprensión más profunda de fundar el modelo económico en un amplio consenso político. Sin embargo, todavía quedan cuestiones pendientes en el caso de Chile, donde la mayor fortaleza ha sido también su mayor limitación: la presencia de un sistema muy centralizado y extremadamente elitista que sobrevive a los avances hacia la democratización. En Chile, lo que se entiende por “descentralización” —un movimiento que había de ampliar el alcance de la democracia se acerca más a “desconcentración”⁹, y existen enclaves de autoritarismo que continúan limitando el avance de la democratización. Otras interrogantes sobre el modelo tienen que ver con su viabilidad como estrategia de desarrollo en vista de la deficiente inversión en capacidades y la concentración en la exportación basada en recursos naturales¹⁰.

⁸ Basado en una conversación con Alejandro Foxley, ministro de Hacienda en el gobierno de Aylwin, Londres, mayo de 1995. En el transcurso de un seminario celebrado en Londres en esa fecha, Foxley citó a Putnam, cuyo trascendental libro publicado en 1993 sobre confianza y desarrollo institucional en Italia es famoso en círculos académicos. Durante la conversación, Foxley describió en detalle la manera en que los elementos de confianza, surgidos de años de relaciones durante el período de oposición, podrían propiciar y facilitar las negociaciones con los sindicatos sin viciar un papel auténtico de oposición y conflicto saludables.

⁹ En la “descentralización” la toma de decisiones se transfiere al nivel local; en la “desconcentración” el control se mantiene en el centro, pero se transfieren a las regiones las tareas de ejecución y administración.

¹⁰ Véanse Sunkel, 1997; Pietrobelli, 1995.

Dos casos que vale la pena comparar directamente con Chile son los de Argentina y Uruguay. En ambos, la dictadura militar desempeñó un papel destacado, pero no se produjo el aprendizaje observado en Chile. Además, la base institucional para la formulación de políticas estuvo mucho menos desarrollada.

En el capítulo seis se resaltó que la gestión económica argentina se vio entorpecida continuamente por problemas políticos, en particular por la inestabilidad y los enfrentamientos característicos de la evolución política a partir de los años cuarenta¹¹. La inestabilidad política y los cambios de régimen continuaron hasta los años setenta, cuando el segundo gobierno de Perón (1973-76) terminó en un golpe militar. En este contexto, el giro hacia el monetarismo de derechas adoptó visos extremos e ideológicos, y no surgió en Argentina un proceso de aprendizaje como el de Chile.

La democracia regresó en 1983, tras el desastre del conflicto en el Atlántico Sur y en medio de la crisis de la deuda. En los años que siguieron se realizaron esfuerzos tanto ortodoxos como heterodoxos para controlar la inflación, todos los cuales resultaron contraproducentes, pues continuó la espiral iniciada en los años cincuenta, un fenómeno en el que los precios estallaban sucesivamente en forma cada vez más exagerada¹². En 1990, el nuevo gobierno peronista del presidente Carlos Saúl Menem decidió vincular la moneda argentina al dólar de Estados Unidos, estableciendo ese vínculo en la Constitución, con lo que resultaba imposible que el gobierno se financiase con la emisión de dinero sin antes modificar la Constitución. Sin embargo, esta decisión no fue el eje único de la política, porque la convertibilidad se estableció como piedra clave de una opción radical para insertarse en el sistema internacional, unida a un programa dinámico de privatización y de apertura del comercio.

En el caso de Argentina se observa otra versión más del papel que pueden desempeñar las reformas de este tipo. El presidente Menem y el ministro de Hacienda, Domingo Cavallo, las utilizaron para establecer una conjunto nuevo de reglas en torno a la estabilidad y la apertura, que sirvieron efectivamente para atraer financiamiento del exterior y mantener las exportaciones a pesar del elevado grado de sobrevaluación del tipo de cambio. Estas medidas contribuyeron a mantener bajo el nivel de inflación. El secreto parece haber estado en que, a diferencia de lo ocurrido durante el episodio

¹¹ Aunque la forma que adoptó el peronismo obedeció a la dificultad de oponerse por medios más democráticos a las elites políticas dominantes. Véase el relato que se recoge en el capítulo tres sobre la inmovilidad de las elites.

¹² Di Tella, 1987.

anterior de la “tablita” (un tipo de cambio vinculado), el equipo económico sabía bien que la paridad con el dólar de Estados Unidos significaría un costo más elevado en pesos para la industria nacional, y se pusieron en marcha una serie de medidas para compensar ese efecto. Entre dichas medidas se incluyó, por ejemplo, el recorte de los impuestos sobre las nóminas, y se introdujeron programas para crear redes de abastecimiento, un sistema nacional de normas y de control de la calidad, apoyo tecnológico y planes de empleo y de capacitación. La estabilidad contribuyó, entretanto, a que se redujera la incertidumbre, al tiempo que el crecimiento de la demanda favorecía la baja en los costos unitarios¹³. La privatización también empezó a tener un efecto positivo en la prestación de algunos servicios públicos con un pasado de ineficiencia crónica¹⁴. Años de ineficiencia ahora al menos significaban que la economía podría beneficiarse de una caída en los costos de transacción.

Aunque la mayor eficiencia del sistema de recaudación de impuestos afectó a las utilidades, la caída de ciertos costos, aunque lenta, permitió que las empresas más dinámicas, impulsadas por el MERCOSUR, continuasen reorganizándose, creciendo, estableciendo redes, invirtiendo y exportando. Este aprendizaje se había estado formando en los años ochenta, creando una situación que permitía actuar ante las condiciones ofrecidas por el MERCOSUR y las medidas que influyeron en los costos, además de aprovechar la nueva estabilidad. Las empresas más dinámicas un total de 20 a 25 compañías¹⁵ con el 40% de la producción industrial siguieron una estrategia “ofensiva”¹⁶ respaldada en alguna forma u otra por medidas explícitas del gobierno. El 60% restante de la producción 25.000 empresas reaccionaron en forma defensiva, reduciendo su integración vertical e importando una proporción mayor de insumos, como una medida para racionalizar los costos, y realizaron pocos cambios de organización o en sus planes de inversión¹⁷. Este sector careció de la capacidad y del apoyo financiero para reestruc-

¹³ Canavese, 1992; Bouzas, 1993.

¹⁴ Azpiázu, 1993.

¹⁵ Kosacoff, 1996: 4. Situadas principalmente en cuatro sectores: insumos básicos (hierro, acero, productos petroquímicos), elaboración de recursos naturales (semillas oleaginosas, pescado), automóviles y bienes de consumo masivo muy diferenciados, desde caramelos hasta teléfonos móviles.

¹⁶ El término es de Jorge Katz y Bernardo Kosacoff, cuyos numerosos artículos analizando la reacción de la microeconomía a las nuevas medidas de política ofrecen en el caso de Argentina un gran valor de análisis todavía no disponible sobre otros países. Véanse Katz y Kosacoff, 1989; Kosacoff, 1994 y 1996.

¹⁷ Kosacoff, 1996: 5. La escala de este grupo de empresas es pequeña, entre el 5% y el 10% de la magnitud óptima que se observa en los mejores casos del ámbito internacional.

turarse. A medida que aumentó la concentración industrial y que las empresas dependieron más de las importaciones, el peso del cambio recayó sobre los desempleados. La tasa de desempleo aumentó desde el 6% alcanzado en octubre de 1991 al 16,4% registrado en octubre de 1995, a partir de cuyo momento se estabilizó¹⁸.

De cara al futuro, las interrogantes son numerosas, pero sobresalen dos. La primera es si, en vista del pasado de Argentina, podrán producirse suficientes cambios en la tradición de gestión de la política económica, en el comportamiento político y en las estructuras de los partidos para que pueda lograrse una evolución al estilo de Chile. Dados los perjuicios que un aumento del desempleo como el citado y la concentración industrial pueden causar en todo proceso de desarrollo de una base política, habría que saber si la continuidad y la madurez de la formulación de la política que hubo en Chile podría perdurar tras un nuevo cambio democrático de gobierno. La segunda interrogante es si la disminución de costos, que sirvió al parecer para que la sobrevaluación del tipo de cambio fuera compatible con la exportación, ha traído consigo una mejora dinámica de la productividad pese al apoyo limitado a una reestructuración en el sector financiero. A todo esto cabría añadir que el éxito en Argentina dependerá de que el MERCOSUR continúe dando señales de buena salud.

De la misma manera que ocurrió en Chile, la dictadura militar de 1973 en Uruguay coincidió con la subida del precio del petróleo por la OPEP, subida que afectó al país justo después de la caída de las exportaciones de carne un año antes. Al igual que en Chile, los militares implementaron una modalidad de liberalismo económico que dio mayor importancia al papel del Estado. Sin embargo, en mayor medida que en Chile, Uruguay resultó exitoso en liberalizar el sector financiero, lo que produjo una entrada de fondos en un contexto institucional débil, y en introducir subvenciones a las exportaciones no tradicionales, las cuales experimentaron un fuerte crecimiento. A diferencia de Chile, el modelo uruguayo dirigido por los militares no sobrevivió para aprender de sus errores y terminó en 1985, después de tres años de intensa recesión durante la crisis de la deuda, dejando al neoliberalismo en el descrédito y sin poderse beneficiar del factor oportunidad que ayudó a la transición chilena. El gobierno de transición tuvo que establecer diferencias entre su modelo y el de los militares sin ninguna alternativa verdadera que ofrecer, y concluyó en un ambiente signado por la inflación acelerada y la caída de las tasas de crecimiento.

¹⁸ *Ibíd.*: 10; *Financial Times*, 13 de diciembre de 1996.

El nuevo gobierno llegado al poder en 1990 estaba decidido a lograr la estabilización, pero tuvo que pactar con los sindicatos y ello hizo imposible una política de salarios. Como consecuencia se optó por la estabilización basada en el tipo de cambio, un aspecto que reducía la inflación pero que favorecía el consumo a expensas de la industria. El sector industrial también se vio amenazado por la decisión tomada por Brasil y Argentina en 1990 de formar el MERCOSUR. Aunque las ventajas de un mercado común no estaban claras, Uruguay no tuvo otra salida sino unirse¹⁹. Sin embargo, desde entonces, el crecimiento ha sido vigoroso, y las exportaciones no tradicionales se han beneficiado del crecimiento del MERCOSUR, aunque han estado sustentadas por la sobrevaluación del tipo de cambio y la entrada de capitales, y sujetas al ciclo económico de Brasil y Argentina. Entretanto, los planes de privatización han encontrado resistencia, pues en Uruguay la ciudadanía considera al Estado como un refugio y está menos dispuesta que en el resto de América Latina a aceptar la pérdida de puestos de trabajo en el sector público. Para frenar la privatización se ha recurrido al poder considerable que tiene el mecanismo de referéndum, un procedimiento que puede iniciarse sobre cualquier asunto mediante un número mínimo de firmas, y que se ha visto reforzado por la concentración de la población en Montevideo. La popularidad creciente del nuevo grupo de izquierda llamado Frente Amplio es reflejo de la falta de base política firme para las medidas neoliberales. Con el regreso a la democracia, “las condiciones políticas que distinguen a Uruguay —una sociedad conservadora, de clase media, representativa y que busca el consenso— resurgieron de la dictadura sin grandes cambios”²⁰. Con este tipo de ambiente político, más un poder ejecutivo débil y un sistema electoral que fragmenta el voto, los cambios que podrían desafiar a esos valores resultan limitados. Uruguay mantiene el mejor historial de bienestar social en América Latina durante la etapa reciente de reformas. De acuerdo con el indicador de desarrollo humano elaborado por las Naciones Unidas, Uruguay ocupa el tercer lugar dentro del conjunto de países de la región y es el único país donde la distribución del ingreso ha mejorado desde la crisis de la deuda. Sin embargo, continúa dependiendo de la entrada de capitales y de la

¹⁹ El arancel de Uruguay era mucho más bajo que el de Brasil, sobre todo para los bienes de capital que estaban relativamente protegidos en Brasil y a los que también protegía el arancel externo común. La estructura del comercio dentro del MERCOSUR obliga a Uruguay a centrar ciertos tipos de exportaciones en un solo mercado de manera que, desde ese punto de vista, su vulnerabilidad no se reduce. La nueva exportación agroindustrial se encamina a Brasil, las manufacturas a Argentina y las exportaciones tradicionales al resto del mundo.

²⁰ Finch, 1981: 7.

sobrevaluación del tipo de cambio, y limitado en sus posibilidades de reforma del Estado. Las perspectivas de crecimiento económico del país dependen de un mercado común en el que Uruguay desempeña un papel muy pequeño. El recurso creciente al mecanismo de referéndum arroja dudas sobre la posibilidad de que la política tradicional pueda evolucionar para gestionar el cambio en esta situación vulnerable.

México también aprovechó el cambio de paradigma como una oportunidad, la cual, dada la situación geográfica, estuvo marcada por un fuerte acento internacional. Como es bien sabido, el caso de México se vio complicado por el auge de los ingresos del petróleo, circunstancia que alentó el endeudamiento y el retraso de la reforma tributaria. En los años setenta se produjo también una ruptura en las relaciones entre las empresas y el gobierno, causada por lo que los empresarios veían como la administración radical y autoritaria del presidente Luis Echeverría. Las relaciones con el sector privado empeoraron aun más con la nacionalización de los bancos en el transcurso del desplome de la economía mexicana y la caída en los precios del petróleo. Lo que siguió fue, por un lado, una versión extrema de reforma basada en el mercado, con liberalización radical del comercio, libertad absoluta en la cuenta de capital y un amplio programa de privatización. Por otro lado, después de esfuerzos poco fructíferos para lograr una estabilización con un programa de tipo ortodoxo, la siguiente caída del precio del petróleo en 1985-86 precipitó un plan de estabilización innovador y heterodoxo, que fue un gran éxito en comparación con otros. Ambos resultados están ligados en cierta medida a las peculiaridades del sistema político mexicano. El carácter radical del modelo neoliberal adoptado ha sido atribuido a la falta de oposición y a la debilidad del debate sobre los aspectos económicos, ambos producto de un sistema autoritario que desalienta el desacuerdo. Un paralelo esclarecedor es el que podría trazarse entre el CIEPLAN de Chile, que luchó por sobrevivir durante la dictadura militar y fue fuente de un análisis sofisticado que ayudó a mediar en la transición, y el CIDE de México, que en los años ochenta dejó que se dispersara su equipo económico contrario a las ideas neoliberales²¹. La puesta en práctica de la política económica tuvo una complicación adicional en los roces continuos entre el gobierno y el sector privado. Sin embargo, esta situación no impidió que se institucionalizaran negociaciones semanales entre el sector empresarial y los dirigentes sindicales, un aspecto que contribuyó a dar más flexibilidad a las medidas heterodoxas de estabilización a partir de 1987. En otros campos, la falta

²¹ Whitehead, 1997: 29.

de ese tipo de flexibilidad condujo al fracaso. Otra característica singular que presenta el caso mexicano fue la habilidad mostrada por los dirigentes sindicales para conseguir moderar las reivindicaciones salariales.

Con todo, la política económica siguió anclada al tipo de cambio, y la privatización y las perspectivas del TLC contribuyeron a un crecimiento significativo de la inversión extranjera directa, sobre todo la estadounidense. Debido al elevado nivel de las tasas de interés y al rendimiento de la bolsa de valores, afluyó una gran cantidad de capitales especulativos de corto plazo, incluso de fondos de pensiones de Estados Unidos supuestamente cautelosos²². En los años noventa, la conjugación de estos factores condujo a la sobrevaluación de la moneda, un crecimiento lento y dificultades para el sector industrial en particular. Las tensiones políticas se suavizaron gracias a un auge de las importaciones y a las ganancias logradas con la especulación. Sin embargo, la subida de las tasas de interés en Estados Unidos frenó la entrada de capitales en México y las conmociones políticas internas²³ aceleraron su salida. Con elecciones presidenciales muy cerca, el presidente Carlos Salinas decidió no subir las tasas de interés ni ajustar el tipo de cambio, prefiriendo mantener la situación financiando con las reservas internacionales la adquisición de enormes pasivos a corto plazo por parte del sector privado. La situación colapsó en diciembre de 1994, llevando a una devaluación masiva y a una operación de rescate sin precedente montada por Estados Unidos con ayuda de las instituciones financieras internacionales.

Si bien en Brasil el gobierno aprovechó las oportunidades ofrecidas por la globalización para impulsar un proyecto nacional claramente definido, en México, la idea de globalización en la manifestación concreta del TLC pareció *convertirse* en el proyecto nacional, en un grado tal que no prestó atención a los peligros que entrañaba. El resultado pone de relieve que el tamaño de México y su proximidad a Estados Unidos presenta tanto ventajas como desventajas. Y un aspecto específico de la economía política de México, a saber, una estabilidad que derivaba de lo que había sido un único partido dominante desde la revolución, puede haber impedido la flexibilidad. En los años ochenta, nuevas fuerzas sociales reclamaban participación y el sistema tuvo dificultades para darles entrada. El sistema político y de formulación de políticas permitió

²² Folkerts-Landau e Ito, 1995: 53.

²³ La revuelta campesina de Chiapas a comienzos de 1994 y el asesinato del candidato presidencial del PRI en marzo de 1994.

también que surgiera un enorme desequilibrio en 1994, en parte debido a las tentaciones que ofrecía el TLC.

OTROS PAISES DE ESTABILIZACION RADICAL

Perú y Bolivia son ejemplo de cómo una crisis puede resultar catártica. De hecho, en ambos países, la catarsis fue probablemente más importante que el camino seguido por la reforma, aunque las medidas de reforma presentaron la ventaja, como en Argentina, de dar a la comunidad internacional la señal clara de una vuelta de hoja. En menciones anteriores sobre Perú se puso de manifiesto su debilidad institucional en la gestión económica y la falta de experiencia en varios campos importantes para el desarrollo. El resultado ya había sido, en los años setenta, un caso deplorable de ajuste, de manera que no es nada sorprendente que, en los años ochenta, la salida de capitales y la subida de las tasas de interés generaran graves problemas, a los que se sumó la oleada de catástrofes naturales causada por El Niño en 1983. En el resto de la década la situación fue de mal en peor, con el gobierno aprista tratando de vencer a la inflación con controles sobre los precios. A finales de la década la inflación galopante y el movimiento revolucionario de Sendero Luminoso crearon la impresión de que el país era ingobernable²⁴. El nuevo gobierno del presidente Alberto Fujimori “aprovechó” claramente el conjunto de medidas neoliberales. De hecho, antes de las elecciones, Fujimori comisionó a dos equipos diferentes la elaboración de dos estrategias económicas, una de corte moderada de izquierda y la otra de corte neoliberal. El propósito era en parte decidir con cuál de ellas se podría conseguir más financiamiento del exterior. La respuesta fue clara: el llamado “Fujichoque”, una devaluación masiva y ajuste de los precios relativos a lo que se sumó una política monetaria y fiscal restrictiva. El choque fue acompañado por un compromiso más amplio en favor de una estrategia pro mercado que, rápidamente, atrajo financiamiento del exterior. La captura del dirigente de Sendero por las fuerzas de inteligencia, además del súbito con-

²⁴ Sendero Luminoso dio sus primeros pasos en Ayacucho a principios de los años ochenta, dirigido por profesores universitarios de tendencia maoísta que obtuvieron el apoyo de los campesinos sumidos en la desesperación y faltos de alternativas políticas. En el comienzo de los años noventa, el movimiento constituía una grave amenaza al orden civil en los centros urbanos principales, y millones de campesinos pobres habían sido desplazados a causa de la violencia en las zonas rurales. Una gran parte del país se encontraba fuera del control de las autoridades.

trol de la inflación, dieron al gobierno suficiente popularidad y credibilidad para mantener la orientación de la estrategia. Seguidamente se lograron claros éxitos gracias a la participación de equipos de profesionales comprometidos, de alta calidad, que actuaron evitando o separándose de la burocracia establecida²⁵. Se logró así una reforma de calidad de la administración tributaria y privatizaciones excepcionalmente bien gestionadas. El aspecto más difícil lo presentó la política social, donde la burocracia establecida resultó ser un obstáculo infranqueable. Lo que faltó fue cualquier intento de utilizar los métodos democráticos en apoyo de las reformas. De hecho, el presidente Fujimori disolvió el Congreso y desalentó toda forma de organización popular, más aun después de que un grupo de guerrilleros ocupara la embajada de Japón en diciembre de 1996. (El Congreso fue restituido con posterioridad sobre una base electoral diferente.)

La economía peruana creció, pero apoyada en la entrada de capital extranjero, en la sobrevaluación de la moneda y en tasas de interés elevadas, un fenómeno ya conocido. Las exportaciones aumentaron, en parte porque las privatizaciones mejoraron la infraestructura de servicios y en parte porque maduraron algunos proyectos de exportación de minerales. Sin embargo, algunos de los beneficios de las reformas que sostuvieron la economía en los años noventa se dieron por una sola vez, como el 10% de los ingresos fiscales obtenido de las privatizaciones (véase el cuadro 7.6), o como las mejoras iniciales de eficiencia en la red de teléfonos y otros servicios públicos²⁶. La reforma de la administración tributaria, que había contribuido a que los ingresos se elevaran del 4% al 12% del PIB, alcanzó su límite; el paso siguiente exigía mayor respaldo político para una reforma más a fondo y, sobre todo, para la reforma del gasto de manera de darle credibilidad al mantenimiento de la tributación.

En los años setenta tampoco se resolvió el problema de desarrollo de Bolivia. Durante la década se sucedieron los gobiernos militares, hubo gran inestabilidad y se obtuvo una serie de préstamos del exterior que apuntalaron crecientemente el presupuesto público. La culminación de una época política nefasta fue el gobierno militar, relacionado con el narcotráfico, del general García Meza en 1980-82. Cuando llegó la crisis de la deuda, el gobierno no pudo hacer otra cosa sino imprimir billetes, y la

²⁵ Silva 1996, capítulo 2.

²⁶ Desde luego, los servicios públicos eficientes producen una mejora continua, pero también es verdad que se da un impulso inicial excepcional si en algunos casos el servicio ha brillado prácticamente por su ausencia.

hiperinflación no se dejó esperar. Irónicamente, fue el mismo partido que llevó a cabo la revolución de 1952, el MNR, el encargado de una segunda revolución, esta vez de tipo económico. Pareció que solamente había una opción. El nuevo gobierno puso en pie un plan radical de estabilización ortodoxa, incluida una devaluación masiva, ajuste de los precios relativos y un recorte del ingreso que se impuso a los mineros (y a otros) por la fuerza y con derramamiento de sangre. El elemento crucial no ortodoxo fue la suspensión del pago de la enorme deuda exterior, con un resultado en gran medida insólito: entraron al país sumas considerables de fondos del exterior que permitieron que la estabilidad sobreviviera. La liberalización financiera y del comercio se impuso en forma radical. Un elemento innovador fue la creación del Fondo Social de Empleo. Sin embargo, no se logró el crecimiento esperado, el mercado del estaño se desplomó poco después de anunciarse el programa, las exportaciones bajaron durante tres años y el crecimiento fue tan solo de un 1 % anual hasta 1993, con lo que el ingreso per cápita en los años noventa se colocó por debajo de su nivel en 1980²⁷.

El MNR regresó al poder en 1993, decidido a innovar más y a buscar la manera de incorporar un elemento social progresivo en el modelo de mercado y, en consecuencia, ampliar su base política. El resultado fue el llamado “Plan para Todos”, un proyecto original que incluía reforma de la enseñanza, atención materno-infantil, un programa fuerte de descentralización y, como elemento más innovador, un programa de capitalización. En éste se preveía la subasta de las seis empresas públicas mayores; el comprador tenía que comprometerse a facilitar recursos específicos para inversión en cantidades importantes, a cambio de los cuales recibiría la mitad del capital social y el control de gestión de la empresa. La otra mitad del capital social quedaba oficialmente en propiedad de todos los bolivianos en edad de votar, y se mantendría en un nuevo fondo colectivo de pensión, obligado a pagar una pensión anual, el llamado “bonosol”, con carácter universal y por igual, a todos los bolivianos de 65 años o más. Es demasiado pronto para evaluar este experimento destinado a conciliar un modelo muy amigo del mercado con el desarrollo social. Las limitaciones que presenta son evidentes. La única manera de intentar alcanzar tal conciliación es promover aquellos elementos igualitarios compatible con la obtención de un superávit satisfactorio en las seis empresas, es decir, las pensiones, la mayor parte de las cuales todavía no ha habido que pagar. El plan deja sin tocar otros aspectos sociales urgentes, y puede que no sea suficiente para conseguir

²⁷ IRELA, 1996: 20.

una base social amplia de apoyo al modelo²⁸. Asimismo evita también de un plumazo el problema principal de la privatización: el ofrecer una solución peligrosamente ilusoria del problema fiscal. En consecuencia, deja al país con un grave desequilibrio fiscal, pues el gobierno no sólo no recibe ningún ingreso por la privatización sino que pierde los impuestos que pagaba la empresa minera propiedad del Estado. Por último, y quizá el aspecto más importante, el Plan para Todos no es una solución mágica para el problema fundamental de Bolivia que es el empleo. A finales de los años noventa, la economía estaba creando 70.000 puestos de trabajo al año, el 90% en el sector informal, mientras que cada año entran en el mercado laboral más de 200.000 personas²⁹. Por último, el plan tampoco puede hacer milagros con instituciones muy debilitadas. Algunas reformas institucionales ya se han redactado, y se ha llevado a cabo una reforma financiera, pero es de destacar que al concluir el período de gobierno del MNR en mayo de 1997 nada se había hecho para reformar el sistema judicial (probablemente el elemento más crucial de la reforma).

Así pues, los ejemplos de Perú y de Bolivia permiten elaborar una conclusión preliminar que ya se anunció en el caso de Argentina. La lucha contra la inflación es sumamente difícil, probablemente imposible sin graves medidas de represión, si las transferencias externas son negativas. Perú, de la misma manera que Argentina, pudo hacer uso de las reformas para enviar una señal a los inversionistas, y en particular a la comunidad internacional, de que había comenzado una nueva era. La entrada resultante de fondos, sin entrar a considerar cualquier otra consecuencia, fue importante para poder reducir las influencias inflacionarias, sobre todo porque permitió limitar la depreciación del tipo de cambio. De esta manera la atención dejó de estar concentrada en el seguimiento de los precios y en la especulación sobre sus variaciones futuras. Bolivia contó con la “ventaja” adicional de que el trauma de la hiperinflación suele facilitar decisiones radicales imposibles de tomar en otras circunstancias, y el desplome de la confianza en el dinero paraliza de tal manera la actividad productiva que un plan de estabilización, de por sí, logra que se recupere el producto. Un factor adicional de gran importancia fue el apoyo internacional que recibió el programa.

²⁸ Sólo 272.933 personas, de un total de 6,4 millones de bolivianos en el censo de 1992, tienen 65 años o más. Señala Whitehead, “puede que fijar una pensión a las personas de más de 65 años parezca una prioridad extraña para quienes tienen una esperanza de vida al nacer de sólo 60,5 años, o cuando la tasa de mortalidad infantil es de 86 por 1000 (en 1992), o cuando la escolaridad media es de cuatro años...” Whitehead, 1997: 202.

²⁹ *Ibíd.*: 45.

CONVERSOS RENUENTES

En la sección anterior se han descrito los casos de países en los que se produjo una conversión abrupta, casi violenta, al nuevo paradigma. Hubo sin embargo otros países como Brasil, Colombia y Costa Rica, que adoptaron una posición más renuente. Estas experiencias ofrecen revelaciones muy variadas e interesantes.

En el capítulo seis se describió al problema fiscal de Brasil como su talón de Aquiles. Este problema está relacionado a su vez con la estructura federal de un país inmenso y muy diverso. El endeudamiento en los años setenta permitió aumentar rápidamente el financiamiento en muchos niveles de los sectores público y privado, aumentando también la presencia de las empresas transnacionales. Durante esos años se dio un crecimiento vigoroso con una inflación elevada³⁰, pero la indexación se encontraba arraigada y no había ningún grupo con poder político a quien perjudicase la inflación. El gobierno central brasileño se destacó entre los de América Latina por endeudarse para invertir en proyectos que pusieran fin a los cuellos de botella, sobre todo en el sector energético³¹. No obstante, durante los primeros años de la década de los ochenta, la fragilidad de la situación brasileña se hizo evidente. El endeudamiento interno era considerable, lo que producía un ingreso gravable que generaba una simbiosis saludable mientras la situación no se deteriorase³². Pero cuando el crecimiento comenzó a fallar y se retiraron los capitales, ya no fue posible hacer caso omiso de la inflación. Los esfuerzos iniciales de carácter heterodoxo no lograron frenarla, aunque, ciertamente, consiguieron dar un año de estabilidad milagrosa que, si sirvió para algo, fue para dar cuenta de la magnitud del voto anti-inflacionario. No obstante, Brasil no se decidió por las reformas estructurales; continuó siendo un disidente, partidario de los controles el la cuenta de capital y las restricciones al comercio, y un obstáculo para la comunidad financiera internacional hasta los años noventa, cuando el gobierno del presidente Fernando Collor de Mello aprobó finalmente la reforma del comercio e inició el proceso de privatizaciones. Incluso entonces, el programa avanzó con lentitud y conservó fuertes elementos de control financiero y del comercio. Con la presidencia de Fernando Henrique Cardoso, desde enero de 1995, esa característica se transformó en virtud y en

³⁰ El promedio en 1980-89 se situó en el 260%. CEPAL, 1997a.

³¹ Carneiro, 1987.

³² Porque los activos generaban ingreso que era gravable. Carneiro, 1987: 62.

otra de las ventajas asociadas al tamaño: “Brasil es tan grande y diverso que resulta imposible ser radical”³³. La retórica exhibía autoconfianza: Brasil podría integrarse en el mercado global fijando sus propias condiciones porque los extranjeros deseaban intensamente el acceso al mercado brasileño. También Brasil podía elegir la rapidez con la que quisiera liberalizar. Además, al recibir inversión extranjera directa para construir infraestructura, se podían liberar recursos para sufragar el gasto social.

Para Brasil, igual que para México, el cambio de modelo estuvo profundamente arraigado en la globalización y, en particular, en el acceso a la inversión extranjera. Brasil se situó en un extremo de las situaciones en que el caos macroeconómico produjo prácticamente el colapso del Estado y de la intervención estatal. Pese a las dificultades que surgieron a finales de los años ochenta, el país contaba con la fuerza institucional y de formulación de política económica que ha sido característica a lo largo de su historia. Un ejemplo de esa fuerza está en la claridad que tuvo el gobierno sobre la necesidad de atraer inversionistas extranjeros para participar en proyectos específicos dentro de una perspectiva global. Esa entrada de fondos permitió luego la estabilización que antes había sido imposible. El presidente Cardoso decidió luchar para poner fin abruptamente a la inflación, en contra del consejo de sus asesores y de las instituciones financieras internacionales. Su llamado “Plan Real”, iniciado cuando era ministro de Hacienda, redujo la inflación gracias al empleo juicioso de un compromiso con respecto al tipo de cambio y la moderación de la demanda, principalmente mediante la subida de las tasas de interés. La popularidad política del plan fue un elemento importante en el éxito de la campaña presidencial de Cardoso, y el hecho de que el programa anti-inflacionario se integrara rápidamente en un proyecto más amplio de desarrollo fue importante para su sustentabilidad. Sin embargo, las empresas industriales tuvieron que emprender un proceso de reestructuración, al tiempo que pagaban tasas de interés elevadas por el crédito que necesitaban para llevar a cabo la tarea. De nuevo el conflicto entre inflación y crecimiento se hizo presente causando costos de consideración a algunos sectores industriales³⁴.

Los formuladores de políticas consideraron la batalla por la reforma del Estado como el aspecto clave para disminuir la oposición entre crecimiento e inflación, mediante una reducción de las tasas de interés, y como un medio para lograr un gasto

³³ Entrevista con el presidente Cardoso, Brasilia, abril de 1997.

³⁴ Kosacoff, 1996: 10.

social más eficaz³⁵. Sin embargo, la reforma encontró el rechazo tanto de la derecha como de la izquierda, pues ambas piensan que con ella perderán influencia. A mediados de los noventa todavía queda por verse si la movilización del “voto del pueblo” en favor de la reforma puede hacerse sentir, y si la estructura empresarial y financiera podrá sobrevivir a las idas y venidas de los flujos financieros internacionales.

En la exposición hecha sobre Colombia en el capítulo seis se resaltaron aquellos elementos de desarrollo institucional y de coherencia política que, como en Chile, habían arraigado y que contribuyeron a resistir las tentaciones de los años setenta y a enfrentar los peligros de los años ochenta. Mientras que en Chile la falta de consenso sobre las reglas del juego socavó la confianza de los inversionistas hasta finales de los años sesenta; en Colombia se había desarrollado un conjunto de reglas muy propio y particular. Se trató de un sistema tácito, que en forma dual permitía la coexistencia, en lo alto, de una gestión competente y honrada de la política macroeconómica y, más abajo, corrupción³⁶ y violencia, sobre todo en las regiones del país donde imperaba a menudo el caciquismo tradicional. Esa coexistencia había encontrado el respaldo del pacto político llamado “Frente Nacional” que, a partir de 1958, garantizó la alternancia de los dos partidos políticos principales en el poder por un lapso de 16 años. El segundo elemento de la dualidad colombiana es la manera como un sistema dominado por las elites generó el control social suficiente para producir un crecimiento moderado, al tiempo que hacía compatible un régimen democrático formal con una distribución muy desigual del ingreso.

Si bien en el caso de Chile las nuevas medidas de reforma estructural y el compromiso con el mercado podían dar respuesta parcial a las necesidades del país, en Colombia tenían poco que ofrecer. Después de 1973, el peculiar sistema colombiano continuó funcionando bien y sentó las bases de la respuesta excepcionalmente sensata (un “no”) a la oferta de créditos, postura que sólo se alteró más adelante, en 1978-82, con el gobierno del presidente Julio Cesar Turbay. La gestión del auge del café en 1975-78 y el ajuste de 1982-86 se llevaron a cabo con habilidad y pragmatismo, continuándose la combinación de conservadurismo, prudencia y voluntad de intervención que había ca-

³⁵ Absolutamente necesario a medida que aumentan los abusos, sobre todo en cuestión de derechos sobre la tierra. A mediados de los años noventa se produjeron enfrentamientos entre la policía y los campesinos que causaron varios muertos.

³⁶ En general la corrupción no fue peor que en la mayoría de los demás países de la región. Las drogas crearon problemas específicos y graves, de la misma manera que ocurrió en otros países con fuerte presencia del narcotráfico.

racterizado las relaciones de Colombia con el FMI. Entretanto, en respuesta al mercado, la marihuana dio paso a la cocaína, y el narcotráfico dio origen a una nueva “enfermedad holandesa” en los años ochenta. Aunque los dólares obtenidos de las drogas constituyen un activo, el creciente contrabando vinculado a la necesidad de repatriar dólares ilegales³⁷ puso en peligro una de las capacidades tradicionales de Colombia, a saber, el uso discreto y fructífero de la protección. Los dólares ilegales también distorsionan los mercados de bienes raíces urbanos y rurales, y limitan el funcionamiento de los controles sobre los capitales y la liquidez monetaria. A medida que las drogas y la violencia se impusieron a la situación, resultó más difícil intervenir delicadamente en la separación tradicional entre la gestión macroeconómica de calidad y los problemas políticos y sociales que acompañaron al elevado nivel de violencia y corrupción. Una complicación adicional fue la creciente presión por parte de Estados Unidos para encontrar solución al problema del narcotráfico. Además, el crecimiento demográfico hizo más difícil el equilibrio entre el control de las elites y las necesidades de desarrollo humano. Las dificultades económicas de los años ochenta se sumaron a todos los factores ya indicados. Encima, a partir de mediados de los años ochenta, resultó evidente que las nuevas exportaciones de productos primarios de Colombia habrían de ser el petróleo y el carbón, actividades que exigían la participación del capital extranjero. Esta circunstancia planteó el problema de la violencia en Colombia desde nuevos ángulos, pues para las compañías petroleras extranjeras era necesario saber si podrían confiar en condiciones de seguridad para su personal e instalaciones.

La reacción ante el entusiasmo internacional por la liberalización económica fue típicamente colombiana. No fue sino hasta 1990 que se adoptaron ampliamente las medidas de libre mercado. Incluso entonces, y en mayor medida con el gobierno siguiente, una parte importante de esa política fue la renovación institucional, sobre todo en el campo de las reformas judiciales. La liberalización comercial, templada por la prudencia, fue también más moderada que en otros países. Se dejaron en pie los mecanismos que permitirían, si hiciera falta, regresar a las restricciones y los controles, sobre todo en relación con los movimientos de capital. La preocupación por los aspectos de equidad llevó a que se hiciera hincapié en el gasto social con un destino específico. Con

³⁷ El llamado “lavado de dinero” presenta varias modalidades. Una de ellas es comprar mercancías en el exterior y entrarlas de contrabando para venta en el mercado colombiano. Estas operaciones socavan la protección arancelaria de la industria local.

la nueva Constitución, aprobada en 1991, se intentó una renovación política basada en una mayor participación. Colombia es el único caso en América Latina en que la liberalización coincidió con un Estado en crecimiento, una circunstancia que se deja ver en el rápido aumento del gasto social que paso de representar el 8%-10% del PIB a principios de los años noventa al 16% en 1996.

Está por verse si la gestión eficaz de la política económica colombiana que tradicionalmente ha venido produciéndose podrá resistir el fuerte arraigo del clientelismo a nivel local, los efectos del incremento de los ingresos del petróleo y el carbón, la amenaza que el nivel de transferencias fiscales a los gobiernos locales representa para la gestión fiscal y el continuo problema de las drogas y la guerrilla.

Costa Rica es otro país que frecuentemente constituye una excepción cuando se habla de tendencias en América Latina, destacándose en especial por sus valores democráticos y el alto nivel educacional. En el último cuarto de este siglo, el hincapié tradicional de Costa Rica en favor del consenso se vio amenazado por las nuevas medidas económicas. En los años setenta, la economía costarricense siguió una trayectoria poco afortunada. Se aprovecharon las oportunidades para obtener créditos en forma un tanto sorprendente, y se ampliaron las actividades de la ISI creando diversas empresas estatales bajo el manto de CODESA, un organismo de propiedad pública establecido como intermediario financiero no bancario. El resultado fue un fuerte endeudamiento y el estallido de una grave crisis en 1982. Tras un período inicial de conflicto con el FMI³⁸, el gobierno actuó decisivamente para acercarse a un desarrollo impulsado por las exportaciones al tiempo que se preservaba la política social. Aunque los años ochenta fueron tan malos para Costa Rica, como para el resto de Centroamérica, desde el punto de vista del comercio y las finanzas las exportaciones crecieron a un ritmo sostenido y se protegió excepcionalmente bien el gasto social. Cuando, en los años noventa, el contexto externo se radicalizó hacia las ideas neoliberales, hubo una interrupción temporal del consenso. El programa radical de tipo ortodoxo del gobierno en el poder en 1990-94, que preveía amplias privatizaciones y recorte del gasto público, nunca fue ratificado por la Asamblea Legislativa. El gobierno entrante de José María Figueres (del Partido de

³⁸ El presidente a la sazón, Rodrigo Carazo, describió la ruptura como sigue: "Llegó el representante del FMI a mi despacho para una reunión privada, sacó un pedazo de papel y me dijo que teníamos que recortar los servicios públicos, sacrificar la enseñanza, los criterios nutritivos, cerrar los hospitales... Mi respuesta fue, 'lo único que vamos a cerrar aquí son las puertas de este país, a usted, por falta de respeto a la soberanía nacional. Tiene 48 horas para marcharse.'" (Citado en Cerdás, 1997, documento de consultoría elaborado para este libro.)

