

LA AMÉRICA LATINA Y LA ECONOMÍA MUNDIAL EN EL LARGO SIGLO XX*

*José Antonio Ocampo***

RESUMEN

Este ensayo presenta las principales tendencias del desarrollo latinoamericano y sus relaciones con la economía mundial desde 1870. Considera la dependencia regional de las materias primas, su estrategia de industrialización, la incidencia de la inestabilidad de los flujos de capital y la política macroeconómica como los factores fundamentales que ayudaron a moldear los rasgos centrales del desarrollo de la América Latina durante ese “largo siglo XX”. Explora también el papel que tuvieron los choques internacionales frente al papel de las ideas y las políticas en las dos transiciones principales que se experimentaron durante el siglo. El análisis se divide en tres fases: la “era de las exportaciones”, entre los decenios de 1870-1880 y los años 1920; la fase de “industrialización dirigida por el Estado” entre los decenios de 1930 y 1970, y el periodo más reciente, al que se denomina como “el orden neoliberal”.

ABSTRACT

This paper draws the broad trends of Latin American economic development and its relations to the world economy since 1870. It presents the raw materials dependence of the region, its industrialization strategy, the incidence of unstable capital flows, as well as of macroeconomic policy, as the fundamental factors that helped to shape the central features of Latin American economic development during this “long twentieth century”. It also explores the role of mayor international shocks vs. that of ideas and policies in the two major transitions experienced during the century. The analysis is divided in three broad phases: the “export age”, from the 1870s/1880s to the 1920s; the phase of “state-led industrialization”, between the 1930s and the 1970s; and the most recent period, which is termed the “neo-liberal order”.

* *Palabras clave:* desarrollo, crecimiento, América Latina, siglo XX, política macroeconómica, industrialización, materias primas. *Clasificación JEL:* N16, N56, N66, N76. Artículo preparado para ser presentado como una conferencia especial en la celebración conmemorativa del 70 aniversario de EL TRIMESTRE ECONÓMICO, efectuada en la Unidad de Seminarios de la Sede del Fondo de Cultura Económica el 24 de agosto de 2004, México. [Traducción del inglés de Eduardo L. Suárez.]

** Secretario General Adjunto de las Naciones Unidas para Asuntos Económicos y Sociales; anterior Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Este ensayo se basa en las contribuciones del autor para el proyecto de Historia Económica Latinoamericana encabezado por Rosemary Thorp y publicado en Thorp (1998a) y en Cárdenas, Ocampo y Thorp (2000a y 2000b).

INTRODUCCIÓN

Una característica distintiva de la América Latina (y el Caribe), en comparación con África y Asia, fue su integración temprana y más profunda a la expansión mercantilista encabezada por Europa. Cuando el desarrollo capitalista industrial irrumpió en el centro de la economía mundial, en la segunda mitad del siglo XIX, la América Latina había experimentado ya más de tres siglos de transformación radical de sus estructuras económicas y sociales.

Además, a resultas de la convulsión generada en Europa por la Revolución francesa, la mayor parte de la América Latina alcanzó su independencia política a principios del siglo XIX. En todo caso, la creación de la nacionalidad fue traumática e incompleta en la mayoría de los países, por lo menos en dos sentidos diferentes. Primero, ello significó una guerra civil recurrente en muchos países durante el siglo XIX, que contribuyó a la generación de sistemas políticos en los que el gobierno oligárquico se entrelazó estrechamente con el poder militar. A su vez, esto último significó que la victoria del liberalismo económico en el siglo XIX no estuvo acompañada en la mayoría de los países por el desarrollo de instituciones políticas liberales. Segundo, en términos económicos, la ausencia de comunicaciones modernas significó que los países fueran realmente un conjunto de localidades, archipiélagos económicos en los que las diversas partes de las naciones estaban a menudo mejor integradas a los puertos de Europa o los Estados Unidos que entre sí. El desarrollo de un verdadero mercado interno fue así un proceso relativamente tardío en la mayoría de los países.

Sin embargo, la integración temprana a la economía mundial y la independencia política no representaron la autonomía económica para la América Latina cuando se inició una fase más profunda de la integración económica mundial en los últimos decenios del siglo XIX. Con muy pocas excepciones, la inserción de la América Latina en la economía mundial continuó basándose, como en el pasado colonial, en sus recursos naturales. Dicho patrón de espacialización, junto con los flujos inestables de capital y, en algunos países, la migración laboral internacional contribuyeron a conformar las características fundamentales de la “era de las exportaciones” del desarrollo económico latinoamericano.

El crecimiento gradual de un mercado interno y una estructura económica