Liberación Nacional, PLN) no aceptó varios de los elementos del programa, y el presidente Figueres persuadió al Banco Mundial y al BID para que aceptasen algunas modificaciones³⁹. Sin embargo, estas modificaciones serían rechazadas luego en el país por los grupos neoliberales, lo que dio lugar a una batalla de seis meses en torno a la reforma tributaria⁴⁰, llegándose por último a una solución de compromiso. Aunque el crecimiento económico y la inversión no resultaron impresionantes en la primera mitad de los años noventa, la inversión extranjera directa comenzó a acudir en respuesta a la estrategia de invertir en formación técnica para atraer a la industria informática de alta tecnología. Sin embargo, las privatizaciones avanzaron poco.

Costa Rica se diferenció, así, de muchos de los demás países. Las ventajas de la adopción indiscriminada del conjunto de medidas neoliberales no eran claras, y el consenso político resultó amenazado. Los servicios públicos establecidos funcionaban mejor que en muchos otros países, de manera que el efecto de mejoras en la eficiencia que hubiera producido la privatización habría sido menos pronunciado. Por otra parte, independientemente de las privatizaciones, el país pudo atraer la inversión extranjera directa. No hubo más remedio que aceptar que la reforma se hiciera más lentamente, aunque ese “vicio” se transformó muy probablemente en virtud: el progreso económico fue más lento en los años noventa, pero se mantuvieron los indicadores de bienestar, y el debate público suscitado dio paso a un primer intento de consenso acerca de la función que correspondía al Estado en las tareas de privatización⁴¹.

Los productores de café en pequeña escala desempeñaron un papel importante en Costa Rica y Colombia, aunque la economía cafetera produjera resultados muy diferentes en ambos casos. En Costa Rica, la economía de pequeños propietarios contribuyó en gran medida a crear y mantener la tradición democrática que fue tan importante para asegurar la inversión en educación y sanidad, y facilitar la eliminación del ejército lo cual permitió liberar recursos del gasto en defensa y asignarlos al sector social. En Colombia, el sector cafetero estaba profundamente arraigado en un rígido sistema oligárquico y paternalista, de manera que su importancia estaba ligada no al fomento de la democracia sino al mantenimiento de una tradición fuerte de gestión de políticas e instituciones.

³⁹ En forma de “dispensa” en una carta privada.

⁴⁰ Economist Intelligence Unit, 1997/98: 42.

⁴¹ Cerdás, 1997, informe preparado para este libro.

Estas dos tradiciones diferentes llevaron, por caminos muy distintos, a que se marginara el cambio de paradigma que dominó la formulación de la política económica en muchos países. Sujeta a los problemas característicos de Centroamérica en las décadas precedentes, y sin la extraordinaria fuerza institucional de Colombia, Costa Rica fue demasiado lejos con ese cambio de política y dio marcha atrás atraída por su tradición de búsqueda de consenso y de énfasis en el sector social. Colombia había absorbido ya sin grandes penas el aprendizaje por el que pasó Chile en los años ochenta. Los formuladores de la política económica conocían muy bien la importancia de los controles financieros y sabían que la liberalización tenía que ser prudente, al tiempo que siempre se concedió gran valor a la estabilidad monetaria y al conservadurismo fiscal. En los años noventa, Colombia pudo elegir lo mejor del nuevo modelo, poniendo énfasis en la renovación institucional, y sin abandonar el discreto pragmatismo que tan buenos resultados ha dado al país. Pero, entretanto, estaban surgiendo problemas políticos y sociales más hondos, relacionados con los sectores excluidos y con la creciente actividad violenta e ilegal. El cambio de modelo de desarrollo no pudo hacer frente a estos problemas.

¿SUFRIR PARA NADA?

Los restantes países de tamaño medio y pequeño en América Latina poseen escasos antecedentes o desarrollo institucional previo que les permitiera aprovechar las oportunidades o neutralizar los peligros. Los países en una posición más desfavorable fueron aquellos donde “los regalos del diablo” cobraron una importancia desmesurada. Al exponer el caso de México ya se presentó algún indicio sobre la extraordinaria dificultad que las bonanzas, en especial las originadas por el petróleo, presentan para la coherencia y el buen manejo de la política económica (aunque no todas las dificultades por las que atravesó México son atribuibles al petróleo).

En cierto sentido, no había país alguno con una posición más favorable que Venezuela para aprovechar las ventajas que ofrecía el conjunto de medidas orientadas al mercado, y en ningún otro país esas medidas fracasaron más estrepitosamente. El caso venezolano subraya la importancia de la interacción entre política y economía, y la necesidad cada vez mayor de integrar centralmente las cuestiones sociales en las estrategias de desarrollo.

A medida que los ingresos de Venezuela por el petróleo alcanzaban alturas de vértigo en los años setenta —representando más del 90% de la exportación y del 80%

de los ingresos del Estado en 1975⁴²— la productividad laboral en la industria registró de hecho un descenso. El Estado obtenía créditos en el extranjero y encauzaba recursos hacia la industria. Al tiempo que aumentaba el endeudamiento, el sector privado adquiría activos líquidos y, cuando la crisis fue eminente, los transfirió al exterior. Al debilitarse el precio del petróleo, el manejo de la política económica mostró gran incoherencia en cuanto a la dirección de su intervención, lo cual se tradujo en un aumento en la exportación de capitales. La inversión privada interna, que había alcanzado un promedio del 23% del PIB en 1975-78, se situó en el 6% durante el período 1984-86⁴³. El sistema político funcionó como sifón eficiente de los ingresos petroleros. Los dos partidos políticos tradicionales colonizaron al Estado e incorporaron a los principales sindicatos⁴⁴. El empleo en el sector público parecía no tener límite, y Venezuela gastaba más que ningún otro país de América Latina en sanidad y educación, pero sin obtener muy buenos resultados⁴⁵.

Los errores de gestión alcanzaron su peor momento en 1988. A comienzos de 1989 el equipo económico del presidente Carlos Andrés Pérez impulsó un programa amplio de reformas. El equipo estuvo tan centrado en la magnitud de las ventajas que se obtendrían de la racionalidad económica que se olvidaron prácticamente de conseguir el respaldo político necesario, quizás deslumbrados por la abrumadora irracionalidad económica imperante. El resultado: primero les sorprendió la reacción política en el Congreso, que no aprobó elementos importantes del programa y, luego, la reacción del pueblo, los disturbios y, más adelante, el malestar social suficiente para provocar dos intentos de golpe militar.

Si la necesidad de las reformas era tan clara, ¿por qué entonces éstas generaron tanta resistencia y fueron tan impopulares? Primero, faltó todo intento por conseguir un apoyo político⁴⁶ o por dar a conocer las razones por las que se tomaban las medidas⁴⁷. El hecho de que los partidos políticos hubieran dejado de comunicar y articular

⁴² Datos de CORDIPLAN citados en el informe elaborado para el Grupo de la Agenda Social del BID: Thorp, Angell y Lowden, 1995.

⁴³ Banco Mundial, 1990: 2.

⁴⁴ Banco Interamericano de Desarrollo, 1993.

⁴⁵ *Ibíd.*: 12.

⁴⁶ *Ibíd.*: 19.

⁴⁷ Un miembro del gabinete escribiría más adelante: “El lenguaje era nuevo, casi incomprensible para la mayoría de los productores. Sonaba extraño y amenazante. Les hizo sentirse incómodos y tontos. Se sintieron insultados.” Coles, 1993.

las demandas populares dejó un vacío que, sencillamente, no preocupó a nadie. Segundo, en el programa no se hizo el menor esfuerzo por paliar el costo social, ni siquiera al principio con medidas compensatorias⁴⁸, ni más adelante con un esfuerzo más fundamental de integración de los elementos económicos y sociales. Una vez más, la condición petrolera no fue de ayuda, pues la aparente riqueza de Venezuela la dejó falta de organizaciones no gubernamentales, agentes importantes para la mejora de la prestación de servicios sociales.

La mejora en los precios del petróleo, como consecuencia de la guerra del Golfo (1990-91), evitó que las medidas condujeran al colapso económico. Por otra parte, el gobierno no cumplió en cuestiones relacionadas con el sector social. A nivel local se tomaron iniciativas importantes. Una de las más alentadoras fue un programa ambicioso de descentralización que permitió la elección local de alcaldes y gobernadores y que produjo pequeños ejemplos de cómo se complementan los mecanismos del mercado y las iniciativas a nivel de la comunidad. Sin embargo, se necesitaban coherencia política y liderazgo del gobierno central para que esos casos fueran algo más que ejemplos aislados, y estos requisitos faltaron.

En 1994 tomó posesión el nuevo gobierno de Rafael Caldera en medio de una crisis bancaria sin precedentes, provocada por la inestabilidad imperante y que se agravó debido a la ausencia de controles y a un manejo inadecuado. El gobierno dio marcha atrás a las reformas y volvió a imponer controles cambiarios y de otra índole. El programa de privatización que había avanzado poco desde su comienzo en 1991 se suspendió.

Los resultados del regreso al intervencionismo no fueron mejores que los anteriores y provocaron una situación de inflación sin crecimiento de la economía. Transcurridos dos años se había creado una base política para volver a la reforma orientada al mercado. La pieza fundamental fue la puesta en práctica de la apertura del sector petrolero a la inversión extranjera. De esta manera se produjo una reactivación importante liderizada por la inversión en ese sector. Sin embargo, con la mejora del precio del petróleo en 1996 se dispó una vez más la presión en favor de las reformas institucionales largamente añoradas⁴⁹.

En Ecuador, la gestión económica se mantuvo sujeta casi siempre a los intereses de los grupos exportadores tradicionales y, como en Perú y Venezuela, la industrializa-

⁴⁸ El "Plan de enfrentamiento de la pobreza" se aprobó más adelante, pero su base institucional era insuficiente.

⁴⁹ *Financial Times*, 14 de marzo de 1997.

ción por sustitución de las importaciones (ISI) llegó tarde y en forma distorsionada. Fue desafortunado que la lotería de los productos primarios concediera el petróleo a Ecuador en los años setenta, de manera que el clásico auge de la producción petrolera se sumó a una situación ya frágil, que aumentó el sesgo en favor de una industria intensiva en el uso de capital e insumos importados, no competitiva, y un sector agrícola débil. Estas condiciones llevaron al gobierno a dejarse tentar por un incremento del endeudamiento. No es sorprendente que los años ochenta fueran una década de “salir del paso con el ajuste” y “muy conflictiva en términos políticos, con giros frecuentes y caóticos”⁵⁰. El primer intento para hacer frente a una crisis mediante la acción del sector público fracasó, lo cual se interpretó como el colapso de las ideas de estatismo. Se allanó así el camino para que en una sucesión de gobiernos se trataran de imponer soluciones neoliberales, en contra de un amplio rechazo, incluido el de las clases empresariales, para quienes la devaluación y las tasas de interés elevadas eran aceptables, como lo era el recorte de los salarios, pero no así la liberalización del comercio o la eliminación de las subvenciones. Incluso el presidente Cordero, un hombre de negocios conservador, se vio obligado por el malestar del pueblo a dar marcha atrás en sus reformas de 1986, optando por el deterioro económico en aras de la salvación de la democracia⁵¹.

Las reformas se vieron empantanadas constantemente debido a la extrema diversidad regional, a la debilidad y fragmentación de los partidos políticos y a un Congreso que sólo se reunía tres días a la semana y dedicaba más tiempo a intentar suspender a los ministros que a mejorar la legislación. El nuevo gobierno que llegó al poder en 1992 se comprometió a realizar todas las reformas jurídicas e institucionales necesarias, pero avanzó muy poco. El desplome de la política de partidos en 1996 produjo en febrero de 1997 una situación parecida al tipo de resultado electoral que, al parecer, ha sido común en los años noventa en América Latina, es decir, un presidente populista depuesto por la fuerza de una protesta popular. Todo ello minó cualquier mejora de credibilidad que hubiera podido surgir con el gobierno anterior.

Pese a las dificultades para formular la política económica, se lograron algunos éxitos. En particular, la ley de fomento de la exportación contribuyó a diversificar las exportaciones. La participación del petróleo en las exportaciones disminuyó desde un

⁵⁰ Larrea, 1992: 295.

⁵¹ Según el análisis que hace el propio Cordero; citado por Conaghan y Malloy, 1994.

52% en 1990 al 36% en 1996, y las exportaciones no tradicionales aumentaron su participación del 7% al 23%, gracias a la creciente incorporación de tecnología moderna en las actividades agrícolas y de pesca⁵². Sin embargo, en una situación en que, entre el petróleo y el banano, se alcanzaba el 67% de la exportación en 1990, la prosperidad económica continuó dependiendo de la suerte que corrieron estos dos productos. La exportación de bananos enfrentó problemas de mercadeo y en el caso del petróleo, los problemas relacionados con la contaminación del medio ambiente eran enormes⁵³. Las dificultades vinculadas al petróleo probablemente no eran las más importantes. Los problemas políticos y económicos subyacentes eran gigantescos y se complicaban por la preferencia en el gasto excesivo y el resultante endeudamiento a que dio lugar el petróleo. El modelo de libre mercado no sirvió para superar el creciente problema de la pobreza y la exclusión. En consecuencia, los movimientos populares y étnicos crecieron y aumentó su militancia.

Como Venezuela y Ecuador, Paraguay también sufrió las dificultades de la abundancia. Quizá en forma más clara que en los dos casos anteriores, su bonanza no fue el aspecto central del problema⁵⁴. Durante varios años en los setenta, el auge de su economía dio a Paraguay la tasa de crecimiento más elevada de América Latina. Esa evolución obedeció a la apertura de la región fronteriza oriental, que atrajo la inversión extranjera directa para la expansión del cultivo del algodón y la soja, y el auge de la construcción relacionado con la represa Itaipú en la frontera con Brasil. La terminación de las obras de Itaipú coincidió con una caída en el precio mundial de la soja y el algodón. El resultado fue estancamiento económico e inflación creciente, alimentados por un manejo inepto de un régimen de tipos de cambio múltiples. En los años ochenta y noventa el país vivió cada vez más del contrabando. El derrocamiento del general Stroessner en febrero de 1989 se debió, no a la movilización del pueblo, sino a divisiones internas del Partido Colorado y los militares, y estuvo respaldado por un grupo mixto, donde prevaleció el deseo de proteger sus propios imperios económicos. No es sorprendente que, después de 34 años de una dictadura que había desmovilizado y anulado a una gran parte de la sociedad civil, fuera difícil de establecer en Paraguay un sistema eficiente de gobierno en los años noventa.

⁵² Maiguashca, comunicación personal, diciembre de 1997.

⁵³ Pichón, 1997; Thomson y Dudley, 1989: 219-24; Soughgate y Whitaker, 1992: 115.

⁵⁴ Esta sección ha sido escrita en colaboración con Andrew Nickson.

Los primeros pasos se dieron en el campo de las reformas tributarias y financieras⁵⁵, pero hacía falta mucho más. Entre las áreas económicas que exigían atención urgente estaba el sector agrario, donde había que tomar medidas sobre aspectos relacionados con la tierra y donde era imprescindible diversificar los cultivos a expensas del algodón. Por otra parte, había que reformar la administración del Estado y de la justicia; se necesitaba actuar sobre el narcotráfico y el contrabando, ya que este último se consideraba un grave obstáculo para el desarrollo del MERCOSUR. Además era menester reestructurar un sector industrial muy débil, el cual sólo recibiría un trato especial en el MERCOSUR durante un período limitado. Ni el gobierno de transición ni el primer gobierno elegido libremente estuvieron preparados para hacer frente verdaderamente a estos problemas. El gobierno de transición declaró que el país era “una economía de libre mercado”, lo que significó básicamente liberalizar el tipo de cambio, aunque el gobierno también redujo el nivel global de los aranceles y eliminó las cuotas en vigor. Con el primer gobierno elegido libremente, el ejecutivo se opuso a la reforma judicial. Los éxitos que pudieron alcanzarse “se debieron a las tareas de un Congreso dominado por la oposición, decidido firmemente a no dejar que el ejecutivo diera marcha atrás”⁵⁶. La diversificación de la agricultura enfrentó el rechazo de la organización de desmotadores del algodón, con la que el presidente estaba relacionado. El contrabando continuó representando entre una tercera parte y la mitad de las importaciones de Paraguay⁵⁷.

La versión centroamericana de la ISI estuvo enmarcada en el proceso de integración. En los años setenta, el proceso de integración dio paso a una mayor dependencia a mediano plazo de bienes intermedios y de capital producidos fuera de la región. Paradójicamente, esta situación exigió un crecimiento más fuerte de las exportaciones tradicionales⁵⁸, restringió el mercado interno de la agricultura y abrió el camino para la obtención de créditos a medida que aumentaron los déficit comerciales. El déficit de la balanza corriente de la región centroamericana se elevó del 3,8% del PIB en 1977 al 9,3% en 1984, a consecuencia de un empeoramiento del 50% en los términos de intercambio, de la fuerte subida de las tasas de interés y de la fuga de capital privado, que se

⁵⁵ Economist Intelligence Unit, 1996/97.

⁵⁶ Nickson, 1997: 199.

⁵⁷ Borda, 1997: 138.

⁵⁸ Irvin, 1995.

estima entre US\$2.500 millones y US\$4.500 millones⁵⁹. La crisis afectó gravemente a todas las economías y, en todos los casos salvo el de Costa Rica, ocurrió simultáneamente con la culminación de décadas de opresión y de regímenes militares y civiles corruptos. Las tensiones políticas estallaron en los años setenta y se agravaron en los ochenta exacerbadas por la manera en que las tensiones de la guerra fría evolucionaron en la región⁶⁰. En Nicaragua, la victoria de los sandinistas en 1979 sobre la larga y corrupta dictadura de Somoza, y los planes del nuevo gobierno para aplicar medidas socialistas en favor de una campaña de alfabetización y de atención sanitaria básica se vieron socavados por el horrendo costo de la guerra. El conflicto llegó a su fin con la derrota de los sandinistas en las elecciones de 1990. En Guatemala y El Salvador, el enfrentamiento con las fuerzas guerrilleras tuvo consecuencias trágicas.

Sólo en los años noventa pudieron alcanzarse gradualmente acuerdos de paz, tras el Plan de Paz elaborado por el presidente de Costa Rica, Oscar Arias, y firmado en 1987. Los gobiernos de tendencia conservadora actuaron con cautela, conscientes de los problemas sociales por resolver y de la presencia militar y de los ex-guerrilleros. El Mercado Común Centroamericano (MCCA) poco menos que desapareció; las exportaciones intrarregionales cayeron desde un punto máximo de US\$1.100 millones en 1980 a tan solo US\$406 millones en 1986⁶¹. Este fue un ejemplo entre muchos de cómo influyeron los intereses políticos externos. La política de Estados Unidos durante los años ochenta estuvo condicionada por la necesidad de luchar contra lo que se percibía como una amenaza, representada por el gobierno sandinista de Nicaragua. De esta manera, fue escaso el entusiasmo por revitalizar el MCCA, pues un fuerte crecimiento regional hubiera podido dar más fuerza al gobierno sandinista⁶². La ayuda se dedicó en gran medida a gastos militares.

Este no era un contexto de desarrollo económico y social innovador, y la región centroamericana luchó desesperadamente con los planes de ajuste estructural que ya habían causado dificultades en otras partes. Como en el caso de México, predominaron las perspectivas de contratos comerciales y beneficios asociados, aunque la región contaba con una base más débil para poder negociar o reestructurar. Un aspecto que afectó a todos los países fue el respiro que el TLC dio al Mercado Común Centroamericano

⁵⁹ *Ibíd.*: 8.

⁶⁰ Véase Cohen, volumen complementario 3.

⁶¹ Economist Intelligence Unit, 1997/98: 6.

⁶² Bulmer-Thomas, 1987: 263.

ante la perspectiva de una asociación. En 1991, el gobierno de México se comprometió a negociar acuerdos de libre comercio con cada uno de los países de Centroamérica. El Salvador, Honduras y Guatemala formaron el llamado triángulo del norte en 1993 y dieron los primeros pasos para eliminar todas las barreras al comercio. Nicaragua se sumó más adelante. Costa Rica, que había seguido su propio camino en un esfuerzo por aumentar sus exportaciones fuera de la región para superar la crisis de los años ochenta, se interesó nuevamente. Panamá optó por ingresar en el sistema de integración centroamericana (SICA), el nuevo organismo ejecutivo del sistema de integración, aunque permaneció fuera del MCCA. En 1992, Honduras reingresó oficialmente (se había retirado en 1970 a causa de la grave situación de su balanza de pagos y de las tensiones surgidas con El Salvador que llevaron, incluso, a una breve guerra con este último). En 1995, las exportaciones intrarregionales volvían a situarse en los US\$1,500 millones⁶³. Sin embargo, el enfoque había cambiado en todos los casos, pues la importancia de la integración se percibía cada vez más como un paso hacia el mercado de Estados Unidos⁶⁴. A finales de los años ochenta, motivados en parte por el deseo de que se les considerara buenos socios, todos los países intentaron introducir reformas del mercado. Pero la continua fragilidad económica y política hizo que los beneficios inmediatos a corto plazo que se manifestaron en otros países fueran aquí insignificantes.

EL CARIBE, ¿LA MAYOR VULNERABILIDAD?

El Caribe presenta un caso destacado en el que la experiencia histórica vivida y la vulnerabilidad consiguiente expusieron de forma muy clara a todos los países a los peligros de la globalización. Desde luego, el caso de Cuba es especial, pero la vulnerabilidad fundamental de ese país fue muy similar a la que sufrieron sus vecinos del Caribe.

Las tendencias adversas de los años setenta y ochenta afectaron al Caribe de manera mucho más grave que al resto de América Latina. Como se ve en el cuadro 8.1, si bien los resultados económicos variaron de un país a otro, el crecimiento medio del PIB fue del 0,1% anual entre 1981 y 1990, mientras que el promedio para toda América Latina y el Caribe fue del 1,1%. En 1990-96, el crecimiento del 1,5% registrado en los

⁶³ Economist Intelligence Unit, 1997/98: 8. Excluye a Panamá.

⁶⁴ Cerdás, 1997, informe preparado para este libro.

CUADRO 8.1

EL CARIBE: TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO DEL PIB (PRECIOS DE 1990);
1981-90 Y 1991-96
(En porcentaje)

País	1981-90	1991-96
Guyana	-2,9	8,35
Belice	4,5	4,22
República Dominicana	2,4	4,3
Santa Lucía	6,8	3,42
San Vicente y las Granadinas	6,5	3,0
Granada	4,9	1,8
Trinidad y Tobago	-2,6	1,7
Jamaica	2,2	1,0
Antigua y Barbuda	6,4	0,9
Barbados	1,1	0,5
Haití	-0,5	-2,1
Cuba	3,7	-4,9
Otros países de habla inglesa del Caribe	0,1	1,5
América Latina y el Caribe	1,1	3,1

Fuente: CEPAL, 1996.

países del Caribe continúa siendo desfavorable cuando se compara con el 3,1% alcanzado en toda la región. La situación obedece a que, si bien América Latina había dejado atrás los peores elementos de la vulnerabilidad de su comercio antes de verse afectada por las nuevas modalidades de vulnerabilidad financiera, el Caribe todavía no había rebasado el primer obstáculo. En 19 de los 26 países del Caribe (utilizando la definición más amplia), la suma de la exportación y la importación de bienes y servicios como proporción del PIB en los años noventa alcanzaba más del 100% y, con frecuencia, mucho más. En las grandes islas-Estado República Dominicana, Haití y Trinidad y Tobago las proporciones oscilaban todavía entre el 50% y el 72%⁶⁵. La exportación continuaba concentrada en un número muy pequeño de productos básicos: el 78% en Jamaica y el 76% en Trinidad y Tobago (en este caso petróleo, sujeto a los enormes altibajos característicos)⁶⁶.

⁶⁵ Girvan, 1997, cuadro A2.

⁶⁶ Harker, El Hadj y Vinhas de Souza, 1996.

Los acuerdos preferenciales, sobre todo con Europa bajo la Convención de Lomé, dieron apoyo a corto plazo, pero también sirvieron para reforzar la dependencia en los productos tradicionales. En los años noventa dichos acuerdos se veían amenazados, pues se revisó la Convención de Lomé y Estados Unidos reclamó en la OMC contra las preferencias para el banano. Cuba fue el ejemplo más extremo, ya que el desplome de COMECON perjudicó al mercado del azúcar cubano, y los problemas y la caída eventual de la Unión Soviética pusieron fin al financiamiento del déficit comercial cubano. Además, con la mecanización y el esfuerzo realizado para incrementar la productividad del cultivo del azúcar mediante fertilizantes y regadío, aumentó el grado de dependencia de Cuba⁶⁷.

En general, la lotería de los productos básicos no premió al Caribe en el último cuarto de siglo. Se produce petróleo en Trinidad y Tobago y en Barbados. El resto de los países depende del turismo, el azúcar, el banano y la bauxita, un mercado éste que se debilita debido al uso intensivo de energía y menor insumo por unidad de producto final⁶⁸. Los ingresos tributarios dependen también del comercio exterior de la misma forma que América Latina unos 40 años antes. Sólo en Jamaica, Trinidad y Tobago y Barbados, los impuestos sobre el comercio representaban menos del 40% de los ingresos tributarios; en Antigua alcanzó el 66% y, en Anguila, el 77%. Además, los resultados de la agricultura fueron tan pobres durante los años setenta y ochenta que la región se convirtió en importadora neta de alimentos⁶⁹. Las catástrofes naturales empeoraron la situación, pues el Caribe sufrió los efectos de huracanes y erupciones volcánicas.

Sumado a la vulnerabilidad tradicional ya descrita, la región se vio afectada por los nuevos factores de vulnerabilidad surgidos a finales del siglo XX, como la mayor disponibilidad de financiamiento y la entrada en una nueva era de movilidad internacional del capital. Si bien uno o dos países pudieron beneficiarse desarrollando los servicios financieros (por ejemplo, Bahamas), la mayoría acumuló deuda y se colocó en situación vulnerable a la fuga de capital y las variaciones de las tasas internacionales de interés. A finales de los años setenta, el servicio de la deuda como proporción de la exportación alcanzaba el 17% y 18,5% en Guyana y Jamaica, respectivamente. En 1985, Jamaica se situaba en el 41%, seguida de Cuba con el 32% y de Granada con el 20%⁷⁰.

⁶⁷ Pollitt, 1997: 11-13.

⁶⁸ Harker, 1989: 18. La obtención de aluminio mediante la elaboración de la bauxita exige mucha energía eléctrica.

⁶⁹ *Ibíd.*: 13.

⁷⁰ Girvan y Beckford, 1989: 45.

En toda la región, el coeficiente de servicio de la deuda pasó del 11% en 1980 al 17% en 1988⁷¹. A diferencia de la situación en gran parte de América Latina, la deuda se había contraído con instituciones multilaterales, no con la banca privada, y en consecuencia no se pudo acudir al alivio que, gracias a la reprogramación, se obtuvo gradualmente para el endeudamiento de tipo comercial.

Además, el movimiento de integración no avanzó mucho en los años ochenta⁷². La iniciativa para la cuenca del Caribe, un programa de Estados Unidos comenzado en 1984, había sido elaborada para facilitar el comercio y la inversión de Estados Unidos en la región⁷³. Sin embargo, en los seis años siguientes, la posición de la balanza comercial de la región caribeña pasó de ser superavitaria a estar equilibrada, debido sobre todo a la caída de precio de las materias primas. La balanza de pagos se vio afectada también por la disminución del turismo, que había crecido inicialmente con suma rapidez provocando serios daños ambientales⁷⁴. El mercado internacional de turismo pasó a pedir menos “sol, arena y mar” y a interesarse por las opciones recreativas que ofrecían un aliciente especial. Sin embargo, ya estaban hechas las principales inversiones de infraestructura para el turismo en función de determinados gustos, y adaptarlas no resultó fácil ni favorable a los recursos naturales de que están dotadas la mayoría de las islas.

Ante la gravedad de estos problemas de desarrollo, la región poco pudo hacer para aprovechar las oportunidades de la “nueva ortodoxia” en los años ochenta y noventa. Además, la Comunidad del Caribe (CARICOM) se había iniciado en los años sesenta con un claro viso proteccionista, y las empresas no estaban listas para las medidas de liberalización. El país que intentó aprovechar la popularidad del nuevo enfoque fue sin duda la República Dominicana. Después de varias décadas de variaciones sobre el tema de la política y las políticas personalistas, el presidente Joaquín Balaguer optó en 1990, sin antes consultar a las empresas, por las políticas de mercado. Esta decisión se dio en un contexto de instituciones sumamente débiles y con un sector público omnipresente al borde de la quiebra. El giro de la política dividió claramente a los grupos empresariales, y la batalla entre mercado libre y proteccionismo fue cruenta. El resultado fue un conjunto de medidas que, si bien nominalmente estaba orientado al mercado,

⁷¹ Girvan, 1993: 108.

⁷² Wendell, 1993: 166.

⁷³ Alrededor del 87% de las importaciones de Estados Unidos con origen en el Caribe entraba ya libre de derechos. El objetivo principal del plan era atraer a las empresas estadounidenses. Wedderburn, 1991: 206.

⁷⁴ El turismo en el Caribe causó graves daños a las barreras de coral y serios problemas de contaminación.

en la práctica incluía muchos elementos de control y de intervención. Pronto fue imposible aprobar un presupuesto y a poco estalló una crisis fiscal⁷⁵.

En relación con los temas de equidad y desarrollo humano, los resultados no son tampoco muy alentadores. Hasta finales de los años ochenta, con excepciones notables como la de Haití, la mayor parte del Caribe obtuvo buenos resultados en el desarrollo humano en relación con el ingreso per cápita, incluido el tema de las diferenciaciones por razones de género. Por buenos resultados se entiende principalmente avances en esperanza de vida y escolaridad. Sin embargo, la evolución más reciente ha hecho mella en el desarrollo humano. Entre 1991 y 1997, la mitad de los estados independientes de la región ha perdido puestos en la clasificación mundial de desarrollo humano, incluidas algunas de las islas mayores: Haití ha bajado 31 puestos y Cuba y Jamaica, 24⁷⁶.

Con todo, las privatizaciones se extendieron en algunos países, y se alcanzó un cierto éxito con la venta de empresas estatales de telecomunicaciones y energía. Los ingresos obtenidos de la privatización en 1990-95 alcanzaron el 1,15% del PIB en el Caribe frente a tan solo el 0,8% para el conjunto de América Latina⁷⁷. Como ocurrió en Centroamérica, y en parte también como reacción ante el TLC, en los años noventa se registraron nuevos esfuerzos para dar más vigor a CARICOM, y Haití, República Dominicana y Cuba trataron de encontrar una modalidad de asociación. El propósito era utilizar a CARICOM para “fomentar la competitividad internacional, lograr más confianza en el esfuerzo propio y mayor identidad caribeña”⁷⁸.

En este contexto, los problemas de Cuba fueron en parte los que típicamente se presentaron en el Caribe y en parte el resultado de su historia particular⁷⁹. En los años setenta el crecimiento económico fue vigoroso. El precio mundial del azúcar se triplicó con creces en 1970-75. La ayuda soviética afluyó en grandes cantidades y Cuba ingresó en el COMECON en 1972. Según una estimación, el valor de la inversión bruta casi se triplicó⁸⁰, y se construyeron nuevos ingenios, plantas de cemento y fábricas de tejidos. El progreso del bienestar social fue mucho más impresionante. A finales de los años ochenta, las tasas de mortalidad infantil y de analfabetismo eran las más bajas de Amé-

⁷⁵ Durand, 1997, informe preparado para este libro; Caribbean and Central American Report, 14 de enero de 1997.

⁷⁶ Girvan, 1997: 15.

⁷⁷ Banco Interamericano de Desarrollo, 1996: 173.

⁷⁸ Demas, 1997, introducción: xiii.

⁷⁹ Esta sección se basa en el informe de consultoría elaborado por Brian Pollitt para este proyecto.

⁸⁰ Brundenius y Zimbalist, 1989.

rica Latina. Los avances en medicina fueron extraordinarios⁸¹ y se progresó en materia de integración racial y derechos de la mujer. Pero la crisis que surgió a principios de los ochenta afectó a Cuba junto al resto del Caribe. La primera reacción fue apartar todavía más a Cuba del mercado, con el llamado “proceso de rectificación”, que rechazaba la descentralización y el uso limitado del mercado que se había permitido a finales de los años setenta en un esfuerzo por paliar los problemas con la oferta de alimentos.

El problema estribaba en que, en ese momento, Cuba dependía tanto de la Unión Soviética como había dependido de Estados Unidos en los años cincuenta. En 1990, la ayuda soviética se redujo drásticamente. Se detuvo prácticamente el abastecimiento de autobuses, medicamentos, cereales y fertilizantes proveniente de los países de Europa oriental. La necesidad desesperada de divisas condujo a prácticas de producción de azúcar que resultaron desastrosas, como el corte de caña inmadura y la ampliación de la temporada de cultivo (que perturbaba la plantación al año siguiente). La falta de importaciones de fertilizantes y piezas de recambio contribuyó a la caída en picada de la productividad⁸². El comercio exterior cubano disminuyó en alrededor del 25% entre el primer semestre de 1990 y el mismo período de 1991. El PIB descendió en el 3%, 25%, 25% y 10% en 1990, 1991, 1992 y 1993, respectivamente, reduciéndose los ingresos de la exportación en dos terceras partes, sin que hubiera acceso al financiamiento internacional. La carga extraordinaria del ajuste que reflejan las cifras indicadas habría conducido en la mayoría de los países a la ruptura del orden social. El hecho de que no ocurriera en Cuba indica la fuerza del “capital social” representado por un compromiso en favor del racionamiento y la prestación mínima de las necesidades básicas⁸³.

No obstante, en 1993 el gobierno inició reformas que legalizaron en la práctica varias estrategias de supervivencia muy extendidas. Entre ellas se descriminalizó la utilización del dólar para las transacciones internas, y se legalizó el empleo por cuenta propia. Las reformas convirtieron también las granjas estatales en cooperativas, se descentralizaron las decisiones económicas y se permitió que funcionaran empresas con afán de lucro, volvió a autorizarse el mercado libre para los productos agrícolas (y luego para los industriales) y se eliminó una amplia gama de subvenciones. Con este grado de

⁸¹ En 1986, la esperanza de vida en Cuba era igual a la de Estados Unidos y el Reino Unido. La población por médico descendió de 1.217 personas a principios de los setenta a 532 y 274 personas a principios de los ochenta y de los noventa, respectivamente. El promedio en América Latina para grupos del mismo nivel de ingreso era de 3.277 personas. Banco Mundial, 1995. A un nivel diferente, los adelantos biotecnológicos fueron notables.

⁸² Pollitt, 1997: 182-88.

⁸³ Ferriol, 1997.

liberalización, crecieron el turismo y la inversión extranjera. El paso siguiente fue crear dos zonas francas. Aunque en términos de trabajo no cabía esperar resultados rápidos con un giro tan radical de la economía productiva⁸⁴, el caso es que hubo cierta recuperación inmediata. Sin embargo, se consiguió a expensas de la equidad, principalmente en vista de la desigualdad que genera el acceso a la economía regida por el dólar. Queda por verse si el nuevo espíritu de globalización y competitividad podrá sobrevivir junto al continuo deseo de mantener el paradigma socialista y el capital social que ha producido⁸⁵. Aunque el turismo ha remplazado al azúcar, alcanzando por ese concepto los ingresos más importantes de divisas en 1997, Cuba sigue dependiendo del azúcar como fuente de divisas y como principal sector empleador⁸⁶.

CONCLUSION

Puede que la característica más notable de los años noventa en América Latina haya sido la gran variedad de experiencias. Algunos países han recorrido claramente una trayectoria de aprendizaje. El pragmatismo es ahora mayor, con un enfoque más claro en la reforma institucional, los sectores sociales y en el potencial que ofrece la vinculación entre aspectos políticos y económicos, principalmente en Chile pero también en la mayoría de las economías mayores. Otros países se encuentran traumatizados todavía por los desastres que ocurrieron en los años ochenta y, en vista de su pasado y de las limitaciones institucionales, continúan siendo vulnerables a los peligros de la globalización, sin posibilidad de aprovechar los beneficios que ofrece.

Es evidente que la continuidad ha sido un elemento favorable. Brasil y Colombia son ejemplos de continuidad histórica y de experiencia adquirida gracias a una actitud prudente que les previno de sucumbir a la tentación de adoptar la nueva moda de una manera radical. Pero ciertamente, la continuidad y la estabilidad por sí solas no obran milagros. Bolivia y Perú han logrado por fin un cierto acopio de estas dos características, pero ambos países tienen otros problemas que encarar y han encontrado difícil forjar el nexo entre inversión y exportación. El asunto va mucho más allá que determinar meramente si la orientación de mercado es la apropiada o no. De lo que se trata es

⁸⁴ *Ibíd.*: 199-204.

⁸⁵ Girvan, 1997.

⁸⁶ Caribbean and Central American Report, 29 de febrero de 1996.

de reconocer que no hay sustituto para el largo trabajo de construir o reconstruir el marco institucional.

El tema conduce directamente a la importancia de la política. Transformar una estabilidad y continuidad recién encontradas en algo mucho más profundo es una labor que corresponde a un sistema político maduro. En este sentido cabe dudar de las posibilidades de Argentina y Perú. Las consecuencias de la falta de un consenso político amplio han zarandeado a muchos países, y Venezuela es el ejemplo más claro, aunque en Ecuador y República Dominicana también se han presentado problemas.

Las tentaciones y los peligros de la globalización se manifestaron con más nitidez en México. Pero éste es un problema que, en forma menos aguda, está generalizado. Muchos países han tenido dificultades para aumentar la inversión y para establecer el nexo entre inversión y exportación, en vista de que dependen de una entrada de capital que genera la sobrevaluación de la moneda, y los equipos económicos se muestran reacios a bajar las tasas de interés por miedo a que huya el capital. El ahorro nacional sigue siendo volátil y reacio a entrar en la inversión productiva, al tiempo que los sistemas financieros nacionales carecen de profundidad y solidez suficientes para poder sobrevivir a los enormes giros de las finanzas internacionales.

Las ventajas potenciales de la globalización se encuentran particularmente en la tecnología, en el desarrollo industrial en pequeña escala y en la formación del capital humano. Muchos serían los beneficios que podrían obtenerse si se conjuraran estos factores con la expansión de las microempresas y hubiera medidas en el terreno microeconómico que respaldaran a esas empresas y permitieran su desarrollo. Este es el campo por excelencia donde coinciden el crecimiento y las políticas que promueven la equidad. Hasta el momento hay indicios de algunos desarrollos en esa dirección, aunque se necesita documentarlos. Los estudios recientes sobre Argentina indican que hay un papel creciente y dinámico que puede desempeñar la microempresa. Pero habrá que hacer más hincapié en las medidas que incidan en la microeconomía que no es, básicamente, sino un nuevo concepto de lo que se llamaba política sectorial.

Al hablar de nuevas políticas, no sorprender que se diga que “todo depende de”. Porque, efectivamente, así es. Depende de las instituciones y de las capacidades existentes, de la experiencia adquirida y de la base política. Si bien las reformas macroeconómicas que conformaron el impulso inicial del nuevo paradigma fueron importantes, es mucho lo que queda por hacer en cuestiones institucionales y de microeconomía para que se pueda continuar avanzando hacia un crecimiento con equidad.



REFLEXIONES SOBRE UN SIGLO DE LUCES Y SOMBRAS

AMERICA LATINA HA REGISTRADO DOS PERIODOS DE EXPANSION en el transcurso del siglo y, en ambos, se logró un crecimiento económico importante. En el primer período, que concluyó en 1929, el fuerte ritmo del crecimiento estuvo marcado por las exportaciones. Brasil fue el único país que creció con más rapidez que su sector de exportación. Hubo un desarrollo considerable tanto de la infraestructura, ferrocarriles y puertos, como de las instituciones básicas, bancos centrales y administraciones tributarias. En algunos casos, se manifestó el comienzo de un largo camino hacia el desarrollo humano —creciente alfabetización y descenso de las tasas de mortalidad— sobre todo a medida que se controlaron las epidemias.

El segundo período de crecimiento comenzó entre los años treinta y cincuenta y finalizó a principios de los años ochenta. En este período se logró el crecimiento más rápido del siglo y se consiguió un progreso notable tanto de la producción como de la productividad laboral, respaldados por el auge de la infraestructura y la prestación de servicios. Se produjo al mismo tiempo una transformación de los indicadores de desarrollo humano. En los años sesenta, descendió el porcentaje de personas en la pobreza, y hubo algunos indicios en unos pocos países de que se había frenado el empeoramiento de la distribución del ingreso y de que, incluso, se replegaba.

Foto: Clase de computación en Honduras, 1996.

Pese a los avances señalados, en ambos períodos de expansión destacó la continuación de la extrema desigualdad de la riqueza, que tuvo consecuencias para el desarrollo institucional y la formulación de la política económica. En el primer período, se consolidaron las instituciones necesarias para facilitar tierra y mano de obra al nuevo modelo, es decir, la desigualdad fue un factor de apoyo para el modelo de crecimiento. Las grandes interrupciones que ocurrieron a principios y a mediados de siglo no alteraron la estructura establecida, por mucho que hubiera mayor diversidad política y social. El segundo período de expansión estuvo imbricado de igual manera en la misma distribución de la riqueza, que siguió dándole forma.

Aunque durante los dos períodos de expansión se manifestara una variedad de experiencias nacionales, lo que verdaderamente diferenció a los países en función de los resultados obtenidos fue la manera en que hicieron frente a las crisis subsiguientes. Este aspecto fue más notorio en el segundo período de crisis que en el primero. El modo de gestionar el cambio ofrece tanto problemas como oportunidades, y el aspecto de vital importancia en ese sentido es preguntarse por qué los países reaccionaron de forma tan diferente y consiguieron resultados tan dispares. La respuesta se encuentra sobre todo en la evolución previa.

En el período de expansión impulsada por las exportaciones hasta 1929, el crecimiento varió más que nada en función de la lotería de los productos básicos y de varias condiciones ya existentes. En un sentido muy básico, fue importante que hubiera estabilidad política, porque los países que a finales del siglo XIX se encontraban todavía divididos por luchas intestinas, con independencia de los recursos naturales de que estuvieran dotados, no fueron lugares atractivos para el capital extranjero que era el motor del desarrollo en ese período temprano. El grado de diversificación también fue importante como condición previa para la expansión ulterior. Dicho grado varió con el tipo de producto y con el tamaño del mercado interno. Dado un cierto tamaño mínimo del mercado, el café pareció ser el producto de exportación más propicio para la diversificación. El café se extendió por una zona muy amplia, tendió a estar controlado nacionalmente y la necesidad de reinvertir el excedente económico que generaba fue baja. Las tensiones sociales y la represión variaron también con el producto y las condiciones existentes, y tuvieron consecuencias para el futuro. Una fórmula segura de tensión social y de fuerte desigualdad fue combinar un cultivo de exportación que exigiera mucha mano de obra con una población indígena considerable a quien los recién llegados creyeran que tenían que controlar o desplazar para así asegurar el acceso a los factores tierra y trabajo.

Desde el punto de vista de la economía política, las tensiones y la continua inestabilidad política demandaron esfuerzos y recursos en las funciones militares y de policía, a expensas del desarrollo institucional y humano. Un camino singular fue el recorrido por México, donde la extrema tensión social provocó la costosa catarsis de la revolución de 1910, pero también impulsó un fuerte desarrollo institucional. En Costa Rica, unas condiciones muy igualitarias en materia de tenencia de la tierra y de estructura social condujeron a una economía política diferente, que desde muy temprano favoreció el desarrollo humano. Asimismo sentó las bases de la colaboración y del consenso para la formulación de políticas.

Sin embargo, ese impulso hacia el igualitarismo no siempre significó que la economía política marchara bien. En Uruguay, donde el impulso igualitario se debió sobre todo a un dirigente político notable, las medidas emprendidas fueron excelentes para el desarrollo humano. Ahora bien, la formulación de políticas no tuvo debidamente en cuenta algunos de los problemas económicos subyacentes, y ello condujo a un lento crecimiento de la inversión y a un estancamiento de la productividad agrícola.

Parece que la competencia del gobierno y el desarrollo institucional avanzaron cuando la expansión de las exportaciones dependió menos del capital extranjero. Cuando predominó abiertamente, el capital extranjero asumió muchas de las funciones que, de otra manera, el gobierno se habría visto en la necesidad de realizar. A este respecto es iluminador el contraste entre Perú y Colombia. En Perú, la fuerte presencia del capital extranjero y su relación simbiótica con los grupos empresariales peruanos dio por resultado un gobierno pasivo, ya que podía confiarse en que el capital extranjero asumiría tareas tan básicas como las obras de infraestructura. Colombia contó con una importante participación de capital extranjero sólo en ciertas actividades, de manera que el gobierno y las instituciones fueron necesarios en todos los niveles para que avanzara la incipiente economía cafetera. Se alentó y respaldó, así, una acción institucional propia, principalmente en forma de la Federación de Cafeteros.

El desarrollo institucional y las relaciones de trabajo entre los sectores público y privado también progresaron mejor en las situaciones en que las diversas elites regionales tuvieron que aprender a negociar entre sí las cuestiones políticas, como fueron los casos de Brasil y Colombia.

La recuperación de América Latina después de la gran depresión económica de 1929 fue excepcionalmente rápida. En la mayoría de los países se registró un crecimiento basado, ya fuera en la expansión industrial inducida por la sustitución de importaciones, ya en la expansión de la agricultura de cara al mercado interno. Ciertos países se

destacaron por la habilidad con que utilizaron las medidas de política para llevar adelante la recuperación. Brasil y Colombia se recuperaron pronto y lograron crecer rápidamente sobre la base de un keynesianismo precoz y de controles bien gestionados. En cambio, el crecimiento en el período anterior no fue un buen indicador del éxito posterior. Dos países que habían logrado un crecimiento especialmente rápido impulsado por la expansión de las exportaciones —Argentina y Cuba— crecieron luego con relativa lentitud, limitados precisamente por los factores que les condujeron a éxitos anteriores, a saber, su posición destacada en “imperios informales”¹.

En cuanto a la industrialización en el período tras la segunda guerra mundial, Chile disponía de muchos de los elementos para alcanzar una economía política que funcionase bien y que permitiera el crecimiento rápido. Contaba con capacidad estatal bien desarrollada y una buena base industrial e institucional desde el inicio de los años veinte. Sin embargo, le faltó la coherencia política para aglutinar todos estos elementos. El temor de los grupos empresariales ante las tendencias socialistas de diversos gobiernos parece que socavó la confianza de los inversores, tan necesaria para el buen funcionamiento de la economía política. No obstante, continuó el desarrollo institucional, se invirtió en sectores exportadores que, más adelante, rendirían fruto, y las medidas de política respondieron a los problemas crecientes que desde temprano planteó la industrialización orientada al mercado interno. En forma bastante parecida, los obstáculos que surgieron en el progreso de Argentina fueron también de economía política, aunque en este caso el nivel de desarrollo institucional era menos avanzado.

En las situaciones en que se registraron elementos de continuidad y de formulación competente de políticas y en que las relaciones entre los sectores público y privado fueron buenas, se produjo un proceso acumulativo. En Brasil, donde Kubitschek desarrolló las medidas de Vargas, surgió una tradición de iniciativas públicas coherente y constructiva que fomentó la confianza y las buenas relaciones con el sector privado, lo cual fue importante para superar posteriores tormentas. En Colombia, la estabilidad política lograda por el Frente Nacional fomentó la confianza en el sistema eficiente, aunque cerrado y oligárquico, del país. Sólo en Colombia se dio la coherencia y prudencia internas que permitieron resistir las tentaciones de los años setenta, cuando la panacea de los créditos externos surgió repentinamente para hacer frente a las crecientes limitaciones fiscales.

¹ Díaz-Alejandro, volumen complementario 2.

Los países pequeños con menor capacidad institucional y de formulación de la política se sintieron a menudo seducidos por medidas proteccionistas apresuradas que no se ajustaron a las posibilidades razonables del mercado interno. Se produjo así el efecto perverso de crearse estructuras improductivas y antieconómicas que alentaron la búsqueda de rentas. Las “dictaduras empresariales” de algunos países del Caribe y de Centroamérica, junto con Paraguay, fueron los casos en que, a pesar del crecimiento económico, se progresó menos en el desarrollo institucional, las estructuras políticas y las condiciones que les habrían preparado para el largo plazo. En algunos casos fue importante el apoyo que los regímenes recibieron del exterior para poder consolidar sus estructuras y prácticas regresivas.

La recuperación tras la crisis desencadenada por el nivel insostenible de endeudamiento en los años setenta fue larga y dolorosa; para la mayoría de los países, el proceso todavía no ha concluido. En esta ocasión no se tuvieron las oportunidades fáciles de los años treinta para lograr la recuperación, es decir, sustitución de las importaciones e incumplimiento del pago de la deuda. A esto se agregó una nueva vulnerabilidad ante los movimientos internacionales de capital y las tasas de interés, que compensaron con creces la disminución en el grado de exposición externa debida a la diversificación de las estructuras del comercio. Además, las perturbaciones para la economía política fueron mayores, con importantes repercusiones para los intereses empresariales. Con la pérdida de terreno de los intereses industriales, ganaron fuerza los del comercio y las empresas internacionales, abriendo paso a la oleada de privatizaciones.

Poco a poco, la oscilación inicial del péndulo hacia las medidas orientadas al mercado comenzó a matizarse en una comprensión más madura del papel que debían desempeñar el Estado, las instituciones públicas y la base política de las medidas. Puede que hiciera falta la caída del muro de Berlín para que se generase un compromiso serio en los círculos progresivos que permitiera encontrar los medios de conseguir que la nueva política de mercado fuese compatible con el desarrollo. Durante los años treinta no se manifestó ningún movimiento en este sentido. En esta oportunidad, sin embargo, con nuevas democracias en todas partes y una mayor sensibilidad ante el lamentable historial de desarrollo humano en los años ochenta, se renovaron los esfuerzos para integrar el desarrollo económico y social. Y las soluciones iniciales como los fondos sociales de emergencia comenzaron a evolucionar en una búsqueda más compleja de soluciones autóctonas perdurables.

Como ya había ocurrido en el pasado, hubo profundas diferencias en la manera en que los países reaccionaron ante las crisis de los años ochenta. En los noventa, algu-

nos países habían actuado según juzgaron conveniente para aprovechar las oportunidades que presentaba el nuevo consenso sobre liberalización y privatización. El nuevo gobierno democrático de Chile utilizó su compromiso de cara a las nuevas reglas del juego para mantener la confianza de los intereses empresariales, confianza que, al faltar antes, había limitado el desarrollo del país una generación atrás. Argentina empleó una estrategia similar para poner fin a la inflación. Otros se subieron precariamente al vagón de las privatizaciones, con dudosa capacidad para aprovechar las ventajas y limitar los peligros. Algunos países consideraron que las nuevas reivindicaciones sociales presentaban una oportunidad para la innovación y el cambio verdadero, mientras que otros las interpretaron como amenazas que exigían mayor control social. Uno de los muchos interrogantes para el futuro está en saber hasta qué punto la represión resultante limitará la viabilidad y la productividad de las nuevas estrategias sociales y económicas.

Encontrar un equilibrio en el historial de este siglo exige prestar mucha atención a la economía política y a las estructuras fundamentales que influyeron en ella. Las medidas de política intervienen en diferentes planos, con resultados distintos en función del tiempo. Por un lado está la intención de las medidas según se ve en su momento, a menudo muy polémica, como ha sido el caso del patrón oro, la protección, la planificación o la liberalización. Por otro lado está la contribución de esas medidas en el transcurso del tiempo, que a menudo puede ser muy diferente a lo previsto, y en ocasiones con consecuencias inesperadas. Las reformas de Kemmerer en los años veinte se centraron en el regreso al patrón oro, mas en última instancia fueron importantes porque crearon instituciones monetarias y fiscales que desempeñarían un papel muy destacado en un escenario de política bien distinto. La “planificación” de los años sesenta fue de suma importancia no necesariamente por lo que consiguió de sus objetivos explícitos sino porque alentó la recopilación más eficaz de datos, el análisis económico y el desarrollo institucional. Puede que el desarrollo orientado al mercado interno haya creado industrias ineficientes detrás de los muros arancelarios, pero esas industrias también alentaron un sentido de identidad nacional, crearon instituciones y dieron un nuevo papel al Estado, además de ser fuentes de mejora de la productividad a largo plazo. En cambio, en los países sin una economía política apropiada, ese desarrollo llevó ciertamente a una industria de elevado costo. Y en los países pequeños con dictaduras corruptas, a menudo respaldadas por los militares y con apoyo exterior, condujo al “Estado-botín” y a la “dictadura empresarial”. Puede que la principal contribución del paradigma neoliberal en el tiempo no esté en su contenido específico, sino más bien en la oportunidad ofrecida a los países —que en muchos casos se encontraban a punto del desplome

de la confianza empresarial e, incluso, del propio Estado— de imponer nuevas reglas claras que transmitan señales fuertes al mercado. Con estas reflexiones no se pretende una actitud agnóstica ante las medidas de política, sino, por el contrario, estimular un análisis más profundo de lo que subyace a la política económica y a las instituciones y estructuras de las que depende, o que esa política genera, modifica o refuerza.

El repaso histórico aquí realizado apunta a un claro progreso de la economía política en América Latina. Albert Hirschman ha señalado durante muchos años que la tendencia de la formulación de la política económica en América Latina ha oscilado entre uno y otro extremo, es decir, que ha sido como un péndulo que va y viene entre el mercado y la intervención. Hirschman insiste, con razón, que la oscilación del péndulo no es la metáfora más adecuada². Como el movimiento de un péndulo es enteramente mecánico, la metáfora excluye el papel de los mecanismos de retroalimentación para moderar (o no moderar) las oscilaciones y para generar continuidad al ir creando un consenso. El punto de vista de Hirschman es que, en América Latina, esos mecanismos han sido históricamente débiles. Hoy en día, sin embargo, hay pruebas contundentes de que están cobrando fuerza. Los puntos de vista extremadamente partidarios del libre mercado, que se generalizaron a principios de los años ochenta, se han moderado hacia una interpretación mucho más compleja del papel del Estado y de las posibilidades de influencia entre la sociedad civil y el gobierno. La moderación del debate quizá resulte productiva, siempre que la oposición y las críticas en ese nuevo ámbito se mantengan vivas.

Contrapesar el progreso y los tropiezos de este último siglo es por lo tanto cuestión de combinar esos aspectos intangibles con un registro histórico, lleno de resultados buenos y malos, de luces y sombras. Los datos muestran que la pobreza y la exclusión continúan siendo importantes y que están profundamente arraigadas, y que la inequidad ha persistido. Los pocos indicios de mejora en la distribución del ingreso en uno o dos casos, y la reducción más amplia de la pobreza en los años sesenta y setenta, se vieron interrumpidos por la crisis de la deuda y el desplome económico subsiguiente. Los daños causados en el medio ambiente durante la etapa exportadora fueron considerables, pues se destruyeron bosques y se “minó” la fertilidad del suelo, viéndose agravada la situación por los efectos de la industrialización y la urbanización. En los últimos veinte años, la importancia que ha adquirido de nuevo la exportación de recursos natu-

² Entrevista, Princeton, Nueva Jersey, septiembre de 1996.

rales ha vuelto a colocar en el candelero la amenaza que representa para el medio ambiente el crecimiento vía la exportación de productos básicos. La fragilidad ecológica del Caribe se ha visto complicada por la continua dependencia en el comercio y las finanzas, y por la vulnerabilidad política. En general, en la última década del siglo, la creciente importancia e inestabilidad de las corrientes financieras internacionales han amenazado gravemente la estabilidad de la macroeconomía y la autonomía de gobierno. Los medios cruciales para apartar las sombras —una relación eficaz entre los sectores público y privado y una burocracia bien capacitada— se han deteriorado en vez de mejorar.

Sin embargo, también en varios sentidos y lugares ha habido progreso. Se registró un crecimiento considerable del producto y la productividad, en particular a mediados del siglo, y se han levantado infraestructuras modernas. Pese a los retrocesos de los últimos años, las estructuras del comercio exterior de los países mayores e incluso de algunos de los pequeños se han transformado en el transcurso del siglo, alejándose de la dependencia en unos cuantos productos primarios. Se han acumulado capacidades y conocimientos, y están disponibles para ser utilizados una vez que pueda consolidarse la expansión. Los indicadores básicos de desarrollo humano registran en promedio un fuerte avance en los últimos cien años. Y parece que varios gobiernos dan muestras de haber mejorado su capacidad para aguantar las tormentas que sin duda reserva el futuro. Hay indicios de que en al menos algunos países e instituciones los formuladores de la política económica y otros actores comienzan a reconocer el potencial de complementariedad entre crecimiento y equidad, a la luz de una trayectoria paralela de mayor productividad y participación. Si se desarrolla esa complementariedad y se dispone de las instituciones necesarias para darle respaldo, y si los formuladores de la política logran identificar y actuar en las áreas específicas de vulnerabilidad ante las perturbaciones externas, puede entonces que el “recuadro vacío”, de crecimiento con equidad, deje de estarlo.

BIBLIOGRAFIA

- Abel, C. 1996. *Health, Hygiene and Sanitation in Latin America c. 1870 to c. 1950*. Research Paper Series 42, Institute of Latin American Studies, University of London.
- Abente, D. 1991. Foreign Capital, Economic Elites and the State in Paraguay during the Liberal Republic, 1870-1936. *Journal of Latin American Studies* 21: 61-88.
- Adler, E. 1987. *The Power of Ideology: the Quest for Technological Autonomy in Argentina and Brazil*. Berkeley: University of California Press.
- Agosin, M.R., G.T. Crespi, y L.S. Letelier. 1996. *Explicaciones del aumento del ahorro en Chile*. Red de Centros de Investigación Económica, BID. Mimeo.
- Agosin, M.R., y R. Ffrench-Davis. 1996. *Managing Capital Inflows in Latin America*. Discussion Paper Series No. 8, UNDP Office of Development Studies, United Nations Development Programme.
- Albert, B. 1988. *South America and the First World War: The Impact of the War on Brazil, Argentina, Peru, and Chile*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Aldcroft, D. 1977. *From Versailles to Wall Street, 1919-1929*. Londres: Allen Lane.
- Alesina, A., y D. Rodrik. 1994. Distributive Politics and Economic Growth. *Quarterly Journal of Economics* (mayo): 465-90.
- Alienes, J. 1950. *Características fundamentales de la economía cubana*. La Habana: Banco Nacional de Cuba.
- Altieri, M.A., y D. Masera. 1993. Sustainable Rural Development in Latin America: Building from the Bottom Up. *Ecological Economics* 7: 93-121.
- Altimir, O. 1979. *La dimensión de la pobreza en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- . 1982. *The Extent of Poverty in Latin America*. World Bank Staff Working Paper No. 522, Washington, D.C.
- . 1984. Poverty, Income Distribution and Child Welfare in Latin America: A Comparison of Pre- and Post-Recession Data. *World Development* 12(3): 261-82.
- . 1994. Cambios en la desigualdad y la pobreza en la América Latina. *El Trimestre Económico* 62(241).
- . 1997. Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina: Efectos del ajuste y del cambio en el estilo de desarrollo. *Desarrollo Económico* 37(145), abril-junio.
- . 1997a. The Long-term Evolution of Inequality and Poverty in Argentina, Colombia and Mexico. Trabajo de consultoría preparado para este proyecto. Santiago de Chile.
- American Petroleum Institute. 1958. *Petroleum Facts and Figures*. Nueva York: API.
- Angell, A., y R. Thorp. 1986. El efecto de la depresión de 1929 sobre América Latina. *Opciones* 6, mayo.
- Anglade, C., y C. Fortin, eds. 1990. *The State and Capital Accumulation in Latin America*. Basingstoke: Macmillan.
- Arriaga, E. 1968. *New Life Tables for Latin American Populations in the Nineteenth and Twentieth Centuries*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California.

- . 1970. *Mortality Decline and its Demographic Effects*. Population Monograph Series 6, Institute of International Studies, University of California, Berkeley.
- Arriagada, I. 1994. Changes in the Urban Female Labour Market. *CEPAL Review* 53: 91-110.
- Ashworth, W. 1987. *A Short History of the International Economy since 1850*. 4th ed. Londres: Longman.
- Aspiazu, D. 1993. *Desregulación, privatizaciones y apertura en la economía argentina: Reflexiones preliminares sobre sus efectos en el sector industrial*. Buenos Aires: CEPAL.
- Astorga, P., y V. FitzGerald. 1998. The Standard of Living in Latin America During the Twentieth Century. *Centro Studi Luca d'Agliano y QEH development studies working paper*, 117, mayo.
- Bairoch, P. 1975. *The Economic Development of the Third World since 1900*. Londres: Methuen.
- Bairoch, P., et al. 1968. *The Working Population and its Structure*. Brussels: Institut de Sociologie Université Libre de Bruxelles.
- Ballesteros, M.A., y T.E. Davis. 1963. The Growth of Output and Employment in Basic Sectors of the Chilean Economy, 1908-1957. *Economic Development and Cultural Change* 2: 152-76.
- Banco Central de Venezuela (BCV). 1966. *La economía venezolana en los últimos veinticinco años*. Caracas: Banco Central de Venezuela.
- . 1990. *Series estadísticas de Venezuela*. Edición aniversario, 50 años. Caracas: Banco Central de Venezuela.
- Banco de la República (BR). 1993. *Principales indicadores económicos: 1923-1992*. Bogotá: Banco de la República.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 1971. *The IDB's First Decade and Perspectives for the Future*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- . 1976. *Progreso económico y social en América Latina: Informe 1976*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- . 1996. *Volatile Capital Flows: Taming Their Impact on Latin America*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- . 1997. *Progreso económico y social en América Latina: Informe 1996*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Mundial. 1980. *Annual World Bank Conference on Development Economics*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 1990. *World Development Report*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 1996. *World Development Report*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 1997. *World Development Report*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banuri, T., ed. 1991. *Economic Liberalization: No Panacea: the Experiences of Latin America and Asia*. Oxford: Clarendon Press.
- Banuri, T., y E.J. Amadeo. Work within the Third World: Labour Market Institutions in Asia and Latin America. En *Economic Liberalization: No Panacea: the Experiences of Latin America and Asia*, ed. T. Banuri. Oxford: Clarendon Press, Oxford.
- Baptista, A. 1989. *Bases cuantitativas de la economía venezolana, 1830-1989*. Caracas: Ediciones María di Mase.
- . 1996. *Bases cuantitativas de la economía venezolana, 1830-1995*. Caracas: Ediciones María di Mase.

- Barracclough, S.L. 1973. *Agrarian Structure in Latin America*. Lexington, Mass.: D.C. Heath & Co.
- Barracclough, S.L., y S. Domike. 1966. Agrarian Structure in Seven Latin American Countries. *Land Economics* 42(4).
- Baskind, I., y T.C. Mesmer. 1997. *Colombia and the Alliance for Progress*. Mimeo.
- Bates, R.H. 1997. *The Political Economy of the World Coffee Trade*. Princeton: Princeton University Press.
- Behrman, J. 1976. *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Chile*. Nueva York: National Bureau of Economic Research.
- Beneria, L. 1992. The Mexican Debt Crisis: Restructuring the Economy and the Household. En *Unequal Burden: Economic Crises, Persistent Poverty, and Women's Work*, eds. L. Beneria y S. Feldman. Boulder, CO: Westview Press.
- Berry, A. 1997. The Income Distribution Threat in Latin America. *Latin American Research Review* 32(2).
- Bethell, L., ed. 1994. *The Cambridge History of Latin America*. Vol. VI, Parte II. Cambridge: Cambridge University Press.
- Birdsall, N., y L. Londoño. 1997. Asset Inequality Matters: an Assessment of the World Bank's Approach to Poverty Reduction. *The American Economic Review* 87(2): 32-7.
- Birdsall, N., T.C. Pinckney, y R.H. Sabot. 1990. Why low inequality spurs growth: savings and investment by the poor. Banco Interamericano de Desarrollo. Mimeo.
- Bitar, S. 1971. La inversión extranjera en la industria chilena. *El Trimestre Económico* 33(152): 995-1010.
- Blakemore, H. 1974. *British Nitrates and Chilean Politics, 1886-1896*. Londres: Institute of Latin American Studies, University of London.
- Blejer, M., A. Solimano, y O. Sunkel, eds. 1994. *Rebuilding Capitalism: Alternative Roads after Socialism and Dirigisme*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Blomström, M., y P. Meller, eds. 1991. *Diverging Paths: Comparing a Century of Scandinavian and Latin American Economic Development*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Boorstein, E. 1968. *The Economic Transformation of Cuba*. Nueva York y Londres: Monthly Review Press.
- Borda, D. 1997. Economic Policy. En *The Transition to Democracy in Paraguay*, eds. P. Lambert y A. Nickson. Londres: Macmillan y St. Martin.
- Bouzas, R. 1993. Más allá de la estabilización y la reforma? Un ensayo de la economía argentina a comienzos de los '90s. *Desarrollo Económico* 33(129): 3-28.
- Brandenburg, F.R. 1964. *The Development of Latin American Private Enterprise: a Report*. Planning Pamphlet No. 121, National Planning Association, Washington, D.C.
- Brew, R. 1977. *El desarrollo económico de Antioquia desde la Independencia hasta 1920*. Archivo de la Economía Nacional, No. 38. Banco de la República, Bogotá.
- Brown, K., y D.W. Pearce, eds. 1994. *The Causes of Tropical Deforestation: the Economic and Statistical Analysis of Factors Giving Rise to the Loss of the Tropical Forests*. Londres: UCL.
- Brundenius, C., y M. Lundhal, eds. 1982. *Development Strategies and Basic Needs in Latin America: Challenges for the 1980s*. Boulder, CO: Westview Press.
- Brundenius, C. 1984. *Revolutionary Cuba: the Challenge of Economic Growth with Equity*. Boulder, CO: Westview Press.

- Brundenius, C., y A. Zimbalist. 1989. *The Cuban Economy: Measurement and Analysis of Socialist Performance*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Bruton, H. 1967. Productivity Growth in Latin America. *American Economic Review*. Diciembre: 1099-166.
- Bulmer-Thomas, V. 1987. *The Political Economy of Central America since 1920*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 1994. *The Economic History of Latin America since Independence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 1996. *The New Economic Model in Latin America and its Impact on Income Distribution and Poverty*. Basingstoke: Macmillan.
- Buttari, J.J., ed. 1979. *Employment and Labour Force in Latin America: a Review at National and Regional Levels*. Washington, D.C.: ECIEL y OEA.
- Buttari, J. J. 1992. Economic Reform in Central American Countries: Patterns and Lessons Learned. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 34(1), Spring: 179-214.
- Cammack, P. 1980. State and Federal Politics in Minas Gerais, Brazil. Tesis Doctoral, Oxford University.
- Canavese, A. 1962. Hyperinflation and Convertibility-based Stabilization in Argentina. En *The Market and the State*, ed. A. Zini, Jr. Elsevier: North Holland.
- Cárdenas, E. 1987. *La industrialización mexicana durante la Gran Depresión*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- . 1994. *La hacienda pública y la política económica, 1929-1958*. Ciudad de México: El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica.
- . 1996. *La política económica en México 1950-1994*. Ciudad de México: El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica.
- Cárdenas, E., y C. Mann. 1987. Inflation and monetary stabilization in Mexico during the revolution. *Journal of Development Economics* 27: 375-294.
- Cardoso, E., y A. Helwege. 1992. *Latin America's Economy: Diversity, Trends and Conflicts*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- . 1992a. *Cuba after Communism*. Cambridge, Ma.: MIT Press.
- Cardoso, F.H. 1977. The originality of a copy: CEPAL and the idea of development. *CEPAL Review* 2: 7-40.
- Cardoso, F.H., y E. Faletto. 1971. *Dependencia y Desarrollo en América Latina*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Caribbean and Central America Report. Febrero 29, 1996; mayo 6, 1997; enero 14, 1997. Londres.
- Cariola, C., y O. Sunkel. 1982. *La historia económica de Chile, 1830 y 1930: Dos ensayos y una bibliografía*. Madrid: Ediciones Cultura Hispánica del Instituto de Cooperación Iberoamericana.
- Carneiro, D.D. 1987. Long-run Adjustment, the Debt Crisis and the Changing Role of Stabilisation Policies in the Recent Brazilian Experience. En *Latin American Debt and Adjustment Crisis*, eds. R. Thorp y L. Whitehead. Basingstoke: Macmillan y St. Antony's College.
- Castaner, J. 1987. Recent Experience of the Puerto Rican Economy. En *Development in Suspense: Selected Papers and Proceedings of the First Conference of Caribbean Economists*, eds. N.

- Girvan y G.L. Beckford. Kingston, Jamaica: Friedrich Ebert Stiftung Foundation y la Association of Caribbean Economists.
- CEPAL. 1951. *Economic Survey of Latin America, 1949*. Nueva York: Naciones Unidas.
- . 1951a. *Public Finance Developments in Latin America*. Nueva York: Naciones Unidas.
- . 1955. *Foreign Capital in Latin America*. Nueva York: Naciones Unidas.
- . 1964. *El financiamiento externo de América Latina*. Nueva York: Naciones Unidas.
- . 1964a. *Boletín estadístico para América Latina*, Vol. 1.
- . 1964b. The Growth and Decline of Import Substitution in Brazil. *Statistical Bulletin for Latin America* 9(1).
- . 1966. *The Process of Industrial Development in Latin America*. Nueva York: Naciones Unidas.
- . 1971. Public Sector Enterprises: Their Present Significance and their Potential in Development. *Statistical Bulletin for Latin America* 16(1).
- . 1976. *América Latina: Relación de precios del intercambio*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- . 1978. *Series históricas del crecimiento de América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL. *Anuario estadístico de América Latina*. Naciones Unidas, Santiago de Chile. Varios años.
- . 1990. *Los grandes cambios y la crisis. Impacto sobre la mujer en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- . *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL. Varios años.
- . *Visión preliminar de la economía latinoamericana y del Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL. Varios años.
- CEPAL, y FAO. 1986. *El crecimiento productivo y la heterogeneidad agraria*. División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, Santiago de Chile.
- Chiriboga, M. 1983. Auge y crisis de una economía agroexportadora: el período cacaotero. En *Nueva historia del Ecuador*, Vol. 9, ed. E.A. Mora. Quito.
- Chonchol, J. 1996. *Sistemas agrarios en América Latina: de la etapa prehispanica a la modernización conservadora*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Chudnovsky, D. 1974. *Empresas multinacionales y ganancias monopólicas en una economía latinoamericana*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Classens, M., M. Dooley, y A. Wasser. 1993. *Portfolio Capital Flows: Hot or Cool?* World Bank Discussion Paper No. 228, Washington, D.C.
- Cline, W. 1984. *International Debt: Systemic Risk and Policy Response*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Coale, A. 1978. Population Growth and Economic Development: the Case of Mexico. *Foreign Affairs* 56.
- Coale, A., y E.M. Hoover. 1959. *Population Growth and Economic Development in Low-income Countries: A Case Study of India's Prospects*. Princeton: Princeton University Press.
- Collier, D., ed. 1979. *The New Authoritarianism in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.

- Collier, R.B., y D. Collier. 1991. *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labour Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Collver, A.O. 1965. *Birth Rates in Latin America: New Estimates of Historical Trends and Fluctuations*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California Press.
- Conaghan, C.M., y J.M. Malloy. 1994. *Unsettling Statecraft: Democracy and Neoliberalism in the Central Andes*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Contreras, M.E. 1990. Debt, Taxes and War: the Political Economy of Bolivia, c. 1920-1935. *Journal of Latin American Studies* 22.
- . 1990a. The Formation of a Technical Elite in Latin America: Mining Engineering and the Engineering Profession 1900-1954. Tesis de Ph.D., Columbia University.
- Corbo, V., y S. Fischer. Adjustment Programs and Bank Support: Rationale and Main Results.
- Córdova, A., y H.S. Michelena. 1967. *Aspectos teóricos del subdesarrollo*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- Cortés Conde, R. 1994. *La economía argentina en el largo plazo*. Buenos Aires: Universidad de San Andrés.
- . 1996. *Estimaciones del producto interno bruto de la Argentina*. Working Paper, Universidad de San Andrés, Buenos Aires.
- Cortés Conde, R., y S. Hunt. 1985. *The Latin American Economies: Growth and the Export Sector 1880-1930*. Nueva York: Holmes and Meier.
- Cuban Economic Research Project. 1965. *A Study on Cuba*. Coral Gables, FL: University of Miami Press.
- Cuera Silva, L. 1960. *Finanzas públicas del Ecuador*. Quito.
- Dean, W. 1969. *The Industrialization of São Paulo, 1880-1945*. Latin American Monograph No. 17, Institute of Latin American Studies, University of Texas Press, Austin.
- . 1995. *With Broadax and Firebrand: the Destruction of the Brazilian Atlantic Forest*. Berkeley: University of California Press.
- Deas, M. 1982. The Fiscal Problems of Nineteenth Century Colombia. *Journal of Latin American Studies* 14(2): 287-328.
- Deere, C.D. 1985. Rural Women and State Policy: the Latin American Agrarian Reform Experience. *World Development* 13(9): 1037-53.
- . 1987. The Latin American Agrarian Reform Experience. In *Rural Women and State Policy: Feminist Perspectives on Latin American Agricultural Development*, eds. C.D. Deere y M. Leon. Boulder, CO: Westview Press.
- De Janvry, A. 1981. *The Agrarian Question and Reformism in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Dell, S. 1972. *The Inter-American Development Bank: a Study in Development Financing*. Nueva York y Londres: Praeger.
- Demas, W.G. 1997. West Indian Development and the Deepening and Widening of the Caribbean Community. *Critical Issues in Caribbean Development* 1, Ian Randle y Institute of Social and Economic Research, University of the West Indies, Kingston, Jamaica.
- Devlin, R. 1989. *Debt and Crisis in Latin America: the Supply Side of the Story*. Princeton: Princeton University Press.
- . 1990. *Latin America and the Caribbean: Options to Reduce the Debt Burden*. Santiago de Chile: publicación de las Naciones Unidas.

- . 1992. *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*. Santiago de Chile: publicación de las Naciones Unidas.
- . 1994. *Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*. Santiago de Chile: publicación de las Naciones Unidas.
- Devlin, V., y R. Ffrench-Davis. 1995. The Great Latin American Debt Crisis: a Decade of Asymmetric Adjustment. En *Poverty, Prosperity and the World Economy*, ed. G. Helleiner. Basingstoke: Macmillan.
- Díaz-Alejandro, C. 1970. *Essays on the Economic History of the Argentine Republic*. New Haven: Yale University Press.
- . 1984a. Latin America in the 1930s. *Latin America in the 1930s*, ed. R. Thorp. Basingstoke: Macmillan y St. Antony's College.
- . 1984b. *Latin American Debt: I Don't Think We Are in Kansas Any More*. Brookings Paper on Economic Activity No. 2.
- Diéguez, H.L. 1972. Crecimiento e inestabilidad del valor y el volumen físico de las exportaciones argentinas en el período 1864-1963. *Desarrollo Económico* 12: 333-44.
- Dietz, J. 1986. *Economic History of Puerto Rico: Institutional Change and Capitalist Development*. Princeton: Princeton University Press.
- Di Tella, G. 1987. Argentina's Most Recent Inflationary Cycles, 1975-85. En *Latin American Debt and the Adjustment Crisis*, eds. R. Thorp y L. Whitehead. Basingstoke: Macmillan y St. Antony's College.
- Domínguez, L., y F. Brown. 1995. La naturaleza micro y macroeconómica del cambio técnico: un caso de la industria alimentaria. Noviembre. Mimeo.
- Donghi, T.H. 1995. The Buenos Aires Landed Class and the Shape of Argentine Politics, 1820-1930. En *Agrarian Structure and Political Power: Landlord and Peasant in the Making of Latin America*, eds. E. Huber y F. Safford. Pittsburgh y Londres: University of Pittsburgh Press.
- Dornbusch, R., y S. Edwards. 1991. *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. Chicago: University of Chicago Press.
- Dore, E. 1988. *The Peruvian Mining Industry*. Boulder, CO y Londres: Westview Press.
- Draibe, S. 1985. *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do estado e as alternativas da industrialização no Brasil: 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Drake, P. 1989. *The Money Doctor in the Andes: the Kemmerer Missions, 1923-33*. Durham, NC: Duke University Press.
- Dyster, B. 1979. Argentine and Australian Development Compared. *Past and Present* 84: 91-110.
- Easterley, W., N. Loayza, y P. Montiel. 1996. Has Latin America's Post-reform Growth Been Disappointing? Trabajo de consultoría preparado para este proyecto.
- Economic Commission for Europe (ECU). 1970. International Comparison of Real Incomes, Capital Formation, and Consumption. *Economic Survey of Europe*, 1969. Parte I, Naciones Unidas, Nueva York.
- Economist Intelligence Unit. 1996/97. *Country Profile: Paraguay*. EIU, Londres.
- . 1997/98. *Country Profile: Central America*. EIU, Londres.
- Edwards, S. 1992. Trade Orientation, Distortions and Growth in Developing Countries. *Journal of Development Economics* 39: 31-57.

- . 1993. Openness, Trade Liberalization, and Growth in Developing Countries. *Journal of Economic Review* 31 (septiembre): 1358-93.
- . 1997. *Openness, Productivity and Growth: What Do We Really Know?* Working Paper Series No 5978, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- Eichengreen, B., y A. Fishlow. 1996. *Contending with Capital Flows: What Is Different about the 1990s?* A Council on Foreign Relations Paper, Nueva York.
- Eichengreen, B., y P.H. Lindert. 1989. *The International Debt Crisis in Historical Perspective*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Elías, V.J. 1992. *Sources of Growth: a Study in Seven Latin American Countries*. San Francisco: ICS Press.
- Emmerij, L., ed. 1997. *Economic and Social Development into the XXI Century*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Erico, M.A. 1975. Estructura y desarrollo del comercio exterior del Paraguay: 1870-1918. *Revista Paraguaya de Sociología* 12 (3): 125-55.
- Fajnzylber, F. 1990. *Industrialization in Latin America: From the "Black Box" to the "Empty Box."* A Comparison of Contemporary Industrialization Patterns. Santiago de Chile: CEPAL.
- Fearnside, P.M. 1990. Deforestation in the Brazilian Amazon. En *The Future of Amazonia: Destruction or Sustainable Development?*, eds. D. Goodman y A. Hall. Basingstoke: Macmillan.
- Feinber, R., y R. Ffrench-Davis, eds. 1988. *Development and Debt in Latin America*. South Bend, Indiana: University of Notre Dame Press.
- Feinstein, C.H. 1972. *National Income, Expenditure and Output of the United Kingdom, 1855-1965*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ferriol, A. 1997. Economic Reforms in Cuba in the 1990s. Trabajo presentado en la Fifth Conference of Caribbean Economists, La Habana.
- Ferns, H. 1992. The Baring Crisis Revisited. *Journal of Latin American Studies* 24(2): 241-73.
- Ferrer, A. 1963. *La economía argentina*. Ciudad de México y Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- . 1989. *El devenir de una ilusión: la industria argentina desde 1930 hasta nuestros días*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Ffrench-Davis, R. 1989. Economic Integration in Latin America. En *Lessons in Development: A Comparative Study of Asia and Latin America*, eds. S. Naya, M. Urrutia, S. Mark, y A. Fuentes. San Francisco: International Center for Economic Growth.
- . 1996. Transformación productiva con equidad: algunos elementos de la propuesta de la CEPAL. *Nueva Sociedad*.
- Ffrench-Davis, R., O. Muñoz, y G. Palma. 1994. The Latin American Economies, 1950-1990. En *Cambridge History of Latin America*, Vol. VI, Parte I, ed. L. Bethell. Cambridge: Cambridge University Press.
- Figuroa, A. 1977. Agrarian Reforms in Latin America: A Framework and an Instrument of Rural Development. *World Development*. Vol. 5: 155-68.
- Filsinger, E. 1916. *Exporting to Latin America*. Washington, D.C.: United States Department of Commerce.
- Finch, M.H.J. 1981. *A Political Economy of Uruguay since 1870*. Londres: Macmillan.
- Findlay, R., y S. Wellisz, eds. 1993. *Five Small Open Economies*. Nueva York: Oxford University Press para el Banco Mundial.

- Fishlow, A. 1972. Origins and Consequences of Import Substitution in Brazil. En *International Economics and Development: Essays in Honour of Raul Prebisch*, ed. L. Di Marco. Nueva York: Academic Press.
- . 1989. A Tale of Two Presidents: the Political Economy of Crisis Management. En *Democratizing Brazil*, ed. A. Stepan. Oxford: Oxford University Press.
- . 1991. Some Reflections on Comparative Latin American Performance. En *Economic Liberalisation: No Panacea, the Experiences of Latin America and Asia*, ed. T. Banuri, Oxford: Clarendon Press.
- . 1995. Future Sustainable Latin American Growth. *The Review of Black Political Economy* (Summer): 7-21.
- FitzGerald, E.V.K. 1978. The Fiscal Crisis of the Latin American State. En *Taxation and Economic Development*, ed. J.F.J. Toye. Londres: Frank Cass.
- Fodor, J. 1986. The Origins of Argentina's Sterling Balance, 1939-43. En *The Political Economy of Argentina, 1880-1946*, eds. G. Di Tella y D.C.M. Platt. Basingstoke: Macmillan y St. Antony's College.
- Fodor, J., y A. O'Connell. 1973. La Argentina y la economía atlántica en la primera mitad del siglo XX. *Desarrollo Económico*.
- Fogel, R.W. 1991. New Sources and New Techniques for the Study of Secular Trends in Nutritional States, Health, Mortality, and the Process of Aging. Working Paper No. 26, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). 1970. *Anuario de estadísticas financieras internacionales*. Washington, D.C.: FMI.
- . 1986. *Anuario de estadísticas financieras internacionales*. Washington, D.C.: FMI.
- . *Anuario de estadísticas financieras internacionales*. Washington, D.C.: FMI.
- . 1995. Evolution of the Mexican Peso Crisis. En *International Capital Markets, World Economic and Financial Surveys*. Washington, D.C.: FMI.
- Font, M. 1990. *Coffee, Contention and Change in the Making of Modern Brazil*. Oxford: Basil Blackwell.
- Fowler-Salamini, H., y M.K. Vaughan, eds. 1994. *Women of the Mexican Countryside, 1850-1990: Creating Spaces, Shaping Transitions*. Tucson: University of Arizona Press.
- Fritsch, W. 1993. The New International Setting: Challenges and Opportunities. En *Development from Within: Toward a Neostructuralist Approach for Latin America*, ed. O. Sunkel. Boulder, CO y Londres: Lynne Rienner.
- Furtado, C. 1970. *Economic Development of Latin America: A Survey from Colonial Times to the Cuban Revolution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 1985. *A fantasía organizada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Gavin, M. 1997. A Decade of Reform in Latin America: Has it Delivered Lower Volatility? Trabajo presentado en la Reunión Anual del Banco Interamericano de Desarrollo, Barcelona.
- Geddes, C.F. 1972. *Patiño, the Tin King*. Londres: R. Hale.
- Gerchunoff, A. 1936. *Los gauchos judíos*. M. Gleizer.
- Girvan, N. 1997. *Societies at Risk? The Caribbean and Global Change*. MOST Discussion Paper Series No. 17, UNESCO, París.
- . 1997a. Cuba: Structural Adjustment with a Human Face? Paper presented at the Fifth Conference of Caribbean Economists, La Habana.

- Glade, W.P. 1969. *The Latin American Economies: A Study of Their Institutional Evolution*. Nueva York: American Book.
- . 1981. Industrialization and the State in Latin America. *Hispanic American Historical Review* 61(2): 351-53.
- Graham, C. 1994. *Safety Nets, Politics and the Poor: Transitions to Market Economy*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Grienshaber, E. 1980. Survival of the Indigenous Communities in 19th Century Bolivia: A Regional Comparison. *Journal of Latin American Studies* 12(2): 223-69.
- Griffith-Jones, S., ed. 1988. *Managing World Debt*. Londres: Harvester Wheatsheaf.
- Griffith-Jones, S., y O. Sunkel. 1986. *Debt and Development Crises in Latin America: The End of an Illusion*. Oxford: Clarendon Press.
- Grindle, M.S. 1986. *State and Countryside: Development Policy and Agrarian Politics in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Ground, R.L. 1988. The Genesis of Import Substitution in Latin America. *CEPAL Review* 36: 179-204.
- Grunwald, J., y P. Musgrove. 1970. *Natural Resources in Latin American Development*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Gupta, B. 1989. Import Substitution in Capital Goods: The Case of Brazil, 1929-1979. Tesis Doctoral, Oxford University.
- Guirrieri, A., ed. 1982. *La obra de Prebisch en la CEPAL*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Haber, S.H. 1989. *Industry and Underdevelopment: The Industrialization of Mexico, 1890-1940*. Stanford: Stanford University Press.
- , ed. 1997. *How Latin America Fell Behind: Essays on the Economic History of Brazil and Mexico, 1800-1914*. Stanford: Stanford University Press.
- Harker, T. 1993. A Brief Overview of Economic Performance in the Eighties. En *Caribbean Economic Development: The First Generation*, eds. S. Lalta y M. Freckleton. Jamaica: Ian Randle.
- Harker, T., S.O. El Hadj, y L. Vinhas de Souza. 1996. The Caribbean Countries and the Free Trade Area of the Americas. *CEPAL Review* 59, CEPAL, Santiago de Chile.
- Hausmann, R., y M. Gavin. 1995. Securing Stability and Growth in a Shock-prone Region: The Policy Challenge for Latin America. BID Working Paper No. 315, enero.
- Hausmann, R., y G. Márquez. 1993. *La crisis económica de Venezuela*. Cuadernos del CENDES 1, Caracas.
- Hecht, S.B. 1989. The Sacred Cow in the Green Hell. *The Ecologist* 19(6): 229-34.
- Helleiner, G. 1995. *Poverty, Prosperity and the World Economy*. Londres: Macmillan.
- Hernández, C.E., y S.G. Witter. 1996. Evaluating and Managing the Environmental Impact of Banana Production in Costa Rica: a Systems Approach. *Ambio* 25(3).
- Heston, A., y R. Summers. 1991. The Penn World Table Mark 5. An Expanded Set of International Comparisons, 1950-1988. *Quarterly Journal of Economics* (mayo): 327-68.
- Hirschman, A.O. 1968. *Journeys Toward Progress: Studies of Economic Policy-making in Latin America*. Nueva York: Greenwood Press.
- . 1971. *A Bias for Hope: Essays on Development and Latin America*. New Haven: Yale University Press.
- . 1991. *The Rhetoric of Reaction*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

- . 1997. *Fifty Years after the Marshall Plan: Two Posthumous Memoirs and Some Personal Recollections*. Princeton: Institute for Advanced Study.
- Hobsbawm, E. 1995. *Age of Extremes: the Short Twentieth Century, 1914-1991*. Londres: Abacus.
- Hodara, J. 1987. *Prebisch y la CEPAL: sustancia, trayectoria y contexto institucional*. Ciudad de México: Colegio de México.
- Hofman, A. 1997. Economic Performance in Latin America —A Comparative Quantitative Perspective. Trabajo de consultoría preparado para este proyecto, Santiago de Chile.
- Hora, R. 1997. Argentine elites and economic and social development in the twentieth century. Oxford University. Mimeo.
- Humphreys, R.A. 1981. *Latin America and the Second World War, 1939-1942*. Londres: Athlone Press.
- . 1982. *Latin America and the Second World War, 1942-1945*. Londres: Athlone Press.
- Hunt, S. 1973. *Prices and Quantum Estimates of Peruvian Exports, 1830-1962*. Discussion Paper 31, Woodrow Wilson School Research Program in Economic Development, Princeton University.
- . 1997. The Human Condition in Latin America 1900-1995. Trabajo de consultoría preparado para este proyecto, Boston.
- Ianni, O. 1963. *Industrialização e desenvolvimento social no Brasil*. Rio de Janeiro.
- . 1971. *Estado e planejamento econômico no Brasil, 1930-1970*. Rio de Janeiro.
- International Bank for Reconstruction and Development. 1951. *Report on Cuba*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Iglesias, E., ed. 1994. *The Legacy of Raul Prebisch*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). 1990. *Estatísticas históricas do Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). 1990. *Estadísticas históricas de México*. Ciudad de México: INEGI.
- IPEA. 1978. *A controvérsia de planejamento na economia brasileira: coletânea da polémica Simonsen X Guding*. Rio de Janeiro: IPEA.
- IRELA. 1996. *Bolivia: The Difficult Process of Transformation*. Dossier No. 57. IRELA, Madrid.
- Irvin, G. 1995. CEPAL and the Political Economy of the CACM. *Latin American Research Review* 23(3): 7-29.
- Izard, M. 1970. *Séries estadísticas para la historia de Venezuela*. Mérida, Venezuela: Universidad de los Andes.
- IUCN-NC. 1996. *Mining in Tropical Regions—Ecological Impact of Dutch Involvement*. Report by the Netherlands Committee of IUCN, Amsterdam, diciembre.
- Jarvis, L.S. 1992. The Unravelling of the Agrarian Reform. En *Development and Social Change in the Chilean Countryside: From the Pre-land Reform Period to the Democratic Transition*, eds. C. Kay y P. Silva, CEDLA Latin American Studies 62, Amsterdam.
- Jefferson, O. 1972. *The Postwar Economic Development of Jamaica*. Mona, Jamaica: Institute of Social and Economic Research (ISER), University of the West Indies.
- Jenkins, R. 1987. *Transnational Corporations and the Latin American Automobile Industry*. Londres: Macmillan.

- Jorgensen, S.L., y M. Paldam. 1987. The Real Exchange Rates of Eight Latin American Countries, 1946-1985: An Interpretation. *Geld und Wrung* (Asuntos Monetarios) 3:4, December.
- Junguito, R. 1995. *La deuda externa en el siglo XIX: Cien años de incumplimiento*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, Banco de la República.
- Kaldor, N. 1959. Economic Problems of Chile. *El Trimestre Económico* (abril-junio).
- Kapur, D., y J.P. Lewis, eds. 1997. *The World Bank: Its First Half Century, Vol 2: Perspectives*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Karlsson, W. 1975. *Manufacturing in Venezuela: Studies on Development and Location*. Stockholm: Institute of Latin American Studies.
- Katz, J. 1976. *Importación de tecnología, aprendizaje e industrialización dependiente*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- . 1986. *Desarrollo y crisis de la capacidad tecnológica latinoamericana. El caso de la industria metalmecánica*. Buenos Aires: CEPAL.
- . 1987. *Technology Generation in Latin American Manufacturing Industries*. Hong Kong: The Macmillan Press, Ltd.
- Kay, C. 1983. The Agrarian Reform in Peru: An Assessment. En *Agrarian Reform in Contemporary Developing Countries*, ed. A.K. Ghose. Londres y Nueva York: Croom Helm & St. Martin's.
- . 1988. Cuban Economic Reforms and Collectivization. *Third World Quarterly* 10(3): 1239-66.
- . 1997. Latin America's Agrarian Reform: Promises and Fulfillment. Trabajo de consultoría preparado para este proyecto.
- Kelly, R. 1965. Foreign trade of Argentina and Australia, 1930-1960. *Economic Bulletin for Latin America* 10(1): 49-70.
- Kemmerer, E.W. 1927. Economic advisory role for governments. *The American Economic Review* 17: 1-12.
- Kessing, D. 1977. Employment and Lack of Employment in Mexico: 1900-1970. En *Quantitative Latin American Studies: Methods and Findings*. SALA Supplement Series 6. Eds. J.W. Wilkie y K. Ruddle. Los Angeles: UCLA.
- Kindleberger, C. 1978. *Manias, Panics and Crashes*. Nueva York: Basic Books.
- Kirsch, H.W. 1977. *Industrial Development in a Traditional Society: The Conflict of Entrepreneurship and Modernization in Chile*. Gainesville, FL: University of Florida Press.
- Klein, H. 1993. *Haciendas and Ayllus, Rural Society in the Bolivian Andes in the 18th and 19th Centuries*. Stanford: Stanford University Press.
- Knight, A. 1986. *The Mexican Revolution*. 2nd Volume. Cambridge: Cambridge University Press.
- Knight, F.W. 1978. *The Caribbean: The Genesis of a Fragmented Nationalism*. Nueva York: Oxford University Press.
- Kornblith, M., y L. Quintana. 1984. Gestión fiscal y centralización del poder político en los gobiernos de Cipriano Castro y de Juan Vicente Gómez. *Politeia* 10: 143-219.
- Kosacoff, B. 1993. La industria argentina: un proceso de reestructuración desarticulada. En *El desafío de la competitividad*. Alianza Editorial.
- . 1996. *Business Strategies and Industrial Adjustment: The Case of Argentina*. Working Paper No. 67, CEPAL.

- Kravis, I.B., A. Heston, y R. Summers. 1978. *International Comparisons of Real Product and Purchasing Power*. Baltimore: Johns Hopkins University Press para el Banco Mundial.
- . 1982. *World Product and Income: International Comparisons of Real Gross Product*. Baltimore: Johns Hopkins University Press para el Banco Mundial.
- Lall, S. 1992. Technological Capabilities and Industrialization. *World Development* 20(2): 165-86.
- Landes, D. 1969. *Unbound Prometheus: Technological Change and Industrial Development in Western Europe from 1750 to the Present*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Langer, E. 1987. La comercialización de la cebada en los ayllus y las haciendas de Tarabuco (Chuquisaca) a comienzos del siglo XX. En *La participación indígena en los mercados surandinos*, eds. O. Harris, B. Larson y E. Tandeter. La Paz: CERES.
- Larrea, C. 1992. The Mirage of Development: Oil, Employment and Poverty in Ecuador 1972-1990. Tesis Doctoral, Oxford University.
- Leff, N. 1997. Economic Development in Brazil, 1822-1913. En *How Latin America Fell Behind*, ed. S. Haber. Stanford: Stanford University Press.
- LeGrand, C. 1986. *Frontier Expansion and Peasant Protest in Colombia, 1850-1936*. Albuquerque: University of New Mexico Press.
- Leopoldi, M.A.P. 1984. Industrial Associations and Politics in Contemporary Brazil. Tesis Doctoral, Oxford University.
- Lerdau, E., y T.C. Mesmer. 1997. Chile and the Alliance for Progress. Mimeo.
- Lessard, D., y J. Williamson. 1987. *Capital Flight*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Levinson, J., y J. de Onis. 1970. *The Alliance That Lost Its Way*. Chicago: Quadrangle Books.
- Levitt, K., y L. Best. 1975. Character of Caribbean Economy. En *Caribbean Economy: Dependence and Backwardness*, ed. G.L. Beckford. Kingston, Jamaica: Institute of Social and Economic Research (ISER), University of the West Indies.
- Lewis, C. 1938. *America's Stake in International Investment*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Lewis, W.A. 1949. *Economic Survey, 1919-1939*. Londres: Allen & Unwin.
- . 1950. The Industrialization of the British West Indies. *Caribbean Economic Review* 2(1): 1-61.
- . 1978. *Growth and Fluctuations, 1870-1913*. Londres: George Allen & Unwin.
- Lissakers, K. 1991. *Banks, Borrowers and the Establishment: A Revisionist Account of the International Debt Crisis*. Nueva York: Basic Books.
- Londoño, J.L. 1995. *Distribución del ingreso y desarrollo económico: Colombia en el siglo XX*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Londoño, J.L., y M. Szekely. 1997. Distributional Surprises after a Decade of Reforms: Latin America in the Nineties. Trabajo presentado en la Reunión Anual del Banco Interamericano de Desarrollo, Barcelona (España).
- Lora, E. 1997. Una década de reformas estructurales en América Latina: Qué se ha reformado y cómo medirlo. Trabajo presentado en la Reunión Anual del Banco Interamericano de Desarrollo, Barcelona (España).
- Lora, E., y F. Barrera. 1997. A Decade of Structural Reform in Latin America: Growth, Productivity, and Investment Are Not What They Used to Be. Trabajo presentado durante la Reunión Anual del Banco Interamericano de Desarrollo, Barcelona (España).

- Love, J. 1971. *Rio Grande do Sul and Brazilian Regionalism, 1882-1930*. Stanford: Stanford University Press.
- . 1996. *Crafting the Third World*. Stanford: Stanford University Press.
- Lowenthal, A.F. 1975. *The Peruvian Experiment: Continuity and Change under Military Rule*. Princeton: Princeton University Press.
- Lustig, N. 1992. La medición de la pobreza en México. *El Trimestre Económico*.
- Macario, S. 1964. Protectionism and Industrialization in Latin America. *Economic Bulletin for Latin America* 9(1): 61-102.
- Macmillan, W. 1936. *Warning from the West Indies: A Tract for Africa and the Empire*. Londres: Faber.
- Maddison, A. 1982. *Phases of Capitalist Development*. Oxford: Oxford University Press.
- . 1983. A Comparison of the Levels of GDP Per Capita in Developed and Developing Countries, 1800-1980. *Journal of Economic History* 43.
- . 1992. *Brazil and Mexico*. Oxford: Oxford University Press para el Banco Mundial.
- . 1995. *Monitoring the World Economy, 1820-1992*. París: OCDE.
- Maiguashca, J. 1996. Ecuadorian Cocoa Production and Trade, 1840-1925. En *Cocoa Pioneer Fronts since 1800: The Role of Smallholders, Planters and Merchants*, ed. W.G. Clarence-Smith. Macmillan y St. Martin's Press.
- Mamalakís, M. 1976. *The Growth and Structure of Chilean Economy from Independence to Allende*. New Haven, CT: Yale University Press.
- . 1978. *National Accounts: Historical Statistics of Chile*. Nueva York: Greenwood.
- . 1985. *Historical Statistics of Chile*, Vol. 5. Nueva York: Greenwood.
- Mandle, J. 1989. British Caribbean Economic History: An Interpretation. En *The Modern Caribbean*, eds. F.W. Knight y C.A. Palmer. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press.
- Manthly, R.S. 1978. *Natural Resource Commodities. A Century of Statistics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Marichal, C. 1988. *Historia de la deuda externa de América Latina*. Madrid: Alianza Editorial.
- . 1989. *A Century of Debt Crises in Latin America: From Independence to the Great Depression, 1820-1930*. Princeton: Princeton University Press.
- Martínez, L.O., C.N. Carruso, J.P. Vallejo, y G.B. Aceveda. 1989. Corporación de fomento de la producción [CORFO]: 50 años de realizaciones. Departamento de Historia, Facultad de Humanidades, Universidad de Santiago de Chile. Mimeo.
- Maxfield, S., y J. H. Nolt. 1990. Protectionism and the Internationalization of Capital: U.S. Sponsorship of ISI in the Philippines, Turkey and Argentina. *International Studies Quarterly* 34: 49-81.
- McCreery, D. 1994. *Rural Guatemala 1760-1940*. Stanford: Stanford University Press.
- McIntyre, et al. 1996. Jamaica. Social Agenda Policy Group, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- McQueen, C. 1926. *Bolivian Public Finance*. Washington, D.C.
- Meller, P., R. O'Ryan, y A. Solimano. 1996. Growth, Equity and the Environment in Chile: Issues and Evidence. *World Development* 24(2): 255-72.
- Merrick, T.W. 1994. The Population of Latin America, 1930-1990. En *Cambridge History of Latin America*, Vol. VI, Parte I, ed. L. Bethell. Cambridge: Cambridge University Press.

- Mesa-Lago, C. 1978. *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- . 1981. *The Economy of Socialist Cuba: A Two-decade Appraisal*. Albuquerque: University of New Mexico.
- . 1989. *Ascent to Bankruptcy: Financing Social Security in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh.
- . 1994. *Changing Social Security in Latin America: Toward Alleviating the Social Costs of Economic Reform*. Boulder, CO y Londres: Lynne Rienner.
- Mikesell, R., ed. 1962. *United States Private and Government Investment Abroad*. Eugene, OR: University of Oregon Books.
- Mikkelsen, J.G., y M. Paldam. 1987. Real Wages in 8 Latin American Countries: A Look at the Data 1984-85. Memo 1987-88, Institute of Economics, University of Aarhus.
- Mitchell, B.R. 1993. *International Historical Statistics: The Americas, 1750-1988*. Basingstoke: Macmillan.
- Moncada, S. 1995. *Entrepreneurs and Government in Venezuela, 1944-1958*. Tesis Doctoral, Oxford University.
- Morgenstern, O. 1950. *On the Accuracy of Economic Observations*. Princeton: Princeton University Press.
- Mosk, S. 1950. *Industrial Revolution in Mexico*. Berkeley: University of California Press.
- Movarec, M. 1982. Exportación de manufacturas latino-americanas a los centros de importancia y significado. *Revista de la CEPAL* 17: 47-78.
- Muñoz, O. 1968. *Crecimiento industrial de Chile 1914-1965*. Santiago de Chile: Universidad de Santiago de Chile.
- . 1986. *Chile y su industrialización: pasado, crisis y opciones*. Santiago de Chile: CIEPLAN.
- , ed. 1993. *Historias personales, políticas públicas*. Santiago de Chile: CIEPLAN.
- . 1995. *Los inesperados caminos de la modernización económica*. Santiago de Chile: Universidad de Santiago de Chile.
- Naciones Unidas. 1948. *Public Debt: 1914-1946*. Nueva York: Naciones Unidas.
- . 1995. *World Economic Trends*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Navarrete, I. 1960. *La distribución del ingreso y el desarrollo económico de México*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Económicas, Escuela Nacional de Economía, UNAM.
- Naya, S., M. Urrutia, S. Mark, y A. Fuentes. 1989. *Lessons in Development: a Comparative Study of Asia and Latin America*. San Francisco: International Center for Economic Growth.
- Neves, R.B. y H. Moreira. 1987. Os incentivos às exportações brasileiras de produtos manufaturados 1969-1985. *Pesquisa e Planejamento Econômico* 17(2).
- Newland, C. 1991. La educación elemental en Hispanoamérica: desde la independencia hasta la centralización de los sistemas educativos nacionales. *Hispanic American Historical Review* 71(2): 335-64.
- Niblo, S.R. 1988. *The Impact of War: Mexico and World War Two*. Occasional Paper No. 10, La Trobe University, Institute of Latin American Studies, Melbourne.
- Nickson, A. 1989. The Overthrow of the Stroessner Regime: Re-establishing the Status Quo. *Bulletin of Latin American Research* 8(2): 185-210.
- Nickson, A. 1997. The Wasmosy Government. En *The Transition to Democracy in Paraguay*, eds. P. Lambert y A. Nickson. Macmillan y St. Martin's Press.

- Nowzad, B., et al. 1981. *External Indebtedness of Developing Countries*. Occasional Paper No. 3, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.
- Obstfeld, M., y A.M. Taylor. 1997. *The Great Depression as a Watershed: International Capital Mobility over the Long Run*. Working Paper Series No. 5960, National Bureau of Economic Research.
- Ocampo, J.A. 1984. *Colombia y la economía mundial, 1830-1910*. Bogotá: Fedesarrollo y Siglo Veintiuno Editores.
- . 1990. New Economic Thinking in Latin America. *Journal of Latin American Studies* 22: 169-81.
- . 1991. The Transition from Primary Exports to Industrial Development in Colombia. En *Diverging Paths: Comparing a Century of Scandinavian and Latin American Economic Development*, eds. M. Blomström y P. Meller. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- . Terms of Trade and Centre-Periphery Relations. En *Development from Within: Toward a Neostructuralist Approach for Latin America*, ed. O. Sunkel. Boulder, CO y Londres: Lynne Rienner.
- Ocampo, J.A., y S. Montenegro. 1982. La crisis mundial de los años treinta en Colombia. *Desarrollo y Sociedad* 7 (enero): 35-96.
- . 1984. *Crisis mundial, protección e industrialización: Ensayos de historia económica colombiana*. Bogotá: Fondo Editorial CEREC.
- O'Connell, A. 1994. Economic Reorganization in Latin America. Trabajo presentado en el Istituto Gramsci, Roma, Italia.
- Odle, M.A. 1975. Public Policy. En *Caribbean Economy: Dependence and Backwardness*, ed. G.L. Beckford. Kingston, Jamaica: Institute of Social and Economic Research (ISER).
- OLADE. 1996. *Integración energética en América Latina y el Caribe*. OLADE.
- Oral History Project on the Alliance for Progress. 1997. Coordinadores: E. Lerda y T.C. Mesmer. Mimeo.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 1980-1996. *Yearbook of Labour Statistics*. Ginebra: OIT.
- Ortega, L., et al. 1989. *CORFO: 50 años de realizaciones, 1939-1989*. Santiago de Chile: Universidad de Santiago de Chile.
- Palacios, M. 1983. *El café en Colombia 1850-1970*. Segunda edición. Ciudad de México y Bogotá: Colegio de México, El Ancora Editores.
- . 1995. *Entre la legitimidad y la violencia: Colombia 1875-1994*. Bogotá: Editorial Norma.
- Palma, J.G. 1979. Growth and Structure of the Chilean Manufacturing Industry from 1830 to 1935. Tesis Doctoral, Oxford University.
- Pantin, D. 1987. The Political Economy of Natural Gas-based Industrialization in Trinidad and Tobago. En *Development in Suspense: Selected Papers and Proceedings of the First Conference on Caribbean Economists*, eds., N. Girvan y G.L. Beckford. Kingston, Jamaica: Friedrich Ebert Stiftung Foundation and Association of Caribbean Economists.
- Palloni, A. 1990. Fertility and Mortality Decline in Latin America. *Annals, AAPSS*: 510.
- Papageorgiou, D., M. Michael, y A. Choksi. 1991. *Liberalising Foreign Trade: Lessons of Experience in the Developing World*. Vol. 7. Oxford: Basil Blackwell.

- Peñaloza, L. 1947. *Historia económica de Bolivia*. Vol. 2. La Paz: Editorial Artística.
- Pérez Brignoli, H. 1993. América Latina en la transición demográfica, 1800-1980. En *La Transición Demográfica en América Latina y el Caribe*, Vol. 1, INEGI.
- Pérez Brignoli, H., y C.F.S. Cardoso. 1979. *Historia económica de América Latina*. Barcelona: Editorial Crítica.
- Pérez-López, J. 1977. An Index of Cuban Industrial Output: 1930-1958. En *Quantitative Latin American Studies: Methods and Findings*, SALA Supplement Series 6, eds. J.W. Wilkie y K. Ruddle. Los Angeles: UCLA.
- . 1991. Bringing the Cuban Economy into Focus: Conceptual and Empirical Challenges. *Latin American Research Review* 26(3): 7-35.
- Persson, T., y G. Tabellini. 1994. Is Inequality Harmful for Growth? *American Economic Review* 84(3): 600-21.
- Pfefferman, G., y R. Webb. 1983. Poverty and income distribution in Brazil. *The Review of Income and Wealth* 29(2): 101-25.
- Phelps, C.W. 1927. *The Foreign Expansion of American Banks*. Nueva York: Ronald Press Company.
- Pichón, F.J. 1997. Settler Households and Land-use Patterns in the Amazon Frontier: Farm-level Evidence from Ecuador. *World Development* 25(1): 67-92.
- Pietrobelli, C. 1995. Technological Capability and Export Diversification in a Developing Country: the Case of Chile since 1974. Tesis Doctoral, Oxford University.
- Pinto, A. 1964. *Chile: Una economía difícil*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Piore, M.J., y C.F. Sabel. 1984. *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*. Nueva York: Basic Books.
- PNUD. 1990. *Informe sobre el desarrollo humano*. Nueva York y Oxford: Oxford University Press.
- . 1997. *Informe sobre el desarrollo humano*. Nueva York y Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, B.H. 1984. The Cuban Sugar Economy and the Great Depression. *Bulletin of Latin American Research* 3(2): 3-28.
- . 1986. Sugar, Dependency and the Cuban Revolution. *Development and Change* 17(2), Abril: 195-230.
- . 1997. The Cuban Sugar Economy: Collapse, Reform and Prospects for Recovery. *Latin American Studies* 29: 171-210.
- Pollock, D. 1978. Some Changes in United States Attitudes toward CEPAL over the Past 30 Years. *CEPAL Review* 6: 57-80.
- Pollock, D., y C. Rosales. 1989. The 1980s as a Transitional Decade for Latin American Relations with the United States and Canada. *Journal of Latin American Affairs* 5(1).
- Posada-Carbó, E. 1996. *The Colombian Caribbean: A Regional History, 1870-1950*. Oxford: Clarendon Press.
- PREALC. 1982. *Mercado de trabajo en cifras: 1950-1980*. Lima: OIT.
- Prebisch, R. 1964. *Towards a New Trade Policy for Development: Report by the Secretary-general of the United Nations Conference on Trade and Development*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Psacharopoulos, G., y T. Zafiris. 1992. *Women's Employment and Pay in Latin America. Overview and Methodology*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

- Puciarelli, A. 1986. *El capitalismo agrario pampeano, 1880-1930*. Buenos Aires: Hyspamérica.
- Puyana de Palacios, A. 1980. Economic Integration amongst Unequal Partners: The Case of the Andean Group. Tesis Doctoral, Oxford University.
- Rabe, S.G. 1978. The Elusive Conference: U.S. Economic Relations with Latin America, 1945-1952. *Diplomatic History* 2(3): 279-94.
- . 1982. *The Road to OPEC: U.S. Relations with Venezuela, 1919-1976*. Austin: University of Texas Press.
- Ramos, J. 1986. *Neoconservative Economics in the Southern Cone of Latin America, 1973-1983*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Rangel, D.A. 1969. *Capital y desarrollo: la Venezuela agraria*. Caracas: UCV.
- Rangel de Paiva Abreu, A. 1993. Mudança tecnológica e genero no Brasil. *Novos Estudos* 35, Centro Brasileiro de Análisis y Planificación, São Paulo.
- Restrepo, M. 1958. *El rey de la leña*. Buenos Aires: Capricornia.
- Reynolds, C.W. 1970. *The Mexican Economy: Twentieth Century Structure and Growth*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Rivera, S. 1984. *Oprimidos pero no vencidos*. Ginebra: UNRISD.
- Rock, D. 1994. Latin America in the 1940s: War and Postwar Transitions.
- Rodríguez, E., y S. Griffith-Jones, eds. 1992. *Cross-conditionality, Banking Regulations and Third World Debt*. Londres: Macmillan.
- Roet, R., y R.C. Sachs. 1991. *Paraguay: The Personalist Legacy*. Boulder, CO: Westview Press.
- Rojas-Suárez, L., y S.R. Weisbrod. 1995. *Financial Fragilities*. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- Romano, C. 1992. Brazil. En *Amazonia—Cause and Case for International Cooperation*, report produced for the European Working Group on Amazonia (EWGA), Amsterdam, julio.
- Ros, J. 1987. Mexico from the Oil Boom to the Debt Crisis: An Analysis of Policy Responses to External Shocks, 1978-85. En *Latin American Debt and the Adjustment Crisis*, eds. R. Thorp y L. Whitehead. Basingstoke: Macmillan y St. Antony's College.
- Rowe, F. 1965. *Primary Commodities in International Trade*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Russell, S., y M. Teitelbaum. 1992. *International Migration and International Trade*. World Bank Discussion Paper 160, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Sabato, H. 1989. *Capitalismo y ganadería en Buenos Aires: la fiebre del lanar, 1850-1890*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Sábato, J. F. 1988. *La clase dominante en la Argentina moderna: Formación y características*. Buenos Aires: CISEA/Grupo Editor Latinoamericano.
- Sachs, I. 1980. *Studies in Political Economy of Development*. Reino Unido: Pergamon Press.
- Sachs, J., y S. Collins, eds. 1988. *Developing Country Debt and Economic Performance*. Vols. 1 y 2. Chicago: University of Chicago Press.
- Sachs, J., A. Tornell, y A. Velasco. 1995. *The Collapse of the Mexican Peso: What Have We Learned?* Working Paper Series 5142, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- Sánchez-Albornoz, N. 1974. *The Population of Latin America: A History*. Berkeley: University of California Press.
- . 1986. The Population of Latin America, 1850-1930. En *The Cambridge History of Latin America*, vol. 4, ed. L. Bethell. Cambridge: Cambridge University Press.

- Santamaría, A. 1995. La industria azucarera y la economía cubana durante los años veinte y treinta. Tesis de Doctorado, Universidad Complutense, Madrid.
- Santana, S. 1987. The Cuban Health Care System: Responsiveness to Changing Needs and Demands. En *Cuba's Socialist Economy: Toward the 1990s*, ed. A. Zimbalist. Boulder, CO y Londres: Lynne Rienner.
- Schvarzer, J. 1996. *La industria que supimos conseguir*. Buenos Aires: Planeta.
- Schneider, R. 1994. Incentives for Tropical Deforestation: Some Examples from Latin America. En *The Causes of Tropical Deforestation: The Economic and Statistical Analysis of Factors Giving Rise to the Loss of the Tropical Forests*, eds. K. Brown y D.W. Pearce. Londres: UCL.
- Scott, C. 1996. The Distributive Impact of the New Economic Model in Chile. En *The New Economic Model in Latin America and its Impact on Income Distribution and Poverty*, ed. V. Bulmer-Thomas. Londres: Macmillan.
- Seers, D. 1964. *Cuba: The Economic and Social Revolution*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press.
- Seidel. 1972. American Reformers Abroad: The Kemmerer Missions in South America, 1923-1931. *Journal of Economic History* 32(2).
- Senghaas, D. 1985. *The European Experience: A Historical Critique of Development Theory*. Berg Publishers.
- Sercovitch, C.F. 1984. Jorge Alberto Sabato. *Revista de Ciencias Sociales* 29.
- . 1987. Un maestro de la praxis y un teórico entre los realizadores. *Argentina Tecnológica* 1(4), enero: 26-7.
- Serra, J., ed. 1979. *América Latina: Ensaio de interpretação econômica*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Shafer, R.J. 1973. *Mexican Business Organizations: History and Analysis*. Syracuse: Syracuse University Press.
- Sheahan, J. 1987. *Patterns of Development in Latin America: Poverty, Repression and Economic Strategy*. Princeton: Princeton University Press.
- Sikkink, K. 1991. *Ideas and Institutions: Developmentalism in Brazil and Argentina*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Silva, A., ed. 1996. Implementing Policy Innovations in Latin America: Politics, Economics and Techniques. Social Agenda Policy Group, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Silvestrini, B.G. 1989. Contemporary Puerto Rico: A Society of Contrasts. En *The Modern Caribbean*, eds. F.W. Knight y A. Palmer. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press.
- Smith, P.H. 1969. *Politics and Beef in Argentina: Patterns of Conflict and Change*. Nueva York y Londres: Columbia University Press.
- Sociedad de Naciones. 1925. *Memorandum on Balance of Payments and Foreign Trade Balances, 1910-24*. Ginebra: Sociedad de Naciones.
- . 1930-38. *Review of World Trade*. Sociedad de Naciones.
- . 1938. *Public Finance, 1928-37*. Sociedad de Naciones.
- . 1945. *Industrialization and Foreign Trade*. Sociedad de Naciones.
- Solimano, A. 1996. Economic Growth and Social Equity: an Overview. Paper presented at the Economic Growth and Social Equity Workshop, Santiago de Chile, julio.

- Solís, L., y D.S. Brothers. 1966. *Mexican Financial Development*. Austin: University of Texas Press.
- South American Handbook*. 1924. Londres: South American Publications.
- Southgate, D.D., y M.D. Whitaker. 1992. *Development and the Environment: Ecuador's Policy Crisis*. Quito: IDEA.
- Stallings, B. 1987. *Banker to the Third World: U.S. Portfolio Investment in Latin America, 1900-1986*. Berkeley: University of California Press.
- Stolcke, V. 1988. *Coffee Planters, Workers and Wives: Class Conflict and Gender Relations on São Paulo Plantations 1850-1980*. Basingstoke: Macmillan y St. Antony's College.
- Strassman, W.P. 1968. *Technological Change and Economic Development: The Manufacturing Experience of Mexico and Puerto Rico*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Sullivan, W. 1976. Situación económica y política durante el período de Juan Vicente Gómez, 1908-1935. En *Política y Economía en Venezuela, 1820-1976*, ed. M. Izard. Caracas: Fundación John Boulton.
- Sunkel, O. 1973. Transnational Capitalism and National Disintegration in Latin America. *Social and Economic Studies* 22(1): 132-76.
- . 1980. The Interaction between Styles of Development and the Environment in Latin America. *CEPAL Review* 12: 15-54.
- . 1981. Development Styles and the Environment: An Interpretation of the Latin American Case. En *From Dependency to Development Strategies to Overcome Underdevelopment and Inequality*, ed. H. Muñoz. Boulder, CO: Westview Press.
- , ed. 1993. *Development from Within: Toward a Neostructuralist Approach for Latin America*. Boulder, CO y Londres: Lynne Rienner.
- Sunkel, O., y M. Mortimore. 1997. Transnational Integration and National Disintegration revisited. Trabajo de consultoría preparado para este proyecto.
- Sunkel, O., y P. Paz. 1970. *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Szekely, M. 1996. Poverty and Equity under ISI: Can Anything Be Said about It? Trabajo de consultoría preparado para este proyecto.
- Tannenbaum, F. 1968. *The Mexican Agrarian Revolution*. Archon Books.
- Teitel, S., y F. Thouni. 1986. From Import Substitution to Exports: The Manufacturing Exports Experience of Argentina and Brazil. *Economic Development and Cultural Change* 34: 455-89.
- Thiesenhausen, W.C. 1995. *Broken Promises: Agrarian Reform and the Latin American Experience*. Boulder, CO: Westview Press.
- Thomas, C.Y. 1988. *The Poor and the Powerless: Economic Policy and Change in the Caribbean*. Nueva York y Londres: Monthly Review Press y Latin American Bureau.
- Thomson, K., y N. Dudley. 1989. Transnationals and Oil in Amazonia. *The Ecologist* 19(6): 219-24.
- Thorp, R. 1991. *Economic Management and Economic Development in Peru and Colombia*. Basingstoke: Macmillan for the OECD Development Centre.
- . 1992. A Reappraisal of the Origins of ISI, 1930-1950. *Journal of Latin American Studies* 24 (Quincentenary Supplement): 181-96.
- , ed. 1984. *Latin America in the 1930s: The Role of the Periphery in World Crisis*. Basingstoke: Macmillan y St. Antony's College.

- Thorp, R., A. Angell, y P. Lowden. 1995. Challenges for Peace: Towards Sustainable Social Development in Peru. Social Agenda Policy Group, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Thorp, R., y I.G. Bertram. 1978. *Peru 1890-1977: Growth and Policy in an Open Economy*. Londres: Macmillan.
- Thorp, R., et al., eds. 1991. *Las crisis en el Ecuador: los treinta y ochenta*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Thorp, R., y L. Whitehead, eds. 1979. *Inflation and Stabilisation in Latin America*. Basingstoke: Macmillan y St. Antony's College.
- , eds. 1987. *Latin American Debt and the Adjustment Crisis*. Basingstoke: Macmillan y St. Antony's College.
- Tinsman, H.E. 1996. Unequal Uplift: The Sexual Politics of Gender, Work and Community in the Chilean Agrarian Reform, 1950-1973. Tesis Doctoral, Yale University.
- Tokman, V.E. 1997. Jobs and Solidarity: Challenges for Post-adjustment in Latin America. En *Economic and Social Development into the XXI Century*, ed. L. Emmerij. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Tolba, M.K. 1980. Present Development Styles and the Environment in Latin America. *CEPAL Review* 12 (diciembre): 9-15.
- Tomassini, L. 1980. Environmental Factors, Crisis in the Centre and Change in International Relations of the Peripheral Countries. *CEPAL Review* 12 (diciembre): 145-74.
- Topik, S. 1988. The Economic Role of the State in Liberal Regimes: Brazil and Mexico Compared 1888-1910. En *Guiding the Invisible Hand: Economic Liberalism and the State in Latin American History*, eds. J.L. Love y N. Jacobsen. Nueva York: Praeger.
- Treece, D. 1989. The Militarization and Industrialization of Amazonia. *The Ecologist* 19(6): 225-28.
- Triffin, R. 1944. Central Banking and Monetary Management in Latin America. En *Economic Problems of Latin America*, ed. S.E. Harris. Nueva York: McGraw-Hill.
- Tussie, D. 1988. La coordinación de los deudores latinoamericanos: cuál es la lógica de su accionar? En *Relaciones financieras externas y su efecto en la economía latinoamericana*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- . 1995. *The Inter-American Development Bank*. Londres: Intermediate Technology Publication.
- Ugarteche, O. 1968. *El Estado deudor: Economía política de la deuda: Perú y Bolivia, 1968-1984*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- UNCTAD. 1983. *Handbook for International Trade and Development*. Nueva York: Naciones Unidas.
- . 1995. *Handbook for International Trade and Development*. Nueva York: Naciones Unidas.
- . 1997. *Trade and Development Report, 1997*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas.
- Urquidí, V. 1945. Problemas económicos planteados en la conferencia de Chapultepec. *Boletín del Banco Central de Venezuela* 16, Caracas.
- . 1964. *Viabilidad económica de América Latina*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

- . 1983. Cuestiones fundamentales en la perspectiva del desarrollo latinoamericano. *El Trimestre Económico* 44(198).
- Urrutia, M. 1985. *Winners and Losers in Colombia's Economic Growth of the 1970s*. Oxford: Oxford University Press.
- Unión Panamericana. 1952. *Boletín de la Unión Panamericana* 13(4), octubre.
- . 1952. *The Foreign Trade of Latin America since 1913*. Washington, D.C.: Unión Panamericana.
- . 1954. *Fiscal Receipts, Expenditure, Budgets and Public Debt of the Latin American Republics*. Washington, D.C.: Unión Panamericana.
- . 1955. *Foreign Investment in Latin America*. Economic Research Series. Washington, D.C.: Unión Panamericana.
- Urrutia, M., y M. Arrubla. 1970. *Compendio de estadísticas históricas de Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Urrutia, M., y A.R. Berry. 1976. *Income Distribution in Colombia*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Uruzia, C.M. 1997. Five Decades of Relations between the World Bank and Mexico. En *The World Bank: Its First Half Century, Vol. 2: Perspectives*, eds. D. Kapur y J.P. Lewis. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- U.S. Commission on Cuban Affairs. 1935. *Problems of New Cuba*. New York Foreign Policy Association.
- U.S. Department of Commerce. 1950. *Statistical Abstract of the United States*.
- U.S. Department of Commerce. 1957. *U.S. Investments in the Latin American Economy*. Washington, D.C.: USDC.
- U.S. Department of Commerce. 1975. *Historical Statistics of the United States*. Washington, D.C.: USDC.
- U.S. Department of State. Bulletin. 1948.
- U.S. Federal Trade Commission, 1916. *Report on Trade and Tariffs in Brazil, Uruguay, Argentina, Chile, Bolivia and Peru*. Washington, D.C.: Government Printing Office.
- U.S. Tariff Commission. 1942. *Recent Developments in the Foreign Trade of the American Republics*. Washington, D.C.: U.S. Tariff Commission.
- Vandellos, J.A. 1938. El movimiento económico venezolano durante los últimos años. *Revista de Hacienda* 10: 5-24.
- Vernon, R., ed. 1966. *How Latin America Views the U.S. Investor*. Nueva York: Praeger.
- Vázquez Presedo, V. 1990. *Estadísticas históricas argentinas comparadas*. Buenos Aires: Ediciones Macchi y Academia Nacional de Ciencias Económicas.
- Webb, C. 1977. *Government Policy and the Distribution of Income in Peru, 1963-1973*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Webb, R. 1972. *The Distribution of Income in Peru*. Discussion Paper No. 26, Woodrow Wilson School, Princeton.
- Webb, R., y G. Fernández. 1991. *Perú en números*. Lima: Cuanto S.A.
- . 1992. *Perú en números*. Lima: Cuanto S.A.
- Weinstein, B. 1983. *The Amazon Rubber Boom 1850-1920*. Stanford: Stanford University Press.
- Wendell, S.A. 1993. Caribbean Economic Integration. En *Caribbean Economic Development: The First Generation*, eds. S. Lalta y M. Freckleton. Jamaica: Ian Randle.

- Whitehead, L. 1972. El impacto de la Gran Depresión en Bolivia. *Desarrollo Económico*.
- . 1979. Inflation and Stabilisation in Chile: 1970-77. En *Inflation and Stabilisation in Latin America*, eds. R. Thorp y L. Whitehead. Londres: Macmillan y St. Antony's College.
- . 1994. State Organization in Latin America since 1930. En *The Cambridge History of Latin America*, Vol. 6, Parte 2, ed. L. Bethell. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 1997. La economía en México: el poder de las ideas, e ideas de poder. En *Europa en México*. Centro Interuniversitario di Storia Dell'America Latina y Centro Estudios de México en Italia.
- . 1997a. Beyond Neo-liberalism: Bolivia's Capitalization as a Route to Universal Entitlements and Substantive Citizen Rights? Trabajo presentado en el North-South Center, Miami, mayo.
- Wilkie, J.W. 1974. *Statistics and National Policy* (Supplement 3). Los Angeles: University of California.
- . 1990. *Statistical Abstract of Latin America*. Los Angeles: UCLA.
- . 1993. *Statistical Abstract of Latin America*. Los Angeles: UCLA.
- . 1996. *Statistical Abstract of Latin America*. Los Angeles: UCLA.
- Wilkie, J.W., y E. Ochoa, eds. 1989. *Statistical Abstract of Latin America*. Los Angeles: UCLA.
- Wilkie, J.W., K. Ruddle, eds. 1977. *Quantitative Latin American Studies: Methods and Findings*. SALA Supplement Series 6, UCLA, Los Angeles.
- Williams, E. 1970. *From Columbus to Castro: The History of the Caribbean from 1492-1959*. Nueva York: Harper and Row.
- Williamson, J.G. 1991. *Inequality, Poverty and History: The Kuznets Memorial Lectures of the Economic Growth Center*. Oxford: Basil Blackwell.
- . 1996. *Globalization and Inequality Then and Now: The Late 19th and Late 20th Centuries Compare*. National Bureau of Economic Research, Working Paper 5491, Cambridge, Mass.
- Willner, R.A. 1949. Case Study in Frustration: Latin America and Economic Issues at Post-war Inter-American Conferences. *Inter-American Economic Affairs* (primavera).
- Wionczek, M. 1987. Jorge Sabato: idealista entre pragmáticos, humanista entre tecnólogos. *Argentina Tecnológica* 1(4), enero: 19-26.
- Womack, J. 1978. The Mexican Economy during the Revolution, 1910-1920: Historiography and Analysis. *Marxist Perspectives* 1(4): 80-103.
- Worrell, D. 1987. Comparative Experience of CARICOM Countries. En *Development in Suspense: Selected Papers and Proceedings of Their First Conference of Caribbean Economists*, eds. N. Girvan y G. Beckford. Kingston, Jamaica: Friedrich Ebert Stiftung Foundation y the Association of Caribbean Economists.
- Wythe, G. 1941. *Central Banking*. Nueva York.
- Yates, P.L. 1959. *Forty Years of Foreign Trade*. Londres: Allen & Unwin.
- Zimbalist, A., ed. 1987. *Cuba's Socialist Economy towards the 1990s*. Boulder, CO: Lynne Rienner.

Página en blanco a propósito

APENDICE ESTADISTICO

Pablo Astorga y Valpy FitzGerald

INDICE

Acrónimos	328
Introducción	329
I. Población y territorio	333
II. Producto interno bruto.....	335
III. Manufactura	342
IV. Productividad sectorial	344
V. Precios	352
VI. Comercio exterior	356
VII. Exposición a las condiciones económicas externas	365
VIII. Distribución del ingreso	371
IX. Niveles de vida	373
X. Infraestructura	382

ACRONIMOS

BCRA	Banco Central de la República Argentina
BCV	Banco Central de Venezuela
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BR	Banco de la República (Colombia)
CELADE	Centro Latinoamericano de Demografía
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CEPE	Comisión Económica para Europa
DANE	Dirección Nacional de Planeación (Colombia)
EH	Encuesta de hogares
FMI/EFI	Fondo Monetario Internacional/ <i>Estadísticas financieras internacionales</i>
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografía e Estatística
IDH	Índice de desarrollo humano
IHN	Índice histórico de nivel de vida
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (México)
IPC	Índice de precios al consumidor
IRNV	Índice relativo de nivel de vida
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PEA	Población económicamente activa
PNUD/IDH	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/ <i>Informe sobre el desarrollo humano</i>
PPA	Paridad del poder adquisitivo
PREALC	Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe
SDN	Sociedad de Naciones
AELA	Anuario Estadístico para América Latina y el Caribe
UN-DY	Naciones Unidas - Anuario Demográfico
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UP	Unión Panamericana
USDC	Departamento de Comercio de Estados Unidos

INTRODUCCION

En este apéndice se presenta en forma más detallada los datos estadísticos a los que se hace referencia en el texto principal, identificándose las fuentes y explicándose el procedimiento utilizado para la elaboración de los índices. Un estudio comparativo de este tipo, que se extiende a una gran región del mundo y abarca todo un siglo, entraña necesariamente problemas de tipo metodológico—muchos de los cuales son insolubles—por lo que no puede satisfacer a todos los lectores. No obstante, la elaboración de un conjunto de datos permite llevar a cabo un análisis cuantitativo que es significativo a lo largo del tiempo. La única alternativa habría sido la generalización de tipo intuitivo sobre regiones y períodos basada en los datos parciales de las distintas economías.

Para elaborar una base de datos que comprende 20 naciones durante 100 años (o sea, hasta 2000 observaciones para una sola variable), el criterio lógico que debe utilizarse es la coherencia de las definiciones en el tiempo, la disponibilidad de los datos a largo plazo y la comparabilidad entre países. La base de datos elaborada incluye unas 100.000 partidas, además de material de apoyo sobre métodos para la elaboración de las series y otros aspectos. En consecuencia, aunque se trate de un apéndice estadístico especializado como el que aquí se presenta, ha hecho falta resumir considerablemente los datos originales para poder darles significado y facilitar su lectura. Por motivos de espacio resulta imposible reproducir el conjunto completo de los datos, pero es de esperar que dentro de poco sea factible hacerlo en una publicación separada. En cada una de las secciones de este apéndice se describen fuentes y métodos, pero se recomienda tanto a los estudiantes como a los estudiosos interesados en países determinados que acudan a las fuentes originales citadas en la bibliografía. La mayoría de los datos se presentan en forma tabular por años o períodos representativos. Sin embargo, en algunos casos los datos se resumen en forma gráfica para indicar la evolución general en el tiempo, como se hace con el precio internacional de las materias primas, sección V, o cuando interesa el comportamiento de los componentes de una serie, como es el caso del gráfico VI.1 sobre los términos de intercambio. Para los datos detallados por países se utilizan cuadros.

Grupos de países. Una forma habitual de resumir los datos de varios países es elaborar agregados de alcance geográfico. La medida en que los resultados que se obtengan sean representativos de los componentes del grupo dependerá del grado de homogeneidad en el grupo; así, en los casos pertinentes, se añaden medidas de dispersión a los valores agregados. Los grupos de países que se han formado son:

- AL[6]:* Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela
CA[5]: Centroamérica - Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua
AL[13]: Centroamérica más Bolivia, Ecuador, Haití, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay
AL[19]: *AL[6]* más *AL[13]*
América Latina: *AL[19]* más Cuba

El grupo *AL[6]* incluye a los países para los cuales en la mayoría de los casos se dispone de datos durante todo el siglo. Son los países más grandes de la región, a los que ha correspondido más de tres cuartas partes de la actividad económica y unas cuatro quintas partes de la población y del territorio de América Latina en el siglo XX. En consecuencia, los datos estadísticos de este grupo, debidamente ponderados, pueden tomarse como representativos del conjunto de América Latina, al menos en lo que hace a indicadores económicos y sociales. El grupo *CA[5]* de países centroamericanos es un conjunto más homogéneo de economías más pequeñas que las de *AL[6]*. Los otros ocho países incluidos en *AL[13]* son principalmente países pequeños exceptuado Perú, de manera que esencialmente se trata de un subgrupo cuya formación obedece a que no encaja en ninguno de los grupos anteriores. Por lo general, Cuba aparece separadamente porque la comparación estadística se hace difícil a partir de 1959, sobre todo para las variables de la contabilidad nacional que utilizan el sistema de balances del producto material, y porque no se dispone de una estimación para la paridad del poder adquisitivo (PPA). En aquellos casos donde los datos son comparables (por ejemplo, población, alfabetismo, ferrocarriles), se incluye Cuba y se da una cifra para la totalidad de América Latina en lugar de referirse a *AL[19]*.

Indicadores regionales. Las estimaciones regionales que figuran en el apéndice estadístico se calculan de tres maneras a partir de los datos de los países:

Agregación. Si se trata de valores absolutos, el total de los grupos que figura en los cuadros es sencillamente la suma de los valores que corresponden a los países; por ejemplo, la población de América Latina en el cuadro I.1. De igual manera, la tasa de crecimiento del grupo es la del total, no un promedio de las tasas de crecimiento de los países que componen el grupo; así, en el cuadro II.2, la tasa de crecimiento de *AL[6]* es la del PIB agregado de esos seis países. El mismo criterio se utiliza en la sección III para el valor agregado en la manufactura y en la sección VI para la exportación y la importación.

Promedio simple. Si el propósito es dar información sobre la tendencia central de una variable determinada en un grupo de países con independencia de su tamaño, los datos se resumen como promedios simples. Así se hace en el cuadro V.1 (precios internos), donde se indican valores medios para la inflación. Sin embargo, para dar cuenta de la dispersión de los datos y compensar la distorsión producida por los valores extremos, se indican también la desviación estándar y la mediana en cada grupo. Se sigue el mismo método en la sección VII para los indicadores de grado de dependencia económica frente al exterior.

Promedio ponderado. Si se trata de elaborar un indicador para un grupo de países, los valores correspondientes a cada país se ponderan por una variable pertinente al objeto de obtener un promedio para todo el grupo. Por ejemplo, en la sección VI, el índice de volumen de exportación de cada país se pondera por su exportación a los precios de 1970 para obtener un valor representativo del grupo. Así también, los valores agregados de los términos de intercambio (gráficos VI.1 y VI.4) se derivan de ponderar los índices de precios de la exportación (importación) por la exportación (importación) en dólares de EE.UU. a precios corrientes. En otros casos, (por ejemplo, niveles de vida en la sección IX), se utiliza el dato de la población como ponderador apropiado para obtener el promedio de los grupos de países y de América Latina, mientras que los datos de la sección X sobre infraestructuras se ponderan por la población o la superficie, según corresponda.

Fijación de períodos. Para resumir los datos en el transcurso del tiempo, se emplean diversos métodos de fijación de períodos. En algunos casos (por ejemplo, los datos sobre población en el cuadro I.1), resulta apropiado utilizar el primer año de cada década, pero esto exige una interpolación a partir de las fechas de los censos para alcanzar un punto común de comparación entre los países. En otros casos (como el del cuadro II.1 sobre tasas de crecimiento), se han elegido períodos durante los cuales la variable parece haber sido más estable en toda la región, en particular en la reacción ante las principales perturbaciones externas, de forma de proveer una base común de comparación. La fijación rigurosa de períodos entrañaría estimar económicamente las interrupciones estructurales de manera endógena a partir de los datos, más que efectuar la inspección estadística y considerar las preconcepciones históricas, una tarea que se piensa llevar a cabo próximamente. Entretanto, los promedios de los distintos períodos van acompañados de valores de dispersión (desviación estándar y coeficiente

de variación) que sirven de indicativos de la estabilidad de la variable en estudio dentro del propio período.

Tasas de crecimiento. Se utilizan dos métodos para calcular la tasa de crecimiento de una variable determinada en un período dado. La tasa compuesta de crecimiento (o media geométrica) se calcula según la fórmula $(Y_{tf}/Y_{ti})^{1/N} - 1$, donde Y_{tf} y Y_{ti} se refieren al valor de Y al principio y al final del período, respectivamente, y N representa el número de años en cada período. El segundo método consiste en utilizar el análisis de regresión lineal para calcular la tasa media anual de crecimiento de una variable determinada en un período dado. La tasa media de crecimiento se calcula en función de la ecuación basada en la fórmula $\text{Log} Y_n = \text{Log} Y_0 + \text{Log}(1 + \alpha) \cdot N$, donde Y_n y Y_0 se refieren al valor de Y al final y al comienzo del período, respectivamente, α representa la tasa de crecimiento y N es el número de años en cada período. En el caso del PIB, su volatilidad (cuadro II.3) se expresa como la desviación estándar de la tasa anual de crecimiento.

Las tasas de crecimiento representadas por medias geométricas son sensibles a la selección del año base —si se elige un año con tasa de crecimiento alta (baja), la tasa de los años subsiguientes tenderá a ser menor (mayor)— mientras que el segundo método es sensible a los valores extremos en un período (Morgenstern, 1950). Para la mayoría de los cálculos de las tasas de crecimiento se ha utilizado el análisis de regresión lineal. La media geométrica se ha utilizado para calcular la tasa de crecimiento de la población y las infraestructuras en los cuadros 2.3 y 2.4 del texto principal.

Comparación de niveles en un año. Se ha adoptado el criterio siguiente para presentar datos sobre niveles absolutos de las variables. Si se trata de variables de flujo (por ejemplo, PIB, términos de intercambio, exportación o importación), se han calculado en la medida de lo posible valores medios a tres años. Así, por ejemplo, el valor correspondiente a 1970 es la media del período 1969-71. La excepción principal se da en el caso de los datos correspondientes a 1900, que recogen la media de 1900-02. De esta manera, las observaciones son menos sensibles a los valores alejados de la norma en una fecha determinada. Si la variable representa un nivel, el dato corresponde al momento que indique la fecha, frecuentemente un censo (por ejemplo, población, esperanza de vida y analfabetismo). Se utilizan también índices para indicar las variaciones, como ocurre por ejemplo con los términos de intercambio y el poder adquisitivo de las exportaciones en la sección VI y los indicadores de niveles de vida en la sección IX.

Cuadro I.1.
Población (en millares) y territorio (km² en 1971)

	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	1995	Area
Argentina	4.693	6.836	8.861	11.896	14.169	17.150	20.616	23.962	28.114	32.546	34.587	2.777
Bolivia	1.596	1.758	1.930	2.164	2.434	2.714	3.351	4.212	5.355	6.573	7.414	1.099
Brasil	17.984	22.209	27.329	33.568	41.524	53.444	72.594	95.847	121.286	148.477	161.790	8.512
Chile	2.974	3.364	3.827	4.370	5.093	6.082	7.608	9.496	11.147	13.100	14.210	757
Colombia	3.998	4.890	6.213	7.914	9.174	11.946	15.939	21.360	26.525	32.300	35.101	1.139
Costa Rica	307	364	420	500	620	800	1.250	1.730	2.220	3.035	3.424	51
Cuba	1.573	2.259	2.945	3.647	4.385	5.514	6.957	8.569	9.619	10.610	11.041	115
Ecuador	987	1.263	1.616	2.061	2.614	3.387	4.439	5.970	7.961	10.264	11.460	284
El Salvador	801	985	1.170	1.440	1.630	1.860	2.450	3.440	4.750	5.172	5.768	21
Guatemala	885	1.096	1.270	1.760	2.200	2.810	3.830	5.270	7.260	9.197	10.621	109
Haití	1.250	1.687	2.124	2.422	2.827	3.097	3.911	4.292	4.922	6.486	7.180	28
Honduras	420	553	720	950	1.150	1.430	1.950	2.639	3.691	5.138	5.654	112
México	13.607	15.000	14.900	17.176	20.393	27.737	36.945	50.596	67.570	83.226	91.145	1.973
Nicaragua	420	543	640	680	830	1.060	1.410	1.830	2.693	3.676	4.433	130
Panamá	263	330	447	467	623	805	1.076	1.428	1.831	2.418	2.631	76
Paraguay	644	620	699	852	1.068	1.408	1.749	2.250	2.896	4.277	4.986	407
Perú	3.760	3.993	4.448	5.037	5.814	6.948	8.672	11.467	15.161	19.518	21.588	1.285
Rep. Dominicana	600	740	895	1.284	1.698	2.136	3.047	4.006	5.499	7.170	7.823	49
Uruguay	916	1.116	1.481	1.734	1.974	2.195	2.503	2.705	2.869	3.094	3.186	187
Venezuela	2.542	2.805	2.992	3.300	3.784	5.094	7.579	10.721	15.091	19.502	21.844	912
AL[6]	45.798	60.337	70.156	84.990	102.531	131.171	174.111	228.922	294.630	362.188	393.011	16.069
CA[5]	2.833	3.541	4.220	5.330	6.430	7.960	10.890	14.909	20.614	26.110	29.485	423
AL[13]	12.849	15.048	17.860	21.351	25.483	30.650	39.638	51.238	67.107	85.910	95.753	3.836
América Latina	62.120	74.299	86.816	104.820	125.910	158.950	209.556	273.262	350.214	430.916	468.675	20.020

Fuentes:

Las series decenales de población se han obtenido por interpolación de datos de los censos y en algunos casos por proyección hacia atrás para las décadas iniciales. Salvo que se indique lo contrario, los datos de los censos hasta 1988 se han tomado de Mitchell (1993) y de fuentes nacionales oficiales a partir de ese año. En los casos siguientes se han utilizado estimaciones facilitadas por Wilkie (1974): *Centroamérica* en 1900 y 1910; Haití en 1900, 1910, 1920, 1930 y 1940; *Panamá* en 1900; *Paraguay* en 1910, 1920 y 1925; *República Dominicana* en 1900 y 1910; *Uruguay* en 1920, 1930, 1940 y 1950. Centroamérica: 1920-1984 tomado de Bulmer-Thomas (1987). Los datos de 1990 para *Centroamérica*, *Haití*, *Panamá*, *Paraguay*, *República Dominicana* y *Uruguay* provienen de CEPAL (AELA, 1995). *Cuba*: los datos de 1990 están sacados de Wilkie (1993). Todos los datos correspondientes a 1995 son de CEPAL (AELA, 1996). Los datos sobre la extensión del territorio en 1970 provienen de CEPAL (AELA, 1992).

SECCION II. PRODUCTO INTERNO BRUTO

La fuente principal de los datos sobre producto interno bruto (PIB) es CEPAL (1978), donde se presentan estimaciones al costo de los factores a precios de 1970. Este conjunto de series históricas constituye el intento más completo de una institución internacional por asegurar la coherencia de los datos de los países en toda América Latina. Dichas series incluyen a todos los países de la región (con la excepción de Cuba) comenzando en fechas diferentes según el país y terminando en 1976. En términos generales, el paso siguiente fue una estimación hacia atrás, hasta 1900, utilizando fuentes nacionales o resúmenes acreditados de datos históricos comparados sobre la magnitud del PIB. En la mayoría de los casos, las estimaciones del PIB a partir de 1976 se han obtenido utilizando un índice (por lo general con un año base subsiguiente) del PIB a precios constantes de mercado. Así pues, estas series (y las que se recogen en la sección IX) no son de elaboración por completo coherente para todo el siglo, aunque sí parten de un núcleo común y es probable que sean las mejores de su clase actualmente disponibles.

El procedimiento de “empalme” implícito en la unión de series en la forma antes descrita significa que, si bien la tasa de variación de las series aquí presentadas y la de las fuentes correspondientes es casi siempre la misma, los niveles resultantes de las variables pueden ser diferentes en algunos casos. El método exacto utilizado en cada caso se explica en las notas incluidas en las diferentes secciones. El procedimiento da más peso a la comparabilidad entre países y a la variación en el tiempo que a la congruencia de niveles o en el tiempo en relación con un país determinado. El enfoque parece justificarse en un estudio de este tipo. Sin embargo es necesario señalar que las series que figuran en los cuadros II.2 y II.3 no deben considerarse como sustituto de las fuentes originales cuando se trate de estudiar un país determinado.

Para que los datos sean comparables entre países y con Estados Unidos, y para obtener valores agregados de los grupos de países, los valores constantes en moneda nacional se convierten en dólares de EE.UU. utilizando tipos de cambio basados en la paridad del poder adquisitivo (PPA). Los tipos de cambios PPA se utilizan comúnmente para comparar los niveles de ingreso a nivel internacional, no sólo para ajustar los tipos de cambio desalineados sino también para revaluar en condiciones comparables los bienes y servicios no comercializables, lo que lleva por lo general a que el ingreso de los países en desarrollo se ajuste al alza en una medida importante. Los tipos de cambio PPA de 1970 —el año base que se establece para las series del PIB— están tomados de CEPAL (1978). Se basan en una cesta común de productos que reflejan los hábitos de consumo en la región en los años sesenta. En el cuadro II.1 se presentan los tipos de

cambio oficiales y PPA frente al dólar de EE.UU., y el PIB per cápita en 1970 que resulta de la aplicación de los mismos como factores de conversión. El efecto general del empleo del tipo de cambio PPA en lugar del oficial es elevar el nivel del PIB per cápita frente a Estados Unidos en aproximadamente una quinta parte.

No se dispone de estimaciones oficiales de la PPA para Cuba (Pérez-López, 1991). Sin embargo, Brundenius y Zimbalist (1989) produjeron una estimación rigurosa de la PPA para Cuba en dólares internacionales de 1980 (US\$2.325 en 1980), utilizando el método de “indicadores físicos” (CEPE, 1970). La estimación del PIB per cápita de Cuba en 1970 que se presenta en el apéndice se obtiene a partir del dato de Brundenius y Zimbalist de 1980 de la siguiente manera: i) se calcula la proporción entre el dato para Cuba en 1980 a los precios de ese año y el dato de Brundenius y Zimbalist de 1980 para AL[6] (US\$3.491); ii) se aplica esa proporción al dato de AL[6] a los precios de 1970 en 1980 para obtener la estimación en dólares de EE.UU. ajustados por la PPA para 1970; y iii) se usa la tasa de crecimiento en 1970-80 para obtener el valor del PIB en 1970.

Un conjunto completo de estimaciones de la PPA más recientes se encuentra en los Cuadros Mundiales Penn (Penn World Tables) elaborados por Heston y Summers (1991), que comprende 139 países durante el período 1950-88. La muestra incluye a los países de América Latina (salvo Cuba), utilizándose por lo general 1980 como año de referencia. Sin embargo, en una escala de fiabilidad de A a D establecida por los propios autores, se asigna a las estimaciones de América Latina una fiabilidad de C o D. Se han elegido los valores de la CEPAL porque permitieron trabajar con el mismo año base y porque era congruente con el uso de las series del PIB, además de no entrañar el rechazo de estimaciones manifiestamente mejores.

Ahora bien, las diferencias son bastante grandes. La variación en los cuadros Penn entre los tipos de cambio PPA y los oficiales se encuentran por lo general en la gama del 30% al 40% (por ejemplo, Brasil, 46%; Chile 39%; Colombia 34% y México 40%), con valores más elevados únicamente en los casos de Argentina y Honduras (65% y 61%, respectivamente). Esto indicaría que, en relación con Estados Unidos, las estimaciones Penn del valor real del PIB per cápita serían en general más elevadas que las utilizadas en este estudio. Debido a las diferencias de año base y de método de elaboración y de composición de la cesta de productos, los cuadros Penn producen una clasificación de los países de la región algo distinta, concretamente Brasil se coloca por delante de Argentina con un PIB per cápita un 10% más alto en 1990 (en cuarta posición detrás de Venezuela, Uruguay y México), frente a un nivel un 30% inferior si se utiliza la PPA de la CEPAL en 1970, que coloca a Brasil en octavo lugar.

Cuadro II.1.
Valores base ajustados del PIB per cápita en 1970

	(1) PIB per cápita (tipo oficial en \$)	(2) Proporción con EE.UU. (tipo oficial en \$)	(3) PIB per cápita (PPA en \$)	(4) Proporción con EE.UU. (PPA en \$)	(5) Tipo. de cambio (oficial)	(6) Tipo de cambio (PPA)	(7) PPA/ oficial (%)
Argentina	883	17,3	1.197	23,5	4,0	3,0	73,8
Bolivia	224	4,4	295	5,8	11,9	9,0	75,9
Brasil	370	7,3	447	8,8	5,0	4,1	82,8
Chile	747	14,6	838	16,5	12,2	10,9	89,1
Colombia	301	5,9	538	10,6	19,1	10,7	55,9
Costa Rica	505	9,9	658	12,9	6,6	5,1	76,7
Cuba*	614	12,1	nd	nd	1,0	nd	nd
Ecuador	201	3,9	359	7,0	25,0	14,0	56,0
El Salvador	276	5,4	406	8,0	2,5	1,7	68,0
Guatemala	338	6,6	417	8,2	1,0	0,8	81,0
Haití	96	1,9	120	2,4	5,0	4,0	79,8
Honduras	245	4,8	279	5,5	2,0	1,7	87,5
México	631	12,4	888	17,4	12,5	8,9	71,0
Nicaragua	387	7,6	425	8,3	7,0	6,4	91,2
Panamá	674	13,2	887	17,4	1,0	0,8	76,0
Paraguay	245	4,8	361	7,1	126,0	85,4	67,8
Perú	489	9,6	621	12,2	39,0	30,7	78,8
República Dominicana	331	6,5	380	7,5	1,0	0,9	87,0
Uruguay	786	15,4	989	19,4	250,0	198,7	79,5
Venezuela	1.023	20,0	1.332	26,1	4,5	4,0	88,0
EE.UU.	5.103	100,0	5.103	100,0			100,0

Nota: Fuente para Estados Unidos: PIB, tomado de FMI/EFI; población, tomado de Mitchell (1993).

* La estimación del PIB de Cuba corresponde a los precios de 1965.

(1) PIB per cápita en dólares de EE.UU. al tipo de cambio oficial de 1970; (2) PIB per cápita en dólares de EE.UU. al tipo de cambio oficial de 1970 como proporción del PIB per cápita de Estados Unidos; (3) PIB per cápita en dólares de EE.UU. ajustados por la paridad del poder adquisitivo (PPA) en 1970 según datos de CEPAL (1978); (4) Proporción entre el PIB per cápita en dólares de EE.UU. según la PPA y el PIB per cápita de Estados Unidos en 1970; (5) Tipo de cambio nominal oficial en 1970 (moneda nacional por dólar de EE.UU.) tomado de Wilkie (1974); (6) Tipo de cambio implícito ajustado por la PPA obtenido de dividir (1) por (3); (7) Relación porcentual entre la estimación de la PPA y el tipo de cambio oficial, es decir, (6)/(5).

Cuadro II.2.**PIB: Tasa media de crecimiento anual***(En porcentajes)*

	1900-13	1913-29	1929-45	1945-72	1972-81	1981-96	1945-96	1900-96
Argentina	6,3	4,1	3,4	3,8	2,5	1,9	3,0	3,3
Bolivia				2,5	3,8	2,1	2,9	
Brasil	4,1	5,1	4,4	6,9	6,6	2,4	6,1	5,5
Chile	3,6	3,7	3,0	4,1	3,6	5,4	3,6	3,3
Colombia	4,4	4,9	3,8	5,1	5,0	4,0	4,9	4,7
Costa Rica		2,1 ^d	2,9	6,9	4,8	3,9	5,4	5,1 ^d
Cuba	7,6 ^b	1,1	3,5	2,4	7,3	-2,2	3,0	2,6 ^b
Ecuador	5,0	4,1	3,3	5,3	7,0	2,6	5,1	4,8
El Salvador		3,4 ^d	2,7	5,4	2,3	3,0	3,6	3,8 ^d
Guatemala		3,8 ^d	4,6	4,9	5,1	2,6	4,3	4,0 ^d
Haití				1,2	3,8	-1,5	1,5	
Honduras		5,2 ^d	-0,4	4,2	4,4	3,1	3,8	3,4 ^d
México	3,4 ^a	1,4 ^a	4,2	6,5	5,5	1,5	5,2	5,0 ^a
Nicaragua		3,5 ^d	2,2	6,2	-0,3	-1,4	3,0	3,5 ^d
Panamá				5,8	4,2	1,7	3,0	
Paraguay				3,4	9,3	3,1	4,7	
Perú	4,5	5,3	2,8	5,3	3,4	0,4	3,7	3,9
Rep. Dominicana				5,9	5,3	2,1	5,2	
Uruguay			0,7 ^c	1,7	3,5	2,7	1,7	1,9 ^c
Venezuela	2,3	9,2	4,2	5,7	4,7	2,2	4,2	5,9
AL[6]	4,3	3,3	3,8	5,6	5,2	2,3	4,8	4,3
CA[5]		3,8 ^d	2,9	5,4	3,8	2,7	4,1	4,0 ^d
AL[13]				4,4	4,3	1,9	3,8	
AL[20]				5,3	5,1	2,2	4,6	

Notas: Las series del PIB per cápita figuran en la sección IX. Los valores en cursiva no difieren significativamente de cero a un nivel de confianza del 95%.

^a En el caso de México no se dispone de datos entre 1911 y 1920 debido a la revolución. ^b Los datos empiezan en 1903. ^c Los datos empiezan en 1935. ^d Los datos empiezan en 1920.

Cuadro II.3.
Volatilidad del crecimiento del PIB
(En porcentaje)

	1900-13	1913-29	1929-45	1945-72	1972-81	1981-96	1945-96	1900-96
Argentina	8,0	9,5	5,3	4,7	4,3	5,4	4,8	6,4
Bolivia				4,0	3,2	3,2	3,7	
Brasil	5,2	4,8	4,5	3,2	5,1	3,9	4,2	4,5
Chile	3,0	12,4	12,2	3,4	7,0	5,7	4,9	8,0
Colombia ¹			3,0	2,2	2,1	1,5	2,1	2,2 ¹
Costa Rica		8,3	9,7	4,6	3,6	3,7	4,6	6,5
Cuba	23,4	17,6	21,1	7,0	3,3	6,9	6,9	15,0
Ecuador ¹			3,0	3,5	2,7	3,6	3,8	3,1 ¹
El Salvador		9,9	7,6	7,1	6,0	4,3	6,2	7,0
Guatemala		6,1	14,7	3,6	2,7	2,6	3,4	7,6
Haití				4,7	3,0	4,2	4,6	
Honduras		8,4	7,7	4,6	4,0	2,7	4,1	5,3
México	5,7	4,1	6,4	2,5	5,0	3,8	4,0	4,8
Nicaragua		11,6	13,1	5,1	11,6	4,4	7,1	9,2
Panamá				3,8	4,6	5,5	4,7	
Paraguay			10,8	5,0	2,7	2,9	4,7	
Perú		3,8	6,8	2,7	2,3	7,5	4,9	4,9 ¹
República Dominicana				7,0	3,3	3,7	5,8	
Uruguay			6,5	3,7	3,1	5,0	3,9	
Venezuela	6,2	11,6	9,6	6,5	4,1	5,0	6,3	8,0
LA[6]	4,4	4,4	4,5	1,8	2,3	2,0	2,5	3,6
CA[5]		3,0	7,2	2,1	3,3	2,6	2,8	4,3
AL[13]				1,3	1,4	2,8	2,3	2,3
América Latina				1,6	2,1	1,9	2,4	2,4

Nota: La volatilidad del crecimiento del PIB se define como la desviación estándar de la tasa anual de crecimiento.

¹ Se han omitido los datos de Colombia y Ecuador (1900-29) y de Perú (1900-13) debido a que en su mayor parte se basan en estimaciones del PIB que suponen una tasa constante de crecimiento en esos periodos. Véanse las fechas de comienzo de los datos en el cuadro II.2.

Fuentes para la estimación del PIB:

Todas las series se han elaborado hasta 1995 utilizando la tasa de crecimiento del PIB en valores del mercado a precios constantes según CEPAL (AELA, 1981-96) y, hasta 1996, según CEPAL (1996).

Argentina: 1936-94 según Hofman (1997). La serie se completa hacia atrás con las estimaciones de la tasa de crecimiento del PIB obtenidas de Cortés Conde (1994) en valores constantes a los precios de 1914.

Brasil: 1947-88 según IBGE (1990). La serie se completa en 1900-49 con la tasa de crecimiento del índice de producción de Haddad (IBGE, 1990).

Centroamérica: 1920-84 según Bulmer-Thomas (1984).

Chile: 1940-76 según CEPAL (1978). La serie se completa hacia atrás con las estimaciones de la tasa de crecimiento del PIB según Hofman (1997) en 1900-07 y Ballesteros y Davis (1963) en 1908-39.

Colombia: 1925-93 según BR (1993), con nueva base para obtener valores constantes a los precios de 1970. Las bases originales eran: 1925-49 a los precios de 1950; 1950-70 a los precios de 1958; 1970-93 a los precios de 1975. La serie se completa hacia atrás en 1900-24 con las estimaciones del crecimiento del PIB según Hofman (1997).

Cuba: El núcleo de la serie sobre el producto lo constituyen los valores estimados para el PIB, a los precios de 1965, en 1958-81, calculados por Brundenius (1984) según datos del producto material neto. La serie se completa como sigue: se supone que el PIB en 1900-02 creció al mismo ritmo que la exportación en dólares corrientes; la estimación del ingreso nacional en 1903-58 a los precios de 1926 (citado en Brundenius, 1984) se basan en Alienes (1950) pero se utiliza como deflactor el IPC cubano en lugar del índice de precios al por mayor de Estados Unidos; en 1982-84 se usa el crecimiento del producto material neto a los precios de 1981 obtenido de CEPAL (AELA, 1995); en 1985-95, según estimaciones del PIB elaboradas por la CEPAL a precios del mercado de 1981 (AELA, 1996).

Ecuador: 1939-76 según CEPAL (1978). La serie se completa hacia atrás en 1900-38 y hacia adelante en 1977-95 con las estimaciones de la tasa de crecimiento del PIB según Hofman (1997).

México: 1900-79 según Cárdenas (1987) basado en estimaciones del Banco de México a los precios de 1960; 1980-94, estimaciones oficiales en valores constantes a los precios de 1980 según Cárdenas (1996). Debido a la revolución mexicana, no se dispone de datos sobre el PIB durante el período 1911-20.

Paraguay: 1938-76 según CEPAL (1978).

Perú: 1945-76 según CEPAL (1978). La serie se completa hacia atrás (1900-44) y hacia adelante (1977-95) con las estimaciones de la tasa de crecimiento del PIB según Hofman (1997).

Uruguay: 1935-76 según CEPAL (1978).

Venezuela: 1900-20 según Baptista (1997) a los precios de 1936; 1920-94 según Baptista (1997) a los precios de 1968. Se cambió la base de la serie para obtener valores a los precios de 1970.

Bolivia, Haití, Panamá y República Dominicana: 1945-76 según CEPAL (1978).

SECCION III. MANUFACTURA

Cuadro III.1.**Crecimiento de la manufactura: Variación anual del valor agregado a los precios de 1970***(En porcentaje)*

	1900-13	1913-29	1929-45	1945-72	1972-81	1981-95	1945-95	1900-95
Argentina	10,6	3,3	4,9	4,4	-0,8	1,0	2,8	3,5
Bolivia				3,2 ^h	9,3	2,1	4,0 ^h	
Brasil		3,7 ^d	6,0	8,4	6,2	1,1	6,6	6,7 ^d
Chile	4,4 ^b	3,3	6,1	5,2	0,4	5,3	3,2	4,0 ^b
Colombia		2,3 ^c	8,6	6,6	5,2	3,6	5,6	6,4 ^c
Costa Rica		3,7 ^d	4,8	8,3	6,1	4,2	6,6	6,2 ^d
Cuba			4,3 ^f	2,9	6,5	-1,4	4,3	3,7 ^f
Ecuador				5,2	9,3	-0,1	5,4	
El Salvador		7,0 ^d	2,5	7,3	1,8	3,1	4,4	4,8 ^d
Guatemala		4,2 ^d	1,6	5,8	5,8	1,5	4,8	4,3 ^d
Haití				1,8 ^h	5,0	-7,7	1,9 ^h	
Honduras		2,3 ^d	3,3	6,8	5,7	2,8	4,8	5,1 ^d
México	3,7 ^a	6,0 ^a	7,4	7,4	6,2	2,3	6,0	6,5
Nicaragua		-3,0 ^d	9,6	8,6	1,5	-3,1	4,8	5,7 ^d
Panamá				9,4	6,3	1,6	6,6	
Paraguay				3,9	10,0	2,4	5,0	
Perú				7,3	2,1	0,1	4,5	
República Dominicana				6,4 ^h	5,3	3,3	5,7 ^h	
Uruguay			-0,1 ^g	2,8	3,1	0,8	1,7	
Venezuela			4,3 ^c	9,9	5,0	2,2	6,3	
AL[6]			5,9	6,7	4,5	1,8	5,3	
CA[5]		3,9 ^d	3,0	7,0	4,4	2,1	5,1	5,0 ^d
AL[13]				5,6 ^h	4,6	1,1	4,1 ^h	
AL[19]				6,8 ^h	4,5	1,7	5,0 ^h	

Nota: Los valores en cursiva no difieren significativamente de cero a un nivel de confianza del 95%.

^a Entre 1911 y 1920 no se dispone de datos debido a la revolución. ^b Los datos de Chile empiezan en 1908. ^c Los datos de Colombia empiezan en 1925. ^d Los datos empiezan en 1920. ^e Los datos de Venezuela empiezan en 1936.^f Las estimaciones para Cuba empiezan en 1930. ^g Los datos empiezan en 1935. ^h Los datos empiezan en 1950.

Fuentes:

Todas las series se han completado hasta 1995 a partir de la última fecha indicada abajo, utilizando la tasa de crecimiento del valor agregado en la manufactura a precios de mercado en valores constantes según CEPAL (AELA, 1981-96).

Argentina: 1936-76 según CEPAL (1978). La serie se completa con la tasa de crecimiento de la estimación del valor agregado conforme a las fuentes siguientes: en 1900-35 según Cortés Conde (1994) basado en valores a los precios de 1914; en 1977-90 según BCRA (citado en Vázquez Presedo, 1990).

Centroamérica: 1920-84 según Bulmer-Thomas (1984).

Chile: 1940-76 según CEPAL (1978). La serie se completa hacia atrás en 1908-39 utilizando estimaciones de la tasa de crecimiento de la manufactura según Ballesteros y Davis (1963). Estos autores suponen que en 1913-16 los valores se mantuvieron constantes.

Cuba: estimaciones en 1930-58 según Pérez-López (1977); los datos de 1959-80 corresponden al producto material neto a los precios de 1965 según Brundenius (1984) basado en fuentes oficiales; los datos de 1981-95 se han calculado a partir de las tasas de crecimiento según CEPAL (AELA, 1992, 1996).

Venezuela: 1937-95 según Baptista (1997). Se cambió la base de los valores originales a los precios de 1968 para obtener valores constantes de 1970. Los datos excluyen la actividad de refinado del petróleo.

CEPAL (1978) hasta 1976, para *Brasil* a partir de 1920, *Colombia* a partir de 1925, *Ecuador* a partir de 1939, *Panamá* a partir de 1945, *Paraguay* a partir de 1938, *Perú* a partir de 1945, *Uruguay* a partir de 1935 (entre 1935 y 1940 los datos incluyen la actividad minera) y *Bolivia*, *Haití* y *República Dominicana* a partir de 1950.

SECCION IV. PRODUCTIVIDAD SECTORIAL

En esta sección se presentan las estimaciones del producto total y sectorial (agricultura y manufactura) por persona económicamente activa (como variable sustitutiva de la productividad laboral) en las seis economías principales, a saber, Argentina, Brasil, México, Chile, Colombia y Venezuela. Para los fines de la estimación, los valores de la productividad sectorial de un país determinado se definen por la relación entre el PIB sectorial (es decir, el valor agregado por el sector) y la población económicamente activa (PEA) en ese sector. Con fines comparativos, el PIB sectorial se calcula en “dólares PPA” (véase la sección II). Por los motivos que se indican seguidamente, las series que aquí se presentan deberán considerarse únicamente como indicadoras de la variación de la tendencia a largo plazo, no como valor confiable de la productividad en un año dado. Primero, al utilizar los datos de la PEA como variable sustitutiva de la mano de obra sectorial no se tiene en cuenta el desempleo y, en consecuencia, las cifras subestiman el producto por trabajador empleado. Segundo, las cifras sobre la fuerza de trabajo se basan, siempre que ha sido posible, en datos del censo, pero en los años anteriores a 1941 se utilizan frecuentemente estimaciones sobre la participación en el empleo, y se recurre a la interpolación para llenar vacíos entre observaciones. Tercero, debido a la existencia de una importante economía rural no monetizada en la primera mitad del siglo, las estimaciones sobre producción agrícola incluyen probablemente un sesgo a la baja.

En los gráficos IV.1 a IV.3, el eje de ordenadas indica la tendencia resultante de la productividad en miles de dólares PPA de EE.UU. a los precios de 1970 en una escala logarítmica neperiana. Seguidamente, en el cuadro IV.1 se resumen las tasas de crecimiento del producto por persona económicamente activa en períodos en los que se observa una variación clara en la tendencia de la serie. Para cada sector y período, la tasa media anual de crecimiento de la variable sustitutiva de la productividad va acompañada de la desviación estándar. También se incluyen las tasas de crecimiento del PIB sectorial y de la PEA sectorial, de manera que las variaciones del producto pueden atribuirse a una mayor productividad o a una mayor utilización de la mano de obra, respectivamente. La desviación estándar indica la estabilidad del crecimiento en cada período.

Gráfico IV.1.
PIB por persona económicamente activa
(En miles de dólares PPA de EE.UU. de 1970, escala logarítmica)

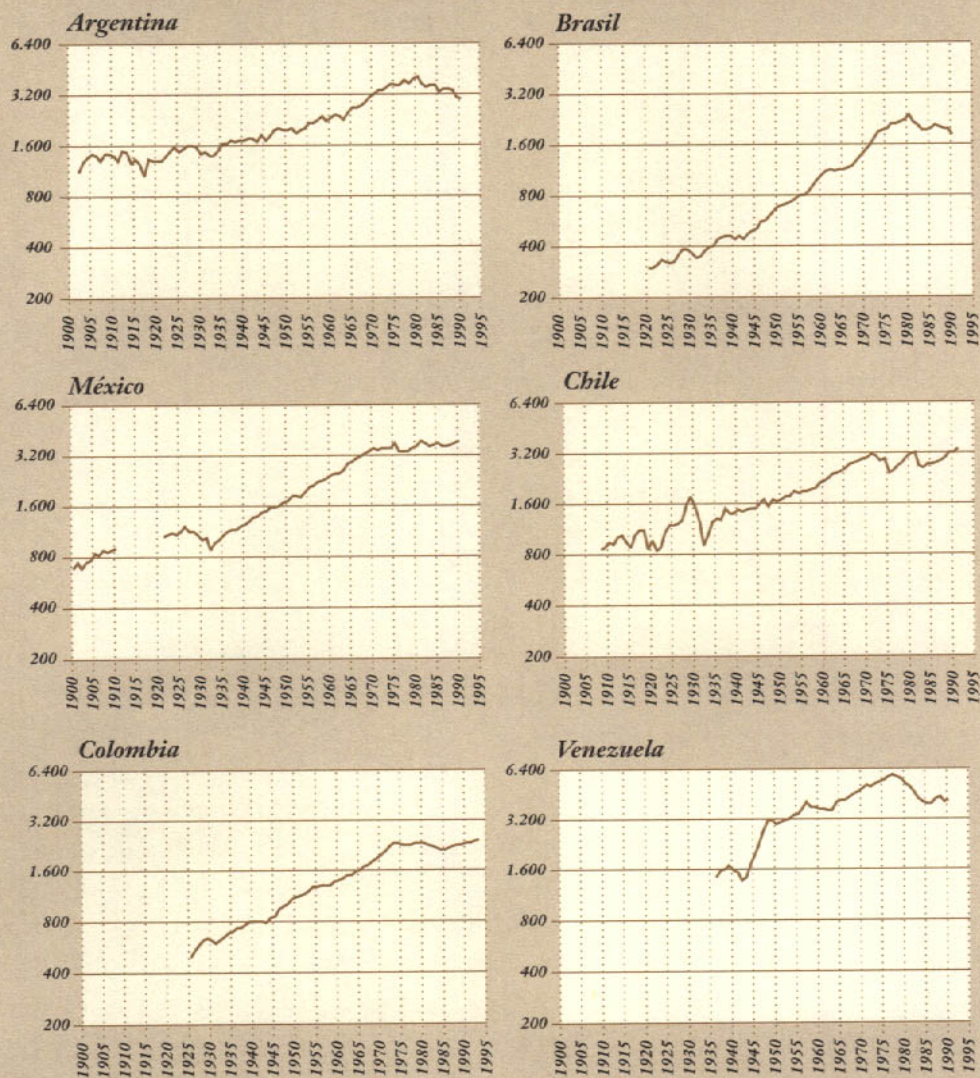


Gráfico IV.2.

Valor agregado en la manufactura por persona económicamente activa
(En miles de dólares PPA de EE.UU. de 1970, escala logarítmica)

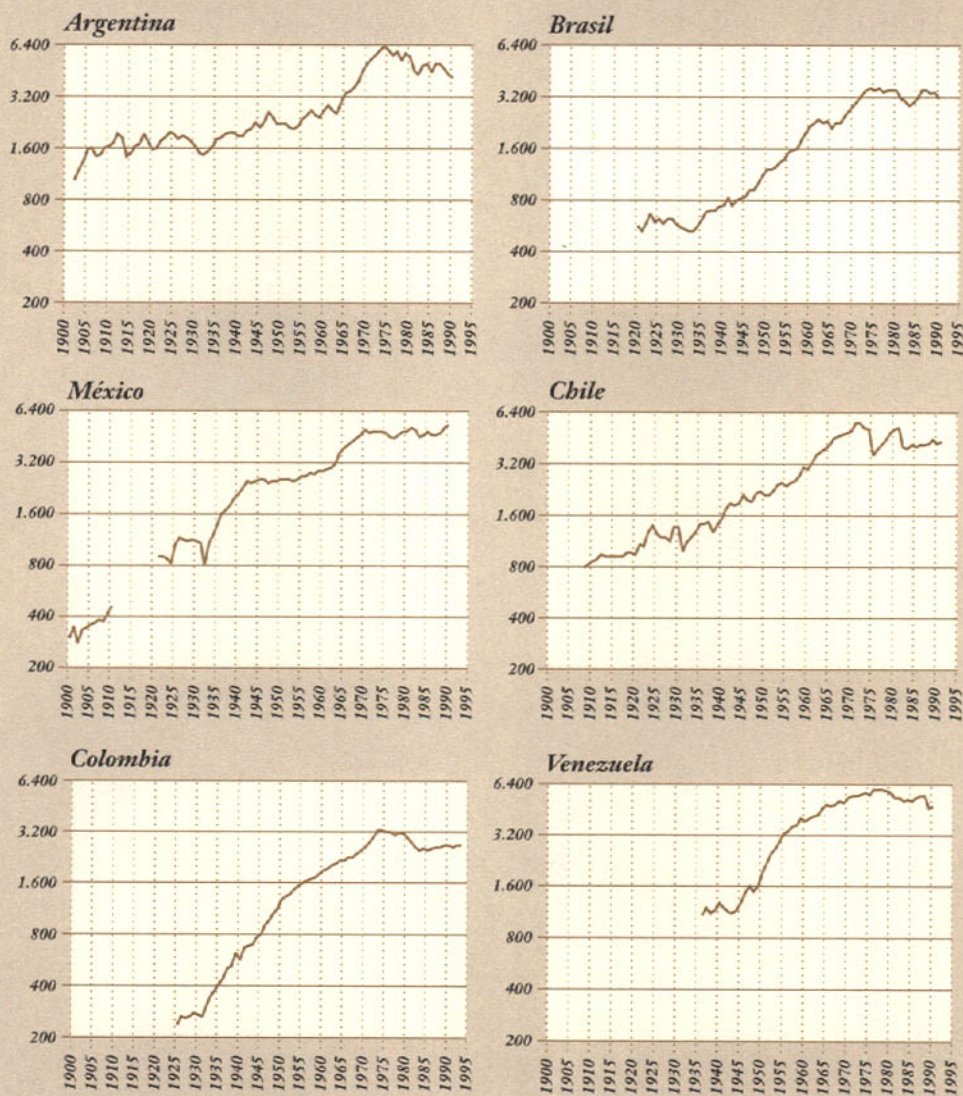
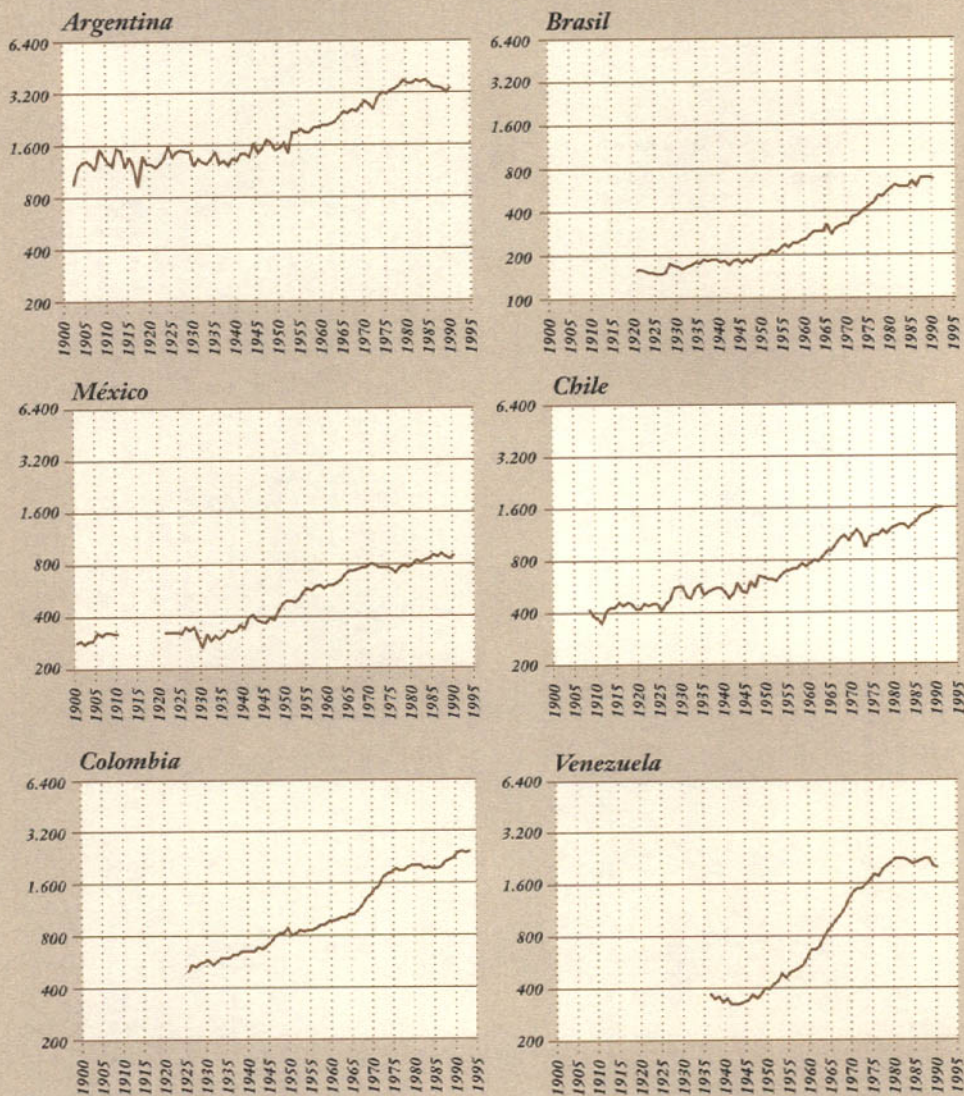


Gráfico IV.3.

Valor agregado en la agricultura por persona económicamente activa
(En miles de dólares PPA de EE.UU. de 1970, escala logarítmica)



Cuadro IV.1.
Crecimiento de la productividad y sus componentes
(Tasa media de crecimiento anual, en porcentaje)

	I) TOTAL				II) AGRICULTURA				III) MANUFACTURA					
	Prodv	DE	VA	PEA	Prodv	DE	VA	PEA	Prodv	DE	VA	PEA		
Argentina														
1903-13	2,6	(7,4)	7,0	4,2	1903-52	1,7	(13,8)	3,1	1,4	1903-13	5,7	(8,4)	10,7	4,7
1914-33	0,1	(8,6)	2,2	2,0	1953-79	3,9	(7,6)	2,9	-1,0	1914-33	-0,6	(8,6)	1,5	2,1
1934-54	1,9	(4,6)	3,9	2,0	1980-90	-0,7	(4,1)	1,3	2,0	1934-63	1,9	(6,1)	4,3	2,3
1955-74	3,1	(4,1)	4,6	1,4						1964-74	8,5	(4,7)	7,9	-0,6
1975-90	-1,1	(4,8)	0,5	1,6						1975-90	-2,2	(8,1)	-1,7	0,5
1903-90	1,3	(6,1)	3,4	2,1	1903-90	2,1	(11,3)	2,8	0,8	1903-90	1,9	(7,9)	3,8	1,9
Brasil														
1901-20	3,7	(5,3)	4,4	0,6	1921-48	0,8	(4,7)	2,5	1,7	1921-45	1,8	(6,4)	4,6	2,8
1921-47	0,9	(3,2)	3,2	2,2	1949-81	3,7	(5,2)	4,5	0,7	1946-80	4,3	(4,9)	8,9	4,4
1948-67	3,4	(3,0)	6,0	2,6	1949-70	2,6	(5,6)	3,8	1,2	1946-61	6,6	(3,7)	9,8	3,0
1968-80	5,5	(2,9)	9,1	3,4	1971-81	5,9	(3,9)	5,8	-0,1	1962-80	2,4	(5,1)	8,1	5,5
1981-90	-0,6	(4,6)	3,4	4,0	1982-90	1,1	(6,6)	2,0	1,0	1981-90	-1,0	(7,4)	0,0	1,1
1901-90	2,4	(4,4)	4,8	2,3	1921-90	2,2	(5,3)	3,4	1,1	1921-90	2,6	(6,1)	6,1	3,3
México														
1901-10	2,9	(5,7)	3,3	0,4	1901-10	1,3	(5,1)	2,5	1,2	1901-10	5,1	(11,4)	4,9	-0,2
1922-40	1,0	(6,0)	2,0	1,0	1922-47	0,9	(7,9)	1,8	0,9	1921-33	3,1	(15,1)	3,9	0,9
1941-63	3,3	(2,3)	6,0	2,6	1948-70	3,3	(3,8)	5,2	1,8	1934-61	3,5	(5,2)	7,4	3,8
1964-73	3,1	(2,8)	7,1	3,9	1971-90	0,6	(3,4)	1,6	1,0	1962-73	4,4	(4,2)	8,9	4,3
1974-90	0,7	(4,5)	3,4	2,7	1971-76	-1,8	(1,5)	1,1	3,0	1974-90	0,5	(4,5)	3,7	3,2
1921-90	2,0	(4,3)	4,4	2,4	1977-90	1,6	(3,5)	1,8	0,2	1921-90	2,9	(7,8)	6,1	3,2
					1921-90	1,6	(5,7)	2,9	1,3					

	I) TOTAL				II) AGRICULTURA				III) MANUFACTURA				
	Prodv	DE	VA	PEA	Prodv	DE	VA	PEA	Prodv	DE	VA	PEA	
Chile													
1908-22	0,8	(10,5)	1,6	0,7	1909-41	0,7	(7,1)	1,5	0,7	1909-20	1,7	(3,3)	2,2
1923-41	3,4	(13,4)	4,7	1,3	1909-26	0,6	(7,2)	1,4	0,8	1921-38	2,4	(12,2)	4,0
1942-72	2,5	(3,3)	4,1	1,5	1927-41	0,8	(8,9)	1,9	1,1	1939-72	4,6	(5,5)	6,1
1942-59	2,3	(4,0)	3,9	1,6	1942-71	3,3	(6,9)	3,0	-0,2	1939-59	4,2	(6,3)	6,2
1960-72	2,9	(2,1)	4,4	1,5						1961-72	5,4	(3,7)	6,0
1973-90	0,5	(6,9)	3,1	2,5	1973-90	1,8	(6,5)	3,0	1,2	1973-90	-1,0	(10,0)	1,7
1908-90	2,0	(8,5)	3,6	1,6	1908-90	1,9	(7,2)	2,5	0,6	1919-90	2,5	(8,9)	4,3
Colombia													
1926-43	2,4	(3,9)	4,0	1,6	1926-66	2,1	(3,5)	2,9	0,8	1926-32	3,8	(6,8)	2,8
1944-81	2,6	(2,2)	5,1	2,4	1967-93	3,0	(3,5)	4,9	-2,1	1933-74	6,0	(5,5)	7,8
1982-93	0,5	(2,0)	3,6	3,1						1975-93	-1,1	(3,3)	3,5
1926-93	2,2	(2,8)	4,6	2,3	1926-93	2,4	(3,5)	3,4	0,7	1926-93	3,8	(5,9)	6,1
Venezuela*													
1926-45	2,5	(8,4)	5,4	2,8	1926-50	1,2	(7,1)	2,5	1,3	1937-50	2,5	(8,8)	6,1
1946-63	3,7	(6,8)	7,1	3,3	1951-80	6,0	(4,1)	5,2	-0,8	1951-76	5,5	(4,7)	10,0
1964-78	4,1	(2,7)	7,5	3,2	1981-90	-1,1	(3,5)	2,0	3,2	1977-90	-1,4	(5,4)	2,4
1979-90	-2,9	(5,3)	0,1	3,1									
1926-90	2,4	(7,1)	5,5	3,1	1926-90	3,1	(6,0)	3,6	0,6	1937-90	3,0	(6,5)	5,1

Nota: Prodv, "productividad"; VA, valor agregado; PEA, población económicamente activa; DE, desviación estándar de la tasa anual de crecimiento.
 * Las cifras del producto total no incluyen el sector petrolero ni las de manufactura el refinado de petróleo.

Nota: Prodv, "productividad"; VA, valor agregado; PEA, población económicamente activa; DE, desviación estándar de la tasa anual de crecimiento.

* Las cifras del producto total no incluyen el sector petrolero ni las de manufactura el refinado de petróleo.

Notas y fuentes de los datos sobre población económicamente activa:

El número entre corchetes que precede al signo (+) (por ejemplo, [C 14+]) hace referencia al límite inferior de edad de las personas a las que se considera económicamente activas. Se supone por lo general que el límite superior se sitúa en los 65 años.

Argentina: en 1900-45 se utilizan las estimaciones quinquenales de Díaz-Alejandro (1970) según CEPAL; en 1947 y 1960 los datos del censo en Bairoch, et al. (1968), OIT (1993) para los censos de 1970 [C 14+] y de 1980 [C 14+]; PREALC (1993) para el total, la agricultura y la manufactura en 1990.

Brasil: Bairoch, et al. (1968) en 1900; IBGE (1990) en 1920, 1940, 1950, 1960, 1970 y 1980; OIT (1993) en 1990 [Encuesta de hogares (EH) 12+]; IBGE en 1993 [EH 12+]. El total para la industria en 1920 se desagregó suponiendo que la participación del sector de manufactura era similar a la de 1940 (80%).

Chile: Palma (1979) en 1907, 1920 y 1930 según censos; Bairoch, et al. (1968) en 1940, 1952 y 1960. En 1920 y 1930 la industria incluye únicamente manufactura y construcción; OIT (1993) en 1970 [C 12+] y 1982 [C 15+]; en 1992 censo de ese año [15+].

Colombia: CEPAL (1966) para las estimaciones sobre agricultura y manufacturas en 1925, 1930, 1935 y 1940; OIT en 1951 [C 10+], 1964 [C 10+]; DANE en 1973 [C 10+] y 1985 [C 12+]. Bairoch, et al. (1968) da estimaciones para 1938 (PEA de 4,5 millones) pero son incompatibles con las cifras del censo de 1951 (3,7 millones), así que no se incluyen. La cifra para 1973 está tomada del censo de ese año. En 1993, debido a la alta proporción de personas censadas que se incluyen en actividades “no definidas”, se utiliza la participación sectorial de la EH [12+] para distribuir el total de la PEA. En el censo de 1985 no se incluyó información sectorial de la PEA. Los únicos datos disponibles en torno a 1980 proceden de encuestas de hogares en las siete ciudades principales. Las encuestas de hogares tienen un alcance nacional sólo a partir de 1988. La estimación sectorial de la PEA en manufactura en 1982 se obtuvo utilizando las encuestas de hogares de 1990 para calcular las proporciones de las siete ciudades en los totales sectoriales, extrapolando luego las cifras a toda la economía a partir de la encuesta limitada de 1982. La participación de la agricultura en la PEA en 1982 se obtuvo por interpolación entre 1973 y 1993.

México: INEGI (1990) en 1900, 1910, 1921, 1930, 1940, 1950, 1960, 1970 y 1980-85; OIT en 1970 [C 12+], 1980 [C 12+] y 1990 [C 12+]. En el censo de 1980 un 29% de la mano de obra se incluyó en la categoría “no definida”, de manera que, para obtener una estimación en torno a 1980, se han utilizado las participaciones sectoriales de la EH de 1979 a los datos del censo sobre PEA total. El dato sobre agricultura en

torno a 1990 está tomado de EH (1991) [12+]. El dato del censo sobre PEA en la agricultura no se incluye porque presenta un valor muy bajo incompatible con el resto de las observaciones; se han utilizado en cambio estimaciones obtenidas por interpolación entre 1960 y 1980.

Venezuela: CEPAL (1966) en 1925, 1930, 1935 y 1945; Bairoch, *et al.* (1968) en 1941 y 1950 basado en los censos; OIT en 1961 [C 10+], 1971 [C 15+], 1981 [C 12+] y 1992 [C 12+].

SECCION V. PRECIOS

Precios internos e inflación

La inflación se mide por la tasa media anual de crecimiento del índice de precios al consumidor en las zonas metropolitanas, salvo en el caso de Argentina en 1900-14, en que se utiliza el deflactor implícito del PIB, y en el de México en 1912-16, en que utiliza como variable sustitutiva la tasa de devaluación del tipo de cambio nominal.

Cuadro V.1.
Inflación, por décadas
(Variación porcentual media anual del IPC)

	1900s	1910s	1920s	1930s	1940s	1950s	1960s	1970s	1980s	1990-95
Argentina	3	7	-3	0	36	31	21	142	787	43
Bolivia					17	69	6	20	203	12
Brasil	-2	7	3	2	13	21	45	37	605	1.270
Chile	8	6	2	7	18	38	27	175	20	19
Colombia	20	12	2	4	13	7	12	21	24	25
Costa Rica					10	2	2	11	27	19
Cuba	2	4	-2	-1	10	1	nd	nd	nd	nd
Ecuador					15	2	4	13	37	40
El Salvador					10	3	1	11	19	13
Guatemala					11	1	1	10	15	16
Haití						0	3	12	7	19
Honduras					6	2	2	8	8	21
México	7	62	-2	2	11	8	3	17	69	12
Nicaragua					15	5	4	14	5.121	749
Panamá					6	1	1	7	2	1
Paraguay					25	33	3	13	22	17
Perú		11	-2	1	15	8	9	32	1.224	113
República Dominicana					10	1	2	11	26	16
Uruguay				1	5	17	48	59	63	62
Venezuela	3	7	-4	-3	8	2	1	9	25	45
AL[6]										
Media	3	17	0	2	16	18	18	67	255	236
DE	10	32	8	8	23	19	18	92	374	511
Mediana	2	7	-1	1	12	12	15	25	52	24
AL[19]										
Media					13	13	10	33	437	125
DE					19	24	17	57	1.416	403
Mediana					10	5	3	14	25	19

Notas: Media: valor medio simple en cada década; DE: desviación estándar de la tasa de inflación en cada década. Para definiciones exactas véanse las fuentes originales.

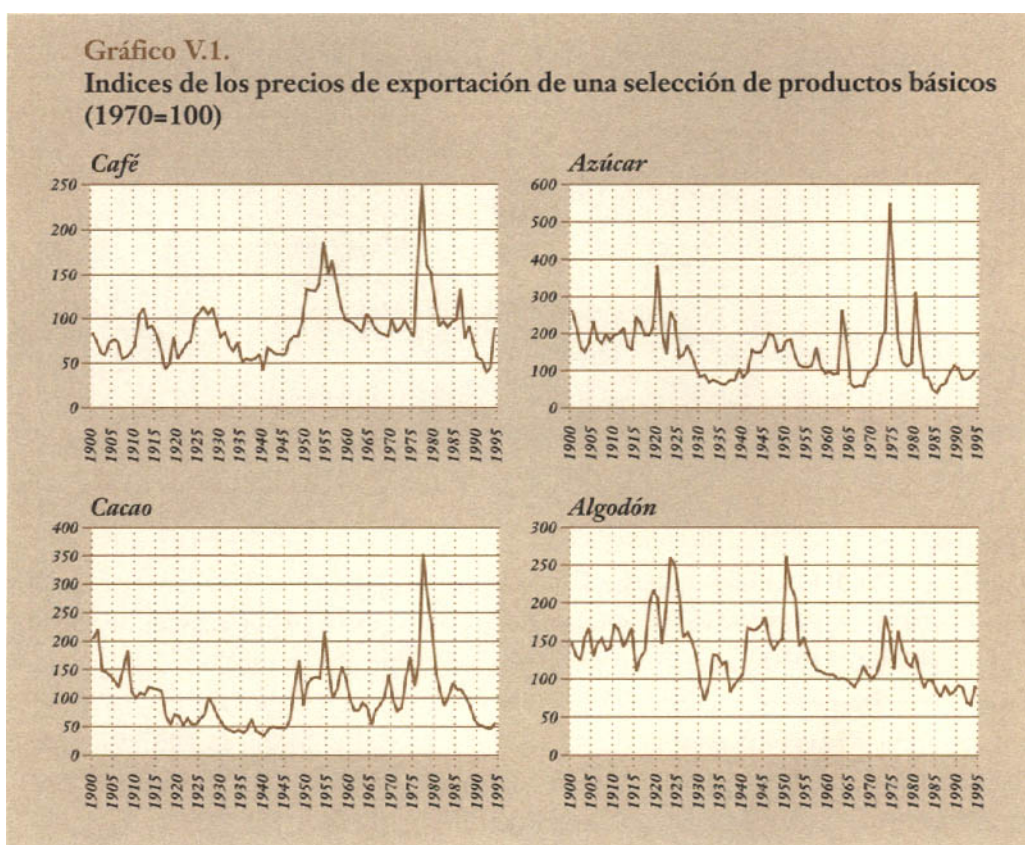
Fuentes:

Los datos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela entre 1900 y 1994 están tomados de Hofman (1997) y a partir de entonces de CEPAL (AELA, 1996) salvo en los siguientes casos: Argentina en 1900-14 (Cortés Conde, 1994); Colombia, en 1900-10, se toma la tasa compuesta de incremento del IPC entre 1901 y 1910 (Mitchell, 1993); México, en 1912-16 (Cárdenas y Mann, 1987).

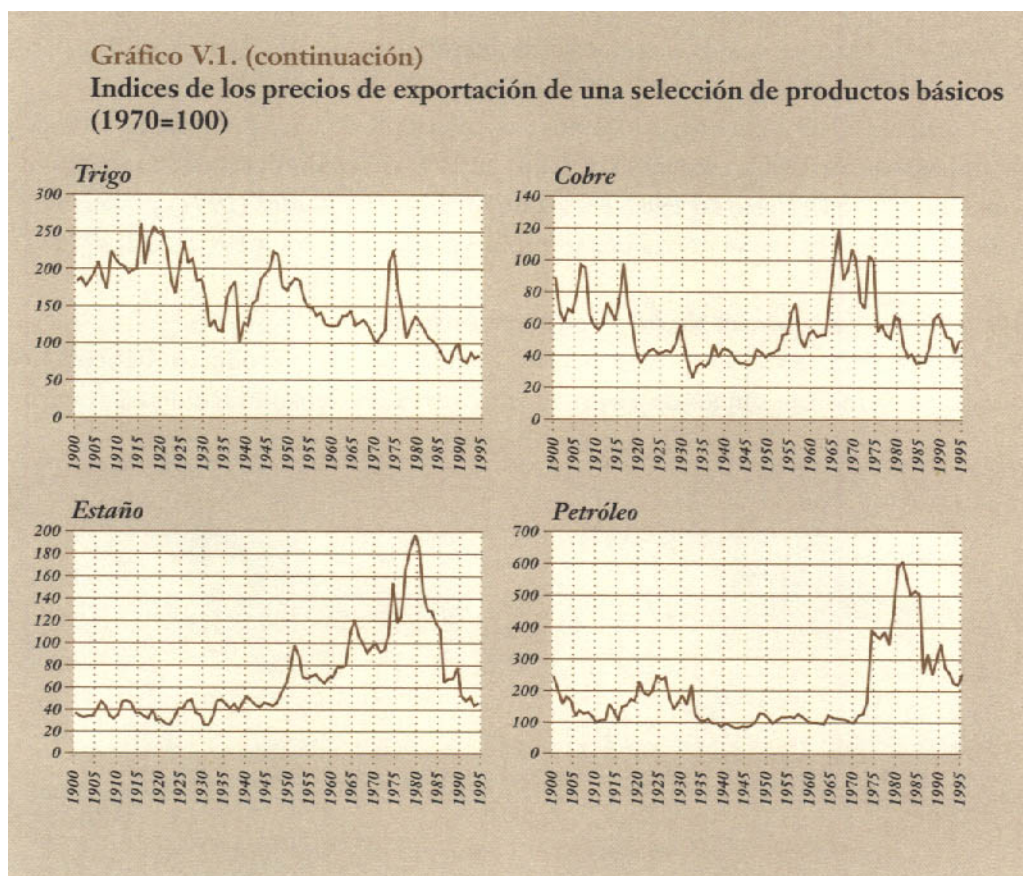
Mitchell (1993) para el resto de los países hasta 1988 y CEPAL (AELA, 1996) a partir de entonces, con la excepción de Cuba en 1903-57 cuyos datos están tomados de Brundenius (1984); Perú, en 1983-89, según Webb y Fernández (1991) y Nicaragua, en 1968-73, para la que se utiliza una interpolación basada en CEPAL (AELA, 1981).

Precios internacionales de los productos básicos

En el cuadro V.1 se recoge la tendencia observada en ciertos productos básicos. Los precios que se indican son los de los principales mercados de exportación para América



Latina —por lo general Estados Unidos— deflactados por el índice de precios al por mayor de Estados Unidos para obtener su valor “real”.



Fuentes:

Algodón: en 1900-12, índice Sauerbeck-Statist. para el grado No. 5 de Estados Unidos (Lewis, 1938); en 1913-24, valor unitario medio, f.o.b., de las exportaciones de Estados Unidos (USDC, 1950); en 1927-39 y 1946-66, precio del grado No. 5 de Estados Unidos en Liverpool (Grunwald y Musgrove, 1970); los datos de 1940-45 corresponden a los precios al por mayor en Estados Unidos (Manthy, 1978); en 1967-92, precio medio del algodón de Estados Unidos en 10 mercados diferentes (FMI/EFI); en 1993-94, US Orleans/Texas, Mid 1, c.i.f., norte de Europa (UNCTAD, 1995).

Azúcar: en 1900-24 valor unitario medio, f.o.b., de las importaciones de Estados Unidos (USDC, 1950); en 1925-62, precio medio, c.i.f., basado en las exportaciones de Cuba (Grunwald y Musgrave, 1970); en 1963-92, importaciones desde el Caribe en el mercado de Nueva York (FMI/EFI); en 1993-94, puertos del Caribe, f.o.b., a granel (UNCTAD, 1995).

Cacao: en 1900-24, valor unitario medio, f.o.b., de las importaciones de Estados Unidos (USDC, 1950); en 1925-47 (Grunwald y Musgrave, 1970) y, en 1948-92, (FMI/EFI) valor medio de las exportaciones brasileñas a Estados Unidos; en 1993-94, promedio del precio diario en Nueva York/Londres de futuros a tres meses (UNCTAD, 1995).

Café: en 1900-12, valor unitario medio, f.o.b., de las importaciones de Estados Unidos (USDC, 1950); en 1913-92, precio medio anual del café colombiano en Nueva York (BR, 1993); en 1993-94, Arábica suave colombiano, en depósito portuario, Nueva York (UNCTAD, 1995).

Cobre: en 1900-56, precio cotizado en Nueva York (Dore, 1988); en 1957-92 (FMI/EFI), precios cotizados en Londres; en 1993-94, precios cotizados en la Lonja de Metales de Londres, calidad alta, en efectivo, (UNCTAD, 1995). Durante la segunda guerra mundial los precios estuvieron fijados por Estados Unidos.

Estaño: en 1900-41 (Peñalosa, 1947); en 1942-67 (Grunwald y Musgrove, 1970); en 1968-92 (FMI/EFI); en 1993-94 (UNCTAD, 1995). Todos los precios cotizados en Londres.

Petróleo: en 1900-19, precio a pie de pozo en Estados Unidos (American Petroleum Institute, 1958); en 1920-70, índice de precios del petróleo venezolano (1968=100) tomado de Baptista (1989); en 1971-95, precio medio del crudo venezolano tomado del BCV.

Trigo: en 1900-12, índice Sauerbeck-Statist. para el trigo de Estados Unidos en Londres (Lewis, 1978); en 1913-39, el valor unitario medio, f.o.b., de las exportaciones de Estados Unidos (USDC, 1950); en 1940-49, valores basados en los precios al por mayor en Estados Unidos según Manthy (1978); en 1949-92 (FMI/EFI) y, en 1993-94 (UNCTAD, 1995), precios de exportación de Estados Unidos, f.o.b.

SECCION VI. COMERCIO EXTERIOR

En los cuadros siguientes se presentan datos sobre el crecimiento del valor (cuadro VI.1) y el volumen (cuadro VI.2) de la exportación y el nivel de la importación (cuadro VI.3). Los términos de intercambio (gráfico VI.1 y cuadro VI.4) representa la relación entre el valor unitario de la exportación y el valor unitario de la importación. Los términos de intercambio en relación al ingreso conocida frecuentemente en América Latina por “poder adquisitivo de la exportación” se obtiene al dividir el valor corriente de la exportación por el valor unitario de la importación.

Cuadro VI.1.
Crecimiento del valor de las exportaciones
(Tasa anual de crecimiento porcentual)

	1900-13	1913-29	1929-45	1945-72	1972-81	1981-95	1900-29	1916-95	1900-95
Argentina	9,0	3,3	1,4	1,9	17,3	6,3	6,4	4,3	4,0
Bolivia		-1,9 ^a	9,1	2,8	16,6	1,6		5,0	
Brasil	5,9	4,0	4,3	3,4	19,0	5,5	3,2	7,2	6,0
Chile	6,5	-0,4	4,0	5,7	20,1	11,1	0,9	5,9	4,4
Colombia	8,6	9,8	2,3	3,5	18,1	8,4	9,6	7,0	7,1
Costa Rica		4,7 ^a	-1,6	8,4	16,2	8,0		8,0	
Cuba	8,9	1,9	7,1	0,8	17,6	-2,7	7,3	4,5	4,4
Ecuador		-0,4 ^a	4,3	7,1	22,6	3,2		8,8	
El Salvador		3,6 ^a	4,6	7,9	16,1	0,3		6,9	
Guatemala		9,5 ^a	2,1	7,2	17,4	2,7		7,4	
Haití		4,6 ^a	0,0	1,1	18,7	-5,4		4,1	
Honduras		18,6 ^a	-5,6	6,7	17,7	1,6		6,4	
México ^b	5,9	3,0	6,4	3,7	30,5	4,7	6,6	7,3	6,6
Nicaragua		4,8 ^a	5,6	9,5	8,8	-1,7		6,8	
Panamá		-1,6 ^a	0,0	10,1	11,0	4,3		8,3	
Paraguay		1,8 ^a	1,7	3,5	19,0	16,0		7,0	
Perú	7,1	5,2	1,0	8,4	16,9	2,9	8,2	6,2	6,0
República Dominicana		0,4 ^a	6,4	4,7	11,1	-2,9		6,1	
Uruguay		-0,4 ^a	4,6	0,2	19,4	5,6		4,5	
Venezuela	5,6	11,4	7,1	5,9	18,2	0,1	7,2	9,3	9,2
AL[6]	7,0	3,7 ^c	3,7	3,8	20,3	4,9	4,7	6,6	5,7
CA[5]		8,3	-0,3	7,8	15,7	3,3		7,1	
AL[13]		-0,5 ^a	4,2	4,2	16,2	2,1		5,5	
América Latina		2,5 ^a	3,8	4,0	19,5	4,5		6,4	

Nota: Los valores en cursiva no difieren significativamente de cero a un nivel de confianza del 95%.

^a Los datos empiezan en 1916. ^b Los datos de México excluyen el período 1913-19. ^c De 1913 a 1919 la tasa de crecimiento se calcula excluyendo a México.

Cuadro VI.2.
Crecimiento del volumen de las exportaciones
(Tasa anual media de crecimiento del índice de volumen)

	1880-1900	1900-13	1913-29	1929-45	1945-72	1972-81	1981-95	1880-29	1929-95	1900-95
Argentina	6,2	4,6	4,9	-0,9	2,2	7,3	6,1	4,7	1,9	1,6
Bolivia				3,1	0,1	0,0	4,3		1,1	
Brasil	3,1	1,6	1,5	2,6	1,1	8,7	6,2	3,0	3,8	2,7
Chile	3,4	4,7	3,4	4,2	2,3	9,6	8,5	2,6	3,8	2,8
Colombia		5,5	6,8	2,6	2,3	1,6	8,5	6,5 ^a	3,0	3,7
Costa Rica			0,5 ^d	-0,7	6,6	2,6	7,4		5,0	4,1 ^d
Cuba	-10,8 ^b	12,0	4,6	0,0	0,7	4,2	-13,0	7,2 ^b	1,4	1,9
Ecuador				3,1	7,2	2,0	7,4		5,9	
El Salvador			3,5 ^d	0,7	6,2	-3,1	4,3		2,7	2,8 ^d
Guatemala			0,9 ^d	2,6	5,9	3,9	3,0		4,5	4,0 ^d
Haití				1,5	0,7	6,1	-3,4		1,7	
Honduras			11,4 ^d	-6,6	4,6	4,6	1,5		3,3	2,9 ^d
México ^h		2,7	2,5	-0,2	5,0	10,2	6,6	5,0 ^a	5,3	4,1
Nicaragua			5,4 ^d	-3,6	9,1	0,2	0,2		4,4	4,3 ^d
Panamá					8,8 ^e	2,1	4,4		5,0 ^e	
Paraguay					3,0	7,7	13,0		5,3 ^g	
Perú	5,1	7,2	6,8	-0,7	7,6	1,7	2,1	6,3	3,3	3,6
República Dominicana				2,1	2,4	2,4	-0,9		2,4	
Uruguay	-4,4 ^c	2,5	2,5	-0,6	0,2	10,6	4,1	0,6 ^c	2,1	1,2
Venezuela	1,3	2,5	15,5	4,4	5,0	-6,2	3,2	3,5	2,8	6,1
AL[6]		2,8	3,4 ^f	0,8	2,4	8,8	6,5	2,8 ^a	3,7	2,7
AL[13]				2,3	3,3	2,7	6,6		3,2	
AL[19]				1,0	2,5	7,7	6,7		3,6	

Notas: Los valores en cursiva no difieren significativamente de cero a un nivel de confianza del 95%. Los valores agregados de los grupos de países se obtienen ponderando los índices de los países por el valor de la exportación en valores constantes a precios de 1970 (deflactado por el índice de precios de la exportación de cada país).

^a Los datos empiezan en 1900. ^b Los datos empiezan en 1890. ^c Los datos empiezan en 1895. ^d Los datos empiezan en 1920. ^e Los datos empiezan en 1950. ^f De 1913 a 1919 la tasa de crecimiento se calcula excluyendo a México. ^g Los datos empiezan en 1938. ^h Excluye 1913-17.

Cuadro VI.3.
Volumen de las importaciones
(Valores medios a tres años, en millones de dólares de EE.UU., a los precios de 1970)

	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	1995
Argentina	289	707	575	933	1.003	1.344	1.445	1.756	2.700	1.345	4.499
Bolivia			30 ^b	38 ^b	58	69	83	166	263	232	389
Brasil	502	651	599	848	908	1.724	1.794	2.898	6.151	5.531	11.601
Chile	103	225	155	285	299	386	560	945	1.460	1.904	3.143
Colombia	50	56	84	193	282	419	546	815	1.685	1.884	4.543
Costa Rica			27	34	42	54	113	302	459	575	905
Cuba	202 ^b	248 ^b	519 ^b	319 ^b	289 ^b	672 ^b	720	1.254	1.196	1.679	510
Ecuador			14 ^b	17	26	71	119	269	897	1.185	1.955
El Salvador			19	29	23	56	116	224	357	235	408
Guatemala			32	52	45	94	152	280	435	376	572
Haití			23 ^b	28 ^b	18 ^b	47	40	49	120	115	138
Honduras			34	40	29	51	79	201	334	313	327
México	196	323	321 ^a	351	464	1.056	1.401	1.969	7.221	11.727	16.436
Nicaragua			22	24	21	38	72	198	256	192	209
Panamá			21 ^b	40 ^b	67 ^b	95	147	354	353	266	389
Paraguay			11 ^b	25 ^b	19 ^b	37 ^b	44	81	180	622	1.389
Perú	37	52	78	92	169	259	445	701	1.120	794	1.603
República Dominicana			31 ^b	23	35	57	90	263	522	592	761
Uruguay			137 ^b	191 ^b	184	232	220	214	503	451	905
Venezuela	37	52	50	128	346	1.230	1.982	1.717	4.561	3.673	4.252
AL[6]	1.177	2.014	1.736	2.738	3.302	6.160	7.728	10.100	23.778	26.063	44.474
AL[13]			475	632	736	1.060	1.721	3.302	5.800	5.949	9.949
AL[19]			2.255	3.370	4.038	7.320	9.450	13.401	29.578	32.012	54.423

^a Corresponde al promedio en 1921-22. ^b Valores deflactados por el índice de precios de las exportaciones de Estados Unidos.

Cuadro VI.4.
Términos de intercambio
(Valores medios a tres años, 1970=100)

	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	1995
Argentina	102	146	81	101	115	137	105	100	88	63	62
Bolivia				49	76	59	66	100	124	106	96
Brasil	80	113	50	71	47	97	91	100	71	60	60
Chile	76	90	82	94	62	59	59	100	51	48	48
Colombia	57	74	53	79	74	113	96	100	121	122	124
Costa Rica			56	89	49	102	93	100	90	75	85
Cuba ¹	125	111	145	60	133	215	115	100	138	114	118
Ecuador				77	55	135	108	100	226	191	173
El Salvador			63	58	72	93	83	100	163	64	56
Guatemala			56	93	58	125	115	100	72	50	55
Haití ¹				89	69	127	93	100	87	85	63
Honduras			82	109	140	102	93	100	100	90	98
México	116	135	124	178	144	149	97	100	275	202	212
Nicaragua			126	84	138	136	90	100	82	60	51
Panamá			40	81	53	127	107	100	69	80	78
Paraguay					67	143	110	100	100	129	123
Perú	171	148	138	103	87	116	85	100	131	95	107
República Dominicana				28	43	87	67	100	101	78	74
Uruguay					109	121	95	100	108	119	131
Venezuela	161	202	113	111	163	217	185	100	553	461	379
AL[6]	93	119	82	101	104	130	116	100	206	137	124
AL[13]					85	108	89	100	120	88	92
ALnopet					83	110	90	100	83	67	68
AL[19]					100	126	110	100	192	129	120
EE.UU. Pm/Px ²	128	127	92	101	94	126	109	100	142	133	131

Nota: ALnopet: América Latina sin los países exportadores de petróleo en 1970-90, es decir, AL[19] excluidos Ecuador, México y Venezuela.
¹ Para los términos de intercambio en 1900-60 se utiliza como variable sustitutiva la relación entre el valor unitario de la exportación cubana de azúcar de caña a Estados Unidos y el índice de precios de las exportaciones de Estados Unidos.

² El valor inverso de los términos de intercambio de Estados Unidos en 1900-70 se obtiene dividiendo el índice de precios de la importación de productos no manufacturados por el índice de precios de las exportaciones. A partir de ese año, se divide el precio general de las importaciones por el precio de las exportaciones. Los valores agregados de los grupos de países se obtienen ponderando los índices de precios de las exportaciones e importaciones de los países por sus exportaciones e importaciones en dólares corrientes, respectivamente.

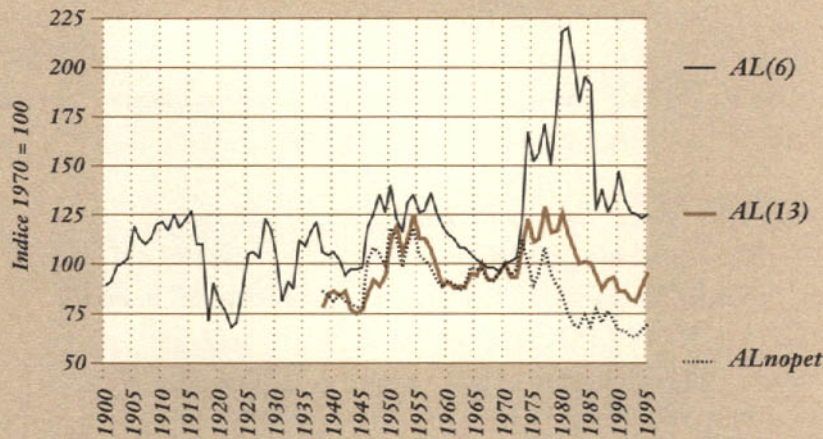
Cuadro VI.5.
Poder adquisitivo de las exportaciones
(Valores medios a tres años, 1970=100)

	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	1995
Argentina	19	41	38	55	85	72	68	100	144	159	224
Bolivia				29	57	48	38	100	120	117	138
Brasil	28	44	25	40	39	65	60	100	189	308	429
Chile	23	39	15	27	34	33	45	100	93	171	254
Colombia	6	8	14	36	39	66	68	100	191	341	432
Costa Rica			13	19	9	27	38	100	140	199	299
Cuba ¹	17	32	61	38	38	83	68	100	100	106	45
Ecuador				9	11	36	72	100	477	678	925
El Salvador			11	14	14	33	49	100	154	43	59
Guatemala			12	19	14	32	47	100	124	85	125
Haití				68	76	126	87	100	162	132	72
Honduras			15	64	38	43	42	100	159	152	153
México	17	36	40	42	53	78	74	100	429	730	972
Nicaragua			14	14	15	30	40	100	110	50	56
Panamá			4	7	9	31	34	100	78	58	86
Paraguay					28	72	56	100	204	795	1,527
Perú	5	7	12	16	23	28	52	100	135	101	132
República Dominicana				12	25	50	72	100	168	102	89
Uruguay					95	99	63	100	146	227	277
Venezuela	2	2	2	10	36	80	142	100	281	262	282
AL[6]	15	26	18	30	46	64	78	100	210	300	382
AL[13]				24	26	40	51	100	151	135	185
ALnopenet				33	43	54	57	100	148	202	276
AL[19]				28	41	58	71	100	196	259	334

Nota: ALnopenet: AL[19] menos Ecuador, México y Venezuela. Para obtener los valores de los grupos de países se agregan primero las exportaciones y se deflactan después por un índice de precios de las importaciones ponderado por el valor de las importaciones en dólares corrientes.

¹ Para los datos de Cuba en 1900-60 se utiliza como deflactor el índice de precios de las exportaciones de Estados Unidos.

Gráfico VI.1.
América Latina: Términos de intercambio



Nota: ALnppet: AL(19) menos Ecuador, México y Venezuela, los países principales de la región exportadores de petróleo a partir de 1970.

Fuentes de la exportación y la importación en dólares corrientes de EE.UU.:

Salvo que se indique lo contrario, hasta 1995, todas las series han sido elaboradas según FMI/EFI. Los datos se registran por lo general como exportación f.o.b. (franco a bordo, en la frontera del país exportador) e importación c.i.f. (costo, seguro y flete, en la frontera del país importador) salvo en los casos de República Dominicana en 1948-62 y de Ecuador, Haití, Panamá y Paraguay hasta 1948, en que la importación se registra en valores f.o.b. (véase Wilkie, 1974).

Argentina: 1900-15, Hofman (1997); 1916-71, Wilkie (1974).

Brasil: 1900-15, Hofman (1997); 1916-39, Wilkie (1974); 1940-87, IBGE (1990).

Centroamérica: 1913, UP (1952); 1916-19, Wilkie (1974); 1920-87, Bulmer-Thomas (1987).

Chile: 1900-06, basado en tasas de crecimiento expresadas en libras esterlinas, (Palma, 1979); 1907-15, Hofman (1997); 1916-71, Wilkie (1974).

Colombia: 1900-15, Hofman (1997); 1916-22, Wilkie (1974); 1923-92, BR (1993).

Cuba: 1900-88, Mitchell (1993); en adelante, CEPAL (AELA, 1966).

México: 1900-87, INEGI (1990).

Perú: 1900-12 y 1914-15, basados en la tasa de crecimiento de valores expresados en soles-oro, Thorp y Bertram (1978); 1913, UP (1952); 1916-29, Wilkie (1974); 1930-92, Webb y Fernández (1991, 1992).

Venezuela: 1900-15, Baptista (1997); 1916-39, Wilkie (1974); 1940-95, BCV (1966, 1990).

Bolivia, Ecuador, Haití, Paraguay, Panamá, República Dominicana y Uruguay: 1913, UP (1952); 1916-71, Wilkie (1974).

Fuentes del volumen de la exportación:

Los índices se han elaborado empleando la fórmula de Laspeyres. Todas las series se han completado hasta 1995 utilizando la tasa de crecimiento del índice de volumen de la exportación de CEPAL (AELA, 1981-96).

Argentina: 1900-63, Diéguez (1972; 1964-72, CEPAL (1976).

Brasil: 1880-1979, IBGE (1990).

Centroamérica: 1920-87, Bulmer-Thomas (1987).

Chile: 1880-1900, Palma (1979); 1900-49, CEPAL (1951).

Colombia: 1905-45, empalme de la “serie A” y la “serie B” de Ocampo y Montenegro (1984); 1920-21, café únicamente; 1946-72, CEPAL (1976).

Cuba: 1900-59, exportación de azúcar únicamente, Mitchell (1993, págs. 279-80); 1960-94, UNCTAD (1986,1995).

México: 1900-37, CEPAL (1951); 1938-77, INEGI (1990).

Perú: 1880-1962, Hunt (1973); 1901, 1903, interpolaciones; 1963-91, Webb y Fernández (1991,1992).

Uruguay: 1895-1970, Finch (1981). El índice está elaborado mediante el empalme de tres series: 1895-1913 (1913 = 100), 1913-40 (1938 = 100) y 1935-70 (1961 = 100).

Venezuela: 1881-1989, cálculo propio basado en la exportación de café, cacao, cueros y pieles desde 1881 hasta 1920 utilizando los precios de 1907 como ponderación; en 1920-47 se incluye el petróleo y la ponderación corresponde a los precios de 1937 (Izard, 1970); 1948-80, exportación de petróleo únicamente.

CEPAL (1976) hasta 1972: en *Bolivia* desde 1929, en *Ecuador* desde 1928, en *Haití* desde 1930, en *Paraguay* desde 1938 y en *República Dominicana* desde 1930. En el caso de *Panamá*, los valores en 1945-95 corresponden al valor constante de la exportación de mercancías en dólares de EE.UU. a los precios de 1970.

Fuentes de los índices de valor unitario de la exportación:

Todas las series se completan hasta 1995 utilizando la tasa de crecimiento del índice del valor unitario calculado por CEPAL (AELA, 1981-96).

Argentina: 1900-29, Diéguez (1973); 1930-72, CEPAL (1976).

Brasil: 1900-79, IBGE (1990) (en 1900-13 expresado en libras esterlinas y, en adelante, en dólares de EE.UU.).

Centroamérica: 1920-84, basado en Bulmer-Thomas (1987).

Chile: 1900-27, CEPAL (1951); 1928-72, CEPAL (1976).

Colombia: 1900-06, Ocampo (1984) empalmado hasta 1945 con la serie en Ocampo y Montenegro (1984); 1946-72, CEPAL (1976). En 1920-21, el índice de precios de la exportación se calcula únicamente a partir de valor unitario del precio de la exportación de café.

Cuba: 1900-60, el valor del índice de precios de la exportación se sustituye por el precio por libra del azúcar de caña en dólares de EE.UU.; 1900-18, precio de las importaciones de azúcar en Estados Unidos (USDC, 1975); 1919-39, precio de las exportaciones de azúcar cubano a Estados Unidos (Santamaría, 1995); 1940-67, índice del precio de exportación del azúcar cubano (Grunwald y Musgrove, 1970); 1960-95, valor unitario de la exportación (UNCTAD, 1983, 1995).

México: 1900-24, CEPAL (1951); 1925-60, Cárdenas (1994); 1961-77, INEGI (1990). Para salvar el vacío de datos debido a la revolución, 1913-18, se utiliza la tasa de crecimiento del índice de Estados Unidos sobre importación de productos no manufacturados.

Perú: 1900-27, Hunt (1973) basado en la tasa de crecimiento del índice de exportación en moneda nacional; 1928-59, CEPAL (1976); 1960-88, Webb y Fernández (1991, 1992).

Venezuela: 1900-72, Baptista (1997).

CEPAL (1976) hasta 1972: en *Bolivia* desde 1929, en *Ecuador* desde 1928, en *Haití* desde 1930, en *Paraguay* desde 1938 y en *República Dominicana* desde 1930. *Panamá*, en 1950-71, FMI/EFI. *Estados Unidos*, 1900-70, USDC (1975), FMI/EFI, en adelante.

Fuentes de los índices del valor unitario de la importación:

Salvo indicación en contrario, las series se completan hasta 1995 utilizando la tasa de crecimiento del índice del valor unitario de la importación calculado por CEPAL (AELA, 1981-96).

Argentina: 1900-09, basado en las tasas de crecimiento del índice de precios de

las exportaciones del Reino Unido (Feinstein, 1972); 1910-28, CEPAL (1951); 1946-72, CEPAL (1976).

Brasil: 1900-79, IBGE (1990).

Centroamérica: 1920-84, basado en Bulmer-Thomas (1987).

Chile: 1900-27, CEPAL (1951); 1928-72, CEPAL (1976).

Colombia: 1900-09, basado en las tasas de crecimiento del índice de precios de las exportaciones de Estados Unidos; 1910-45, Ocampo y Montenegro (1984, cuadro A-2, serie B); 1946-72, CEPAL (1976).

Cuba: Se utiliza, hasta 1960, el índice de precios de las exportaciones de Estados Unidos como variable sustitutiva del valor unitario de la importación. UNCTAD (1983, 1995), en adelante.

México: 1900-24, CEPAL (1951); 1925-60, Cárdenas (1994); 1961-72, CEPAL (1976). Para salvar el vacío de datos debido a la revolución, 1914-18, se utiliza la tasa de crecimiento del índice de precios de las exportaciones de Estados Unidos.

Perú: 1900-28, basado en la tasa de crecimiento de un índice que combina el índice de precios de las exportaciones de Estados Unidos (ponderación del 75%) y el del Reino Unido (25%); 1929-59, CEPAL (1976); 1960-84, Webb y Fernández (1991, 1992).

Venezuela: 1900-82, Baptista (1997).

CEPAL (1976) hasta 1972: en *Bolivia* desde 1929, en *Ecuador* desde 1928, en *Haití* desde 1930, en *Paraguay* desde 1938 y en *República Dominicana* desde 1930. *Panamá*, en 1950-71, FMI/EFI.

Estados Unidos: 1900-70, índice de importación de productos no manufacturados (ponderación: 70%, materias primas; 30% alimentos no elaborados), USDC (1975); índice general de la importación FMI/EFI en adelante.

SECCION VII.

EXPOSICION A LAS CONDICIONES ECONOMICAS EXTERNAS

En este apéndice se presentan datos y cuadros que recogen una medición de la “vulnerabilidad” en una muestra de países, es decir, el grado en que las economías nacionales están expuestas a perturbaciones del exterior. En los cuadros VII.1 y VII.2 se indica la proporción de ingresos aduaneros y de recaudación del impuesto sobre la renta en el ingreso ordinario del gobierno, aspectos que recogen la situación fiscal de cara al comercio exterior. En los cuadros VII.3 y VII.4 se muestra la participación que corresponde a los productos básicos principales en el total de la exportación, además de un índice de concentración. Este índice mide el peso de los dos productos principales en el total de la exportación de acuerdo a la formula siguiente:

$$\sqrt{\frac{2 \left(\frac{x_i}{\sum_{j=1}^2 x_j} \right)^2}{\sum_{j=1}^2 \left(\frac{x_j}{\sum_{j=1}^2 x_j} \right)^2}} \cdot 100$$

donde x_{ji} son las categorías principales de exportación y x_i es la exportación de los dos productos principales. El índice toma un valor de 100 si un solo producto representa el 100% de la exportación, y un valor de 1 (o cerca de cero) si los dos productos principales representan cada uno sólo el 1% del total de las exportaciones. En los cuadros VII.5 y VII.6 se indica la proporción de la importación y la exportación, respectivamente, frente al Reino Unido y Estados Unidos como criterio para medir el grado de dependencia de un mercado. Se incluyen también las desviaciones estándar de la muestra de países para indicar el grado de dispersión.

Cuadro VII.1.**Recaudación aduanera como porcentaje del ingreso total del gobierno**
(Promedios a tres años)

	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1988 ^a
Argentina	46,3	54,9	47,5	45,1	23,4	5,8	2,8	17,7	9,0	9,1
Brasil	53,6	54,4	35,9	38,0	22,3	9,5	11,2	5,0	3,0	1,1
Chile	61,4	89,0	66,1	43,7	40,9	20,0	18,7	11,2	4,8	8,8
Colombia	nd	77,9	54,7	45,3	29,3	19,2	25,9	16,7	11,6	16,8
México	44,2	44,9	nd	30,7	33,0	22,6	17,1	6,3	7,7	1,0
Perú	56,0	45,8	44,2	30,7	26,7	39,7	8,6	23,7	28,2	18,0
Venezuela	61,4	65,3	47,0	46,1	33,1	20,2	8,9	5,6	6,5	10,3
Media	52,2	64,0	49,2	39,9	29,8	19,6	13,3	12,3	10,1	9,3
DE	21,2	16,6	10,7	7,8	7,1	11,4	8,0	8,4	8,5	6,4

Nota: Media: promedio simple de la muestra de siete países; DE: desviación estándar.

^a Promedio de 1987-88.

Cuadro VII.2.**Recaudación del impuesto sobre la renta como porcentaje del ingreso total del gobierno**
(Promedios a tres años)

	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1988 ^a
Argentina	3,4	3,1	3,2	3,9	18,8	33,9	19,1	23,0	6,5	12,4
Brasil				4,1	9,2	28,4	27,8	24,7	28,6	22,8
Chile	0,9	1,3	6,9	19,3	23,4	30,0	34,5	39,0	17,4	18,6
Colombia				6,4	25,1	45,6	46,6	50,3	25,2	27,3
México				10,2	14,5	24,3	32,0	39,3	37,6	26,5
Perú	3,2	8,6	6,9	10,9	16,1	24,1	32,8	31,5	27,0	25,3
Venezuela					0,4	24,0	32,0	47,6	66,8	43,6
Media	2,5	4,3	6,2	9,1	15,1	30,0	32,0	36,5	29,9	21,7
DE	1,4	3,8	1,8	5,9	8,8	8,1	8,9	11,0	19,2	6,4

Nota: Media: promedio simple de la muestra de siete países; DE: desviación estándar.

^a Promedio de 1987-88.

Cuadro VII.3.
Productos básicos principales de exportación
(Porcentaje)

	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	1995
Argentina	lana(24) trigo(19) plata(39) estaño(27)	trigo(23) lana(15) estaño(54) caucho(16)	trigo(24) carne(18) estaño(68) plata(11)	trigo(19) carne(18) estaño(84) cobre(4)	carne(23) trigo(16) estaño(80) plata(6)	trigo(17) carne(15) estaño(67) plomo(9)	carne(22) lana(14) estaño(66) plomo(7)	carne(25) trigo(6) estaño(50) antimonio(16)	carne(13) trigo(10) estaño(43) gas(25)	carne(7) trigo(6) gas(26) zinc(16)	petróleo(8) trigo(5) zinc(11) gas(10)
Bolivia ¹	caucho(20)	caucho(31)	caucho(4)	algodón(3)	algodón(18)	cacao(7)	cacao(6)	hierro(7)	café(10)	hierro(8)	hierro(6)
Brasil	caucho(20)	caucho(31)	caucho(4)	algodón(3)	algodón(18)	cacao(7)	cacao(6)	hierro(7)	café(10)	hierro(8)	hierro(6)
Chile	nitrito(65) cobre(14) café(49)	nitrito(67) cobre(7) café(39)	nitrito(54) cobre(12) café(62)	nitrito(43) cobre(37) café(64)	cobre(57) nitrito(19) café(62)	cobre(52) nitrito(22) café(72)	cobre(67) nitrito(7) café(75)	cobre(79) hierro(6) café(59)	cobre(46) hierro(4) café(54)	cobre(46) pescado(4) petróleo(23)	cobre(39) madera(6) café(20)
Colombia ²	oro(17) café(60) banano(31)	oro(16) banano(53) café(32)	oro(13) café(51) banano(33)	petróleo(22) café(67) banano(25)	petróleo(29) café(54) banano(28)	petróleo(16) café(30) banano(56)	petróleo(18) café(53) banano(24)	petróleo(11) café(29) banano(29)	petróleo(4) café(27) banano(22)	café(21) banano(24) café(17)	petróleo(19) banano(24) café(14)
Costa Rica	café(60) banano(31)	café(32) banano(53) café(32)	café(51) banano(33) café(32)	café(67) banano(25) café(32)	café(54) banano(28) café(32)	café(30) banano(56) café(32)	café(53) banano(24) café(32)	café(29) banano(29) café(32)	café(27) banano(22) café(17)	banano(24) café(17) café(14)	banano(24) café(14) café(14)
Cuba	azúcar(61) tabaco(23) plata(44)	azúcar(70) tabaco(24) plata(28)	azúcar(87) tabaco(10) petróleo(67)	azúcar(68) tabaco(17) plata(15)	azúcar(70) tabaco(8) plata(14)	azúcar(82) tabaco(5) algodón(17)	azúcar(73) tabaco(8) algodón(23)	azúcar(75) tabaco(4) algodón(8)	azúcar(82) níquel(5) petróleo(65)	azúcar(74) níquel(7) petróleo(32)	azúcar(50) níquel(22) petróleo(10)
México	plata(44) cobre(8) azúcar(25)	plata(28) oro(16) cobre(20)	petróleo(67) plata(17) azúcar(35)	petróleo(14) petróleo(33) petróleo(33)	plata(14) zinc(13) petróleo(26)	algodón(17) plomo(12) algodón(34)	algodón(23) café(9) algodón(18)	algodón(8) café(5) pescado(27)	petróleo(65) café(4) petróleo(20)	petróleo(32) café(2) cobre(18)	petróleo(10) café(2) cobre(19)
Perú	plata(18) azúcar(19)	azúcar(19) algodón(26)	algodón(26) cobre(21)	cobre(21) algodón(21)	algodón(21) algodón(21)	algodón(15) cobre(17)	cobre(17) cobre(17)	cobre(25) cobre(25)	cobre(18) cobre(18)	pescado(13) pescado(15)	pescado(15) pescado(15)
Uruguay	lana(29) curtidos(28)	lana(40) curtidos(23)	lana(40) carne(30)	carne(37) lana(27)	lana(45) carne(22)	lana(48) carne(19)	lana(57) carne(20)	lana(32) carne(32)	lana(17) carne(17)	lana(16) carne(11)	carne(14) lana(9)
Venezuela	café(43) cacao(20)	café(53) cacao(18)	café(42) cacao(18)	petróleo(82) café(10)	petróleo(88) café(3)	petróleo(94) café(1)	petróleo(88) hierro(6)	petróleo(87) hierro(6)	petróleo(90) hierro(2)	petróleo(79) aluminio(4)	petróleo(75) aluminio(4)

Nota: Entre paréntesis, figura la proporción frente al total exportado, f.o.b.

¹ La exportación boliviana de plata en torno a 1900 corresponde al año 1901; la de caucho en torno a 1910 corresponde al promedio en 1912-13.

² Los datos sobre las exportaciones colombianas en torno a 1900 corresponden a 1898; los de la exportación de oro en torno a 1910 corresponden al promedio en 1912-13 y, en torno a 1920, al promedio en 1921-22.

Cuadro VII.4.
Indices de concentración de productos básicos
(Promedios a tres años)

	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	1995
Argentina	30,6	27,5	30,0	26,2	28,0	22,7	26,1	29,7	16,4	9,2	10,6
Bolivia	47,4	56,3	68,9	84,1	80,2	67,6	64,4	52,5	49,7	30,5	14,9
Brasil	60,4	59,7	55,1	68,1	38,5	62,4	55,3	32,8	15,6	12,0	10,0
Chile	66,5	67,4	55,3	56,7	60,1	56,5	67,4	76,2	46,2	46,2	39,5
Colombia	51,9	42,2	63,3	67,7	68,4	73,8	77,1	60,0	54,1	31,1	27,6
Costa Rica	67,6	62,2	60,2	71,8	60,9	63,9	58,1	40,9	34,9	28,8	27,8
Cuba	65,2	74,0	87,6	70,1	70,5	82,2	73,4	75,1	82,2	74,3	54,6
México	45,1	32,2	69,1	20,5	19,1	20,8	24,7	9,4	65,1	32,1	10,2
Perú	32,0	27,6	43,6	39,1	33,4	37,2	24,8	36,8	26,9	22,2	24,2
Uruguay	40,3	46,1	50,0	45,8	50,1	51,6	60,4	45,3	24,0	19,4	16,6
Venezuela	47,4	56,0	45,7	82,6	88,1	94,0	88,2	87,2	90,0	79,1	75,1
Media	50,4	50,1	57,2	57,5	54,3	57,5	56,5	49,6	45,9	35,0	28,3
DE	13,2	16,1	15,4	21,8	22,3	23,2	22,1	23,3	25,4	23,0	20,8

Nota: Media: promedio simple de la muestra de 11 países; DE: desviación estándar.

Cuadro VII.5.

Porcentaje de la exportación al Reino Unido y Estados Unidos
(Promedios a tres años)

	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1988 ^a
Argentina	22,9	30,3	43,2	44,4	57,8	35,5	29,9	16,9	11,3	15,0
Bolivia		81,5	91,5	93,8	90,9	95,2	78,8	73,7	38,7	30,0
Brasil	55,2	56,0	47,2	49,4	58,2	60,1	48,7	35,9	21,6	29,9
Chile	52,1	55,8	51,8	42,3	59,6	59,0	53,5	25,0	16,7	25,9
Colombia		66,2	78,2	83,3	63,9	78,7	69,2	39,4	26,4	38,3
México	77,8	79,7	72,7	71,5	87,3	80,6	63,3	64,3	62,2	61,2
Perú	65,8	63,4	78,3	59,8	51,1	45,7	41,9	35,1	30,0	23,3
Uruguay	15,4	13,4	45,3	41,5	52,2	58,3	32,8	16,6	12,6	17,5
Venezuela	42,1	45,2	38,2	22,0	35,1	32,0	50,1	46,4	31,6	49,8
Media	48,0	52,5	60,3	56,5	63,2	63,2	53,4	40,5	27,5	32,3
DE	26,6	21,8	21,2	22,9	18,9	21,4	16,6	20,0	15,9	15,3

Nota: Media: promedio simple de la muestra de 11 países; DE: desviación estándar.

^a Promedio en 1987-88.

Cuadro VII.6.

Porcentaje de la importación desde el Reino Unido y Estados Unidos
(Promedios a tres años)

	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1988 ^a
Argentina	46,7	42,7	49,2	40,9	48,9	29,0	33,1	28,9	25,3	17,1
Brasil	40,6	41,0	59,8	49,4	56,6	50,8	36,2	35,6	20,3	24,0
Chile	46,6	43,9	61,4	49,7	54,6	61,2	53,9	38,6	26,6	22,8
Colombia	n.a.	61,8	75,9	56,7	73,7	70,0	62,0	48,3	40,6	37,9
México	54,6	57,3	71,8	74,8	79,5	86,5	76,0	65,4	65,1	52,7
Perú	54,8	58,0	71,2	54,5	59,8	72,6	55,4	31,4	25,2	21,8
Venezuela	75,3	78,6	84,5	73,4	88,6	93,3	78,9	65,3	70,2	63,3
Media	53,4	54,0	67,1	57,0	65,9	62,4	56,5	45,1	39,1	34,6
DE	14,2	14,2	13,2	12,9	14,8	21,8	18,8	15,8	20,7	18,4

Nota: Media: promedio simple de la muestra de 11 países; DE: desviación estándar.

^a Promedio en 1987-88.

Fuentes:

Los cuadros VII.1 y VII.2, y VII.5 y VII.6 se basan en datos primarios tomados de Mitchell (1993). En los cuadros VII.3 y VII.4, los datos, entre 1900 y 1988, están tomados de Mitchell (1993). A partir de 1988, los datos están tomados de CEPAL (AELA). Las excepciones son las siguientes: *Bolivia*: el valor de la exportación de caucho y plata en 1901, UP (1902), en 1912-13, Sociedad de Naciones (1925); los datos sobre exportaciones de plomo en 1960, de antimonio en 1970 y de plata en 1980 están tomados de Wilkie (1996); *Colombia*: en 1898, Ocampo (1984), exportación de oro, en 1912-13 y en 1921-22, Sociedad de Naciones (1925); *Cuba*: en 1980-95, UNCTAD (1995).

SECCION VIII. DISTRIBUCION DEL INGRESO

La distribución del ingreso se presenta aquí en forma de coeficientes Gini para el ingreso de los hogares, una medida que si bien no es ideal desde el punto de vista técnico, es la única que está disponible en América Latina durante más de medio siglo para varios países. El coeficiente Gini se deriva de la “curva de Lorenz”, que resume el valor acumulativo de la distribución del ingreso en la población. Se extiende desde cero (una distribución donde todos los hogares reciben el mismo ingreso) hasta la unidad (un solo hogar recibe todo el ingreso nacional); así, un coeficiente que aumente con el paso del tiempo significa un empeoramiento de la distribución del ingreso, mientras que un país con un coeficiente más bajo que el de otro país gozará de una distribución del ingreso más igualitaria.

Cuadro VIII.1.
Coefficientes Gini
(Distribución de los bogares en función de su ingreso)

	Argentina		Brasil		Chile		Colombia		Costa Rica		México		Uruguay		Venezuela	
	Urbano	Nacional	Nacional	Santiago	Nacional	Urbano	Nacional	Urbano	Nacional	Urbano	Nacional	Urbano	Montevideo	Nacional	Nacional	Nacional
1938					0,45											
Primeros años cincuenta		0,37			0,44	0,51					0,59					
1960		0,57		0,46												
1961	0,41															
1963									0,61		0,57					
1964				0,46	0,54	0,57			0,59		0,55					
1967				0,50												
1968													0,33			
1969	0,41															
1970		0,63														
1971				0,47	0,52	0,57			0,44						0,49	
1973													0,33			
1974	0,42															
1977									0,39		0,55					
1978				0,52	0,47	0,56							0,44			
1979		0,61														
1980	0,46	0,62				0,57			0,42							
1981				0,52									0,43		0,39	
1984						0,51					0,48					
1985									0,39				0,41		0,42	
1986	0,50															
1987		0,63		0,54					0,43							
1988					0,47	0,52			0,43							
1989		0,65														
1990	0,52	0,63		0,52					0,41		0,52		0,41		0,40	0,40
1991													0,44			
1992	0,51			0,52							0,53					
1993									0,42							
1994	0,54				0,46	0,56			0,42				0,38			
1995						0,56										
						0,54										

Fuente: Altimir (1997a, gráfico 1), revisado para esta obra por el autor con el objeto de incluir sólo las estimaciones que pueden considerarse razonablemente comparables.

SECCION IX. NIVELES DE VIDA

En esta sección se ofrecen datos sobre el PIB per cápita, el analfabetismo y la esperanza de vida como criterios básicos de medición del desarrollo humano. Además, se presenta un índice de nivel de vida elaborado por los autores de este apéndice, basado en el método que se sigue en el *Informe sobre el desarrollo humano* preparado en el PNUD.

Cuadro IX.1.

PIB per cápita: valores absolutos por décadas

(Dólares de EE.UU. per cápita, a precios PPA de 1970; promedios a tres años)

	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	1995
Argentina	439	557	513	559	645	773	852	1.191	1.377	1.147	1.402
Bolivia						261	215	294	352	289	310
Brasil	71	82	97	126	160	215	324	450	775	788	809
Chile	283	341	315	502	482	576	679	851	959	1.098	1.392
Colombia	118	146	172	230	291	360	420	536	674	749	856
Costa Rica			278	278	325	371	469	655	884	808	880
Cuba ¹	272	412	402	366	374	380	390	373	649	686	480
Ecuador	89	109	132	154	159	230	285	358	542	520	549
El Salvador			164	178	190	274	329	407	409	355	429
Guatemala			235	246	382	309	337	419	514	447	475
Haití						129	120	121	157	118	85
Honduras			216	264	195	227	237	280	307	276	294
México ²	261	316	346	313	357	458	611	879	1.163	1.107	1.090
Nicaragua			173	200	185	219	288	426	314	193	175
Panamá						457	561	892	1.098	943	1.099
Paraguay					317	295	302	359	619	563	559
Perú	104	150	192	270	309	370	485	613	702	497	562
República Dominicana						244	298	379	543	509	545
Uruguay					662	864	915	971	1.156	1.155	1.351
Venezuela	106	115	143	408	502	974	1.128	1.328	1.533	1.248	1.248
AL6]	185	228	235	277	320	413	521	707	973	938	990
AL[13]						323	367	457	557	466	505
América Latina						394	487	649	884	837	879
Estados Unidos	1.478	1.718	1.901	2.151	2.484	3.299	3.844	5.153	6.301	7.379	7.742

Fuentes: Calculado a partir de los datos sobre población y PIB que figuran en las secciones I y II.

¹ Véase la nota sobre el cálculo del PIB de Cuba en la sección II.

² El valor en torno a 1910 corresponde al promedio en 1909-10 y, en torno a 1920, al promedio en 1921-22.

Cuadro IX.2.
Tasa de analfabetismo
(Porcentaje de la población con 15 años o más)

	1870	1880	1890	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	1995
Argentina	76,5	67,2	57,9	48,7	39,6	31,8	25,1	18,3	12,4	8,6	7,4	6,1	4,2	3,8
Bolivia				81,5	79,8	77,5	75,1	72,1	67,9	55,9	44,0	32,6	22,0	16,9
Brasil	84,0	85,2	75,3	65,3	65,1	64,9	60,5	56,1	50,6	39,7	33,8	25,5	20,6	16,7
Chile		67,8	63,1	56,5	46,8	36,6	25,3	27,1	21,0	16,4	11,0	9,3	6,3	4,8
Colombia				66,0	60,7	56,2	48,1	43,1	38,2	30,4	21,8	14,9	10,3	8,7
Costa Rica	81,7	77,8	73,9	64,4	53,5	42,5	33,0	26,8	20,6	17,1	12,9	8,9	6,2	5,2
Cuba				54,0	43,2	35,9	28,9	23,7	22,1	20,8	13,0	7,0	4,7	3,5
Ecuador				66,9	62,3	57,7	53,7	49,4	44,3	34,5	28,0	18,5	11,7	9,9
El Salvador				73,7	73,4	73,2	72,4	65,0	57,6	51,6	43,7	35,7	27,7	23,7
Guatemala		93,7	90,1	88,1	86,8	85,4	80,7	75,7	70,6	64,5	56,7	45,8	39,1	36,0
Haití				92,0	91,8	91,7	91,5	90,8	89,4	84,3	79,2	67,7	58,9	55,0
Honduras			73,5	71,7	70,0	68,2	66,5	65,3	60,4	55,5	46,8	39,3	33,0	29,9
México				75,6	70,2	64,7	63,6	53,9	39,5	34,6	25,8	17,0	12,4	10,4
Nicaragua				82,7	73,4	61,3	61,4	61,5	61,6	53,0	43,5	38,5	30,2	25,8
Panamá				68,6	61,7	54,9	53,9	41,5	33,3	26,7	21,7	14,4	11,2	9,2
Paraguay			75,5	75,7	71,2	66,8	62,6	57,6	48,7	39,8	29,6	19,1	14,1	11,3
Perú		80,9	78,3											
República Dominicana						70,8	74,2	69,6	57,1	35,5	33,0	26,6	20,8	17,9
Uruguay				40,6	35,1	29,5	23,9	18,7	14,3	10,5	7,5	5,4	3,7	2,7
Venezuela				72,2	70,8	68,2	64,1	58,0	49,0	37,9	24,8	16,1	10,0	8,9
AL[6]				66,1	62,1	57,9	52,7	47,1	39,9	32,5	26,2	19,2	14,6	12,2
AL[13]						67,4	64,6	60,2	53,8	45,5	37,7	29,0	23,0	20,3
América Latina						58,9	54,3	49,0	42,0	34,6	28,0	20,7	16,1	13,6
Jamaica	83,4	76,2	66,0	57,3	48,8	43,9	36,5	28,9	23,0	18,1	14,0	10,6	8,2	7,3
Trinidad y Tobago				61,8	52,2	42,6	37,9	30,5	24,1	19,5	15,4	11,9	9,0	
Canadá			19,8	15,9	8,8	6,5	4,9	3,7	2,5	1,7	1,0			1,0
Estados Unidos	19,8	16,5	13,9	11,2	8,2	6,5	4,8	4,2	2,6	2,1	1,0	0,5		1,0

Fuentes:

Todos los datos están tomados de un informe de consultoría elaborado por Hunt, 1997, para esta obra. Las fuentes son los censos nacionales o interpolaciones lineales entre censos. Los datos de 1995 son, en la mayoría de los casos, estimaciones de la UNESCO. El dato de Nicaragua en 1995 está tomado del censo nacional. Los datos de Argentina (antes de 1940) y de Estados Unidos (a partir de 1930) se refieren a una población adulta de 14 años de edad o más. Los demás datos se refieren a una población de 15 años de edad o más. Los censos de los primeros años con datos sobre alfabetismo adulto que fijaban edades mínimas distintas han sido ajustados a la edad de 15 años o más utilizando proporciones de otros censos que recogían características demográficas y educacionales similares. Los censos ajustados en la forma indicada han sido los siguientes: Bolivia (1900), Canadá (1911, 1901, 1891), Chile (1895, 1885, 1875), Colombia (1928, 1918), Costa Rica (1927, 1892, 1964), Guatemala (1921, 1893, 1880), Honduras (1950, 1927, 1887), Jamaica (1953, 1943, 1921, 1911, 1891, 1881, 1871, 1861), México (1921, 1910, 1900), Nicaragua (1920), Panamá (1950, 1940, 1930, 1920, 1911), Paraguay (1886), Perú (1876), República Dominicana (1935, 1920), Trinidad y Tobago (1946, 1931, 1921, 1911) y Venezuela (1926).

En los casos en que transcurrieron varias décadas entre un censo y otro (por ejemplo, Bolivia 1900-50, Paraguay 1886-1950, Perú 1876-1940 y Uruguay 1908-63), las estimaciones para los años intermedios no se efectuaron por interpolación lineal sino por seguimiento del tamaño relativo de los grupos cohortes específicos con tasas de alfabetismo conocidas. En algunos países se ha utilizado el mismo método para proyectar las estimaciones de alfabetismo a las décadas anteriores al primer censo disponible con datos sobre alfabetismo (por ejemplo, Colombia antes de 1918, Ecuador antes de 1950, El Salvador antes de 1930, Haití antes de 1950, Panamá antes de 1911). También se ha utilizado para proyecciones recientes hacia adelante en los casos de Cuba (a partir de 1979), Jamaica (a partir de 1960) y Trinidad y Tobago (a partir de 1946). Véanse detalles adicionales sobre fuentes y métodos en Hunt (1997).

Cuadro IX.3.
Esperanza de vida
(Años al nacer)

	1880	1890	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	1995
Argentina			39	44	49	53	56	61	65	67	70	72	72
Bolivia			26	28	31	33	36	40	43	46	52	58	60
Brasil	28	28	29	31	32	34	37	43	55	59	63	66	66
Chile			29	30	31	35	38	49	57	62	69	74	75
Colombia				31	32	34	38	49	57	61	66	69	70
Costa Rica	29	30	32	33	37	42	49	56	62	67	72	76	77
Cuba			32	36	39	42	45	56	64	70	74	75	76
Ecuador								48	53	58	63	68	69
El Salvador						29	36	44	50	57	57	66	69
Guatemala		24	24	24	25	25	29	38	46	52	58	63	66
Haití								36	42	47	52	56	54
Honduras						34	36	39	46	53	60	67	68
México		24	25	28	34	34	39	48	57	61	67	71	72
Nicaragua					24	28	34	39	47	54	59	64	67
Panamá						36	42	50	61	65	70	72	73
Paraguay	23	25	25	29	33	38	42	48	55	61	67	69	69
Perú							37	40	48	54	60	66	67
República Dominicana						26	34	44	52	58	64	69	70
Uruguay									68	69	70	72	73
Venezuela					31	32	38	51	60	65	68	71	72
LA[6]			29	31	35	37	40	48	57	61	65	68	70
LA[13]								44	50	55	60	66	67
América Latina				39	41	40	46	47	56	60	64	68	69
Trinidad y Tobago				40	37	44	52	52	58	66	68	71	73
Jamaica						61	64	57	63	68	71	73	74
Canadá						61	64	68	71	73	75	77	79
Estados Unidos	43	43	48	52	57	59	64	68	70	71	74	75	76

Fuentes:

Todos los datos están tomados del trabajo de consultoría de Hunt (1997) preparado para esta obra con la excepción de las estimaciones en los casos de Cuba y de Uruguay antes de 1950 tomadas de Pérez Brignoli (1993) y los datos de 1995 tomados de PNUD (1997). Las fuentes por país han sido las siguientes:

Argentina: 1955-90, CELADE; 1915-50, UN-DY.

Bolivia: 1955-90, CELADE; 1900, Arriaga (1968); 1910-50, interpolación entre 1900 y 1955.

Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú, República Dominicana,: 1955-90, CELADE; 1950 y años anteriores, Arriaga (1968).

Cuba: 1900-40, estimaciones tomadas de Pérez Brignoli (1993) basadas en el método de proyección inversa; 1955-90, CELADE; 1950, proyección a partir de 1955 y 1960.

Haití: 1955-90, CELADE; 1950, proyección a partir de 1955 y 1960.

El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Venezuela: 1955-90, CELADE; 1950 y años anteriores, Arriaga (1968) reducido por la relación entre los datos de CELADE y los de Arriaga en 1960 (0,90); (0,90 para El Salvador, 0,92 para Guatemala, 0,88 para Honduras, 0,96 para Nicaragua, 0,99 para Panamá, 0,96 para Venezuela).

Paraguay: 1960-90, CELADE; 1950 y años anteriores, Arriaga (1968) reducido por una proporción entre los datos de CELADE y los de Arriaga que disminuye en forma lineal desde el 1,18 efectivo en 1960 al 1,00 en 1880.

Uruguay: 1900-40, estimaciones tomadas de Pérez Brignoli (1993) basadas en el método de proyección inversa; Hunt (1997) basado en CELADE a partir de 1950.

Canadá, Jamaica, Trinidad y Tobago: todos los años, UN-DY.

Estados Unidos: todos los años, U.S. Bureau of the Census. Los datos en 1850-95 corresponden sólo a Massachusetts. Estos datos se apartaron de los datos nacionales equivalentes en 1900 y 1910 en tan sólo un 1%.

Indices del nivel de vida

En los cuadros IX.4 y IX.5 se presentan estimaciones del nivel medio de vida en cada país durante el siglo. El método utilizado se basa en el indicador de desarrollo humano (IDH) elaborado por el PNUD en 1990 como elemento central del *Informe sobre el desarrollo humano* (IDH) (PNUD, 1990), publicado anualmente desde entonces. Se calculan dos indicadores a partir de los datos presentados sobre ingreso per cápita, tasa de alfabetismo y esperanza de vida; los detalles de la metodología se explican en Astorga y

FitzGerald (1998). El primero de los indicadores es el *índice histórico de nivel de vida* (IHNV) de cada país, básicamente una versión simplificada del IDH que sigue las variaciones del nivel de vida de un país en el tiempo en relación con el valor mediano de ese país. El segundo es el *índice relativo de nivel de vida* (IRNV), que permite comparar el nivel de bienestar de un país con el índice de Estados Unidos en un momento dado y, por extensión, entre los propios países de América Latina. Ambos índices se basan en tres variables ya utilizadas en este apéndice:

Y: PIB per cápita (en dólares PPA constantes de 1970)

L: esperanza de vida al nacer (años)

E: nivel educacional (tasa de alfabetismo de la población adulta)

En principio, la ponderación apropiada de los tres componentes habría que determinarla refiriéndola a la utilidad marginal relativa del ingreso, la longevidad y la educación. Sin embargo, ante la falta de datos pertinentes, se ha utilizado una ponderación igual para los tres índices, la misma solución que se adopta para el IDH elaborado por el PNUD.

Para un país dado (*i*) en un año determinado (*t*) el *índice histórico de nivel de vida* (IHNV) se define como sigue:

$$HLST_{i,t} = \left[\frac{Y_{i,t}}{Y_{i,1950}} + \frac{L_{i,t}}{L_{i,1950}} + \frac{E_{i,t}}{E_{i,1950}} \right] * 100$$

donde la esperanza de vida (*L*) se sitúa en una escala de 20 a 85 años que corresponde a los valores mínimo y máximo aproximados.

$$L_{i,t}^* = \frac{L_{i,t} - 20}{85 - 20}$$

La tasa de alfabetismo (*E*) se sitúa en una escala de 0 a 100.

El IHNV de América Latina (o de cualquiera de los grupos de países ya indicados) se obtiene ponderando el índice de cada uno de los países (*n*) por la proporción de su población en el año de que se trate (*t*):

$$HLSI_{LA,t} = \sum_{i=1}^n HLSI_{i,t} \frac{P_{i,t}}{\sum_{i=1}^n P_{i,t}}$$

El *índice relativo de nivel de vida* (IRNV) que aparece en el cuadro IX.5 se construye en forma algo diferente de la empleada para el IHNV. Los índices de educación (*E*) y de longevidad (*L*) se definen y acotan de la misma manera. Sin embargo, se hace un ajuste en el PIB per cápita para tener en cuenta la aceptación generalizada de un

criterio marginal decreciente para el ingreso cuando se comparan países con niveles muy diferentes de ingreso per cápita. El contenido de bienestar (W) del nivel de ingreso pertinente (Y) se mide en este caso por la raíz cuadrada del PIB per cápita, una solución intermedia entre, por un lado, aceptar el PIB no ajustado como criterio de bienestar y, por otro, la noción de bienestar como concepto independiente de los niveles de ingreso¹. El IRNV de un país determinado de América Latina (i) se define entonces como la media aritmética de las relaciones entre los valores anuales de cada uno de los tres componentes y esos mismos componentes para Estados Unidos en el año de que se trate (t):

$$RLSI_{i,t} = \left[\frac{W_{i,t}}{W_{us,t}} + \frac{L_{i,t}}{L_{us,t}} + \frac{E_{i,t}}{E_{us,t}} \right] \times \frac{100}{3}$$

El IRNV de un grupo dado de países (n) se pondera luego, como antes, por la población. Así:

$$RLSI_{LA,t} = \frac{\sum_{i=1}^n RLSI_{i,t} P_{i,t}}{\sum_{i=1}^n P_{i,t}}$$

Los resultados obtenidos para el IHN y el IRNV en todo el siglo se presentan en los cuadros siguientes. El coeficiente de variación de los diversos grupos se recoge en el cuadro IX.5 como indicador del grado de convergencia en la región. Como puede verse, se obtiene un alto grado de convergencia para América Latina en todo el siglo, pero escasa o ninguna convergencia entre América Latina y Estados Unidos.

¹ Es decir, una formulación general de la función de utilidad en la que la utilidad (u) es función del ingreso (y), expresada como $u = a.y^e$, donde $1 > e > 0$ para asegurar la convexidad compatible con una utilidad marginal del ingreso decreciente aunque positiva. Los dos valores extremos corresponden, respectivamente, al uso generalizado, por un lado, de un ingreso per cápita no ponderado como medición del bienestar, como recoge el cuadro IX.1 ($e = 1$) y, por otro lado, el criterio de que la utilidad es independiente del ingreso ($e = 0$). Así pues, la formulación que aparece en el texto ($e = 0,5$) se encuentra a mitad del camino entre los dos extremos.

Cuadro IX.4.
Índice histórico de nivel de vida (IHNV), por décadas
(Promedios a tres años, 1950 = 100)

	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	1995
Argentina	55	67	72	79	89	100	108	125	136	128	140
Bolivia						100	111	139	168	182	193
Brasil	48	51	56	66	78	100	140	170	231	241	248
Chile	45	54	57	78	80	100	118	136	151	166	185
Colombia	40	47	54	66	79	100	119	140	162	175	187
Costa Rica			65	74	87	100	116	140	167	164	172
Cuba	56	75	80	83	88	100	109	116	146	152	135
Ecuador						100	120	140	178	185	192
El Salvador			52	56	73	100	121	145	152	163	180
Guatemala			51	59	85	100	124	154	186	197	208
Haití						100	125	153	206	231	232
Honduras			75	91	86	100	118	142	164	177	185
México	39	48	62 ^a	60	74	100	125	155	187	190	192
Nicaragua			68	78	85	100	132	172	168	167	173
Panamá						100	122	154	177	171	184
Paraguay					92	100	112	129	169	168	168
Perú					83	100	129	157	182	176	187
Rep. Dominicana						100	135	158	193	199	208
Uruguay					85	100	105	109	118	120	128
Venezuela	31	33	38	51	64	100	122	143	159	157	158
AL[6]	45	53	60	69	80	100	124	147	177	181	188
AL[13]						100	119	142	166	168	176
América Latina						100	123	145	175	178	184
Estados Unidos	65	71	76	82	88	100	107	121	135	147	151

^aPromedio de 1921-22.

Cuadro IX.5.
Índice relativo de nivel de vida (IRNV), por décadas
(Promedios a tres años)

	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	1995
Argentina	65	70	70	73	75	76	78	79	78	77	78
Bolivia	40	43	48	54	58	61					
Brasil	41	40	39	41	43	47	56	60	65	67	68
Chile	51	54	54	62	60	65	70	73	74	77	79
Colombia	42	44	45	48	51	56	62	66	69	71	72
Costa Rica			55	59	63	65	69	73	76	76	76
Cuba	54	60	61	62	63	65	68	71	75	75	74
Ecuador						51	57	60	65	68	69
El Salvador			36	36	40	46	50	55	56	60	64
Guatemala			32	32	37	39	44	49	54	57	58
Haití						28	31	34	39	42	42
Honduras			40	43	40	42	46	50	55	58	60
México	41	38	37 ^a	45	49	56	63	68	72	73	74
Nicaragua			38	40	40	41	48	54	54	57	59
Panamá						60	67	71	74	74	75
Paraguay					55	56	60	64	69	70	70
Perú					45	48	55	60	65	66	68
Rep. Dominicana						45	56	59	63	66	67
Uruguay	39	38	39	45	76	78	79	78	78	77	78
Venezuela					50	60	68	73	75	75	75
AL[6]					52	56	62	66	70	71	72
AL[13]	45	46	47	49		48	53	57	61	63	64
América Latina						55	61	64	68	69	70
Coefficiente de variación											
AL[6]	0,22	0,27	0,28	0,24	0,21	0,16	0,11	0,09	0,07	0,05	0,06
AL[13]						0,27	0,23	0,20	0,18	0,15	0,15
América Latina						0,25	0,21	0,19	0,16	0,14	0,14

Nota: Coeficiente de variación (desviación estándar dividido por la media)

^a Promedio de 1921-22.

SECCION X. INFRAESTRUCTURA

En esta sección se presentan los datos disponibles sobre vehículos de motor, ferrocarriles, energía eléctrica y teléfonos.

Cuadro X.1.
Vehículos de motor

	Vehículos matriculados (miles)					Densidad (veh. por 1000 km ²)					Vehículos per cápita (veh. por 1000 personas)				
	1929	1940	1950	1970	1990	1929	1940	1950	1970	1990	1929	1940	1950	1970	1990
Argentina	412	428	557	2.195	5.785	148	154	201	791	2.083	36	30	32	92	178
Bolivia	3	6	13	48	261	2	6	12	44	238	1	3	5	11	40
Brasil	193	177	398	3.020	13.071	23	21	47	355	1.536	6	4	7	32	88
Chile	36	49	72	326	1.072	48	65	95	431	1.416	8	10	12	34	82
Colombia	16	30	58	402	1.451	14	26	51	353	1.274	2	3	5	19	41
Costa Rica	2	4	8	66	264	43	71	152	1.302	5.207	4,5	5,8	10	38	87
Cuba	50	46	106	192	504	437	402	921	1.680	4.398	14	10	19	22	47
Ecuador	2	4	11	63	386	8	13	39	222	1.362	1,1	1,4	3	11	38
El Salvador	2	3	9	47	117	103	159	435	2.196	5.467	1,6	2,1	5	14	23
Guatemala	3	5	13	67	188	28	41	118	615	1.726	1,8	2,0	5	13	20
Haití	4	3	4	13	49	140	96	137	482	1.755	2	0,9	1,2	3	8
Honduras	1	1	3	29	102	7	12	30	259	913	0,9	1,2	2	11	20
México	84	146	303	1.823	9.875	43	74	154	924	5.006	5	7	11	36	119
Nicaragua	1	1	3	46	64	8	6	22	350	493	1,5	1,0	3	25	17
Panamá	6	15	23	61	184	82	202	305	807	2.435	13	24,6	29	43	76
Paraguay	1	2	3	28	191	3	6	8	69	469	1,4	2,2	2	12	45
Perú	13	26	60	348	605	10	20	47	271	471	3	4	9	30	31
Rep. Dominicana	4	2	8	60	341	88	47	158	1.232	7.007	3	1,4	4	15	48
Uruguay	52	63	63	209	430	278	338	337	1.118	2.300	30	32	29	77	139
Venezuela	18	37	131	764	2.046	20	41	144	838	2.243	6	10	26	71	105
América Latina	904	1.048	1.845	9.807	36.987	45	52	92	490	1.848	20	19,2	19,9	49	94

Cuadro X.2.
Ferrocarriles

	Vías (miles de km)						Densidad (km de vía por 1000km ²)								
	1870 ^a	1900	1913	1929	1940	1950	1970	1995	1870	1900	1913	1929	1950	1970	1995
Argentina	7,3	168	335	375	413	429	399	358	0,3	6,0	12,1	13,5	15,4	14,4	12,9
Bolivia	nd	10	13	21	23	23	35	37	nd	0,9	1,2	1,9	2,1	3,2	3,4
Brasil	7,5	153	246	320	343	367	318	304	0,1	1,8	2,9	3,8	4,3	3,7	3,6
Chile	7,3	44	81	85	86	85	83	64	1,0	5,8	10,7	11,2	11,2	10,9	8,5
Colombia	0,3	6	11	26	33	35	34	21	0,02	0,5	0,9	2,3	3,1	3,0	1,9
Costa Rica	0,8	3,9	6,2	6,7	6,7	6,7	6,2	6	1,62	7,7	12,2	13,1	13,1	12,3	11,5
Cuba	13,8	20	38	49	49	49	52	47	12,1	17,1	33,2	43,2	42,4	45,7	41,0
Ecuador	0,4	0,9	5,9	10,3	10,6	11,2	9,9	10	0,14	0,3	2,1	3,6	4,0	3,5	3,4
El Salvador	nd	1,2	3,2	6,0	6,1	6,2	6,2	6	nd	5,4	15,0	27,9	28,9	28,9	26,4
Guatemala	0,2	6,4	9,9	11,6	11,6	11,6	8,2	11	0,19	5,9	9,1	10,6	10,6	7,5	10,5
Haití	nd	0,4	1,8	2,2	2,5	2,5	1,2	1	nd	1,3	6,5	7,8	9,1	4,4	4,4
Honduras	0,6	1,0	2,4	14,6	12,6	13,0	10,3	10	0,54	0,9	2,1	13,0	11,6	9,2	8,9
México	3,5	136	205	232	230	233	245	266	0,2	6,9	10,4	11,8	11,8	12,4	13,5
Nicaragua	nd	2,3	3,2	3,3	3,7	4,3	4,0	2	nd	1,7	2,5	2,5	3,3	3,1	1,7
Panamá	0,8	0,8	0,8	1,6	1,6	1,6	1,6	5	1,01	1,0	1,0	2,1	2,1	2,1	6,4
Paraguay	0,9	2,4	3,7	4,7	5,0	5,0	4,4	4	0,22	0,6	0,9	1,2	1,2	1,1	1,1
Perú	6,7	18	33	29	29	31	22	21	0,5	1,4	2,5	2,2	2,4	1,7	1,7
Rep. Dominicana	nd	1,8	2,4	2,4	2,7	2,7	2,7	1	nd	3,7	4,9	4,9	5,5	5,5	2,9
Uruguay	0,2	17	26	27	30	30	30	30	0,11	9,3	13,8	14,6	16,1	15,9	16,1
Venezuela	0,1	9	9	10	10	10	2	6	0,01	0,9	0,9	1,1	1,1	0,2	0,7
América Latina		600	1,035	1,237	1,309	1,357	1,276	1,211		3,0	5,2	6,2	6,8	6,4	6,0

^a Ecuador y Costa Rica, 1875; Cuba, Guatemala y Honduras, 1880.

Cuadro X.3.
Energía eléctrica

	Generación (gigawatts/hora)					Suministro per cápita (kw/hora per cápita)						
	1913	1929	1940	1950	1970	1993	1913	1929	1940	1950	1970	1993
Argentina	nd	1.285	2.552	4.673	21.788	61.666	nd	111	180	272	908	1.825
Bolivia	nd	22	83	190	786	2.578	nd	7	34	70	186	364
Brasil	nd	532	1.292	8.192	46.032	252.585	nd	16	31	153	480	1.614
Chile	nd	285	564	3.004	7.763	23.872	nd	66	111	493	818	1.733
Colombia	nd	nd	258	861	8.802	39.922	nd	nd	28	76	422	1.065
Costa Rica	nd	nd	nd	185	1.026	4.434	nd	nd	nd	151	588	1.356
Cuba	nd	255	356	761	4.725	11.054	nd	71	81	138	552	1.017
Ecuador	nd	nd	nd	128	950	7.592	nd	nd	nd	38	159	691
El Salvador	nd	nd	nd	68	677	2.880	nd	nd	nd	24	196	520
Guatemala	nd	nd	29	76	775	3.019	nd	nd	13	27	148	300
Haití	nd	nd	nd	14	118	395	nd	nd	nd	3	27	57
Honduras	nd	nd	nd	51	315	2.477	nd	nd	nd	23	118	454
México	481	1.436	2.505	4.553	28.525	136.041	32	85	122	166	563	1.546
Nicaragua	nd	nd	nd	81	612	1.670	nd	nd	nd	76	333	404
Panamá ^c	nd	nd	37	89	951	3.267	nd	nd	60	110	664	1.283
Paraguay	nd	nd	13 ^a	44	222	31.486	nd	nd	12 ^a	31	99	6.681
Perú	nd	41 ^b	98	271	5.589	14.211	nd	8 ^b	17	39	487	672
Rep. Dominicana	nd	nd	26	82	978	5.879	nd	nd	15	38	243	777
Uruguay	22	125	273	624	2.217	8.164	18	73	138	284	819	2.593
Venezuela	nd	nd	136	796	12.529	71.321	nd	nd	36	155	1.175	3.411
América Latina				24.637	145.379	684.513				118	449	1.418

^a Paraguay, 1941. ^b Perú, 1931. ^c Panamá excluye en todos los casos la Zona del Canal.

**Cuadro X.4.
Teléfonos**

	Red telefónica (miles de líneas)					Densidad (líneas por mil habitantes)						
	1913	1929	1940	1950	1970	1990	1913	1929	1940	1950	1970	1990
Argentina	74	269	460	798	1.748	4.622	10	23	32	47	73	142
Bolivia	3	3	4	10	41	201	1	1	2	4	10	31
Brasil	39	160	297	550	2.001	14.125	2	5	7	10	21	95
Chile	15	40	90	132	357	1.096	4	9	18	22	38	84
Colombia	3	28	42	90	809	2.902	1	4	5	8	39	82
Costa Rica	1	3	3	9	61	450	2	6	5	12	35	148
Cuba	16	75	59	113	269	610	6	21	13	20	31	57
Ecuador	3	6	7	9	130	540	2	3	3	3	22	53
El Salvador	0	4	4	5	39	250	0	3	3	3	11	48
Guatemala	2	3	4	5	49	192	2	2	2	2	9	21
Haití	nd	2	3	3	5	56	na.	1	1	1	1	9
Honduras	0	2	4	4	14	92	0	2	3	3	5	18
México	42	87	180	286	1.506	10.103	3	5	9	10	30	121
Nicaragua	1	1	2	3	26	56	1	1	2	3	14	15
Panamá	3	9	8	14	85	256	7	20	12	17	60	106
Paraguay	1	2	4	5	24	128	1	2	3	4	11	30
Perú	4	15	26	47	228	769	1	3	4	7	20	39
Rep. Dominicana	1	2	3	7	47	297	1	2	2	3	12	41
Uruguay	10	32	55	90	215	579	8	19	28	41	79	187
Venezuela	5	20	29	68	406	1.794	2	6	8	13	38	92
América Latina	221	763	1.284	2.248	8.060	39.118	4	9	12	17	36	89

Fuentes:

Todos los datos sobre infraestructura hasta 1988 están basados en los datos primarios tomados de Mitchell (1993). En 1989-95, los datos sobre ferrocarriles se han tomado de CEPAL (AELA, 1996). En 1989-90, los datos sobre generación de energía eléctrica, vehículos de motor en uso y teléfonos instalados se han tomado de Wilkie (1996).

Página en blanco a propósito

APENDICE

COMITE ASESOR

Leslie Bethell
Roberto Cortés Conde
Aldo Ferrer
Albert Fishlow
Winston Fritsch
Ricardo Hausmann
Albert Hirschman
Alan Knight
Eduardo Lizano
Sir Alister McIntyre

Juan Antonio Morales
Oscar Muñoz
José Antonio Ocampo
David Pollock
Nohra Rey de Marulanda
Gert Rosenthal
Ignacy Sachs
Osvaldo Sunkel
Victor Urquidí
Richard Webb

VOLUMENES COMPLEMENTARIOS

VC1: *La era exportadora: las economías latinoamericanas a finales del siglo diecinueve y comienzos del veinte*, eds. E. Cárdenas, J.A. Ocampo y R. Thorp. Fondo de Cultura Económica (en proceso de publicación). Versión en inglés a ser publicada por Macmillan Press y St. Antony's College.

Colaboradores:

Marcelo de Paiva Abreu
Afonso Bevilaqua
María Mercedes Botero
Héctor Pérez Brignoli
Roberto Cortés Conde
Manuel Contreras

Paulo Drinot
Alan Knight
José Antonio Ocampo
Gabriel Palma
Antonio Santamaría García

VC2: *América Latina en los años treinta*, ed. R. Thorp. Fondo de Cultura Económica, 1998. Versión en inglés publicada por Macmillan Press y St. Antony's College, segunda edición, 1998.

Colaboradores:

Marcelo de Paiva Abreu
Victor Bulmer-Thomas
Dionisio Dias Carneiro
Carlos Díaz-Alejandro
Enrique Cárdenas
Charles Kindleberger

Arturo O'Connell
Carlos Londoño
José Antonio Ocampo
Gabriel Palma
Rosemary Thorp

VC3: *La industrialización y el Estado en América Latina: la leyenda negra de los años de la posguerra*, eds., E. Cárdenas, J.A. Ocampo y R. Thorp. Fondo de Cultura Económica. (en proceso de publicación). Versión en inglés a ser publicada por Macmillan Press y St. Antony's College:

Colaboradores:

Marcelo de Paiva Abreu
Pablo Astorga
José Miguel Benavente
Afonso Bevilaqua
Enrique Cárdenas
Isaac Cohen
Gustavo Crespi
Valpy FitzGerald

Jorge Katz
Bernardo Kosacoff
Ricardo Ffrench-Davis
Oscar Muñoz
Demosthenes Pinho
José Antonio Ocampo
Camilo Tovar
Richard Webb

TRABAJOS DE CONSULTORIA

Oscar Altimir: Distribución del ingreso
 Pablo Astorga y Valpy FitzGerald: Base de datos y análisis
 Rodolfo Cerdas: Costa Rica
 Andrew Crawley: Relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina
 James Dunkerley: La cuestión indígena en Bolivia
 Francisco Durand: Las relaciones entre el Estado y los grupos económicos
 en América Latina en el siglo veinte
 Henry Finch: Uruguay
 Norman Girvan: El Caribe
 André Hofman: Conjunto de datos de largo plazo
 Shane Hunt: Datos sobre medidas de bienestar en el largo plazo y análisis
 Cristóbal Kay: Reforma agraria
 Alan Knight: Historia rural en América Latina
 Miguel Szekely: Distribución del ingreso en México
 Sven Wunder: El medio ambiente

CONSULTORIA OCASIONAL

Ricardo Ffrench-Davis: Integración económica
 Stephanie Griffith-Jones: Globalización
 Angus Maddison: Crecimiento en el largo plazo
 Juan Maiguashca: Ecuador
 Andrew Nickson: Paraguay
 Brian Pollitt: Cuba
 Verena Stolcke, Elizabeth Jelin, Carmen Dianne Deere, Malcolm Deas:
 Recuadros sobre historias personales

¿**QUE** HAN CONSEGUIDO LAS ECONOMIAS DE AMERICA LATINA en el transcurso de cien años? El ingreso per cápita ha crecido cinco veces y, sin embargo, es hoy más bajo que hace un siglo si se lo compara con el de los países industriales; se ha levantado una infraestructura moderna y la industria ha crecido hasta alcanzar el 25% del PIB, pero se ha reducido a la mitad la proporción del comercio mundial que corresponde a la región; indicadores sociales como la esperanza de vida y el alfabetismo han mejorado espectacularmente, pero no así la pobreza.

En *Progreso, pobreza y exclusión* se estudian las fuerzas políticas, institucionales y económicas que han dado forma al complejo y a menudo paradójico desarrollo de América Latina y el Caribe en el siglo XX. Mediante el examen de datos cuantitativos y de las economías políticas de la región, la obra ofrece un contexto histórico para las estrategias de desarrollo, las opciones, los éxitos y los fracasos de los países de América Latina. En un completo apéndice estadístico se incluyen datos regionales y por países sobre aspectos tales como PIB, manufactura, productividad sectorial, precios, comercio exterior, distribución del ingreso y niveles de vida.

Rosemary Thorp es catedrática en Economía de América Latina en la Universidad de Oxford, *Fellow* de St. Antony's College y Directora del Latin American Centre.



Banco Interamericano de Desarrollo

1300 New York Ave., N.W.
Washington, D.C. 20577

ISBN: 1-886938-39-3

www.ladb.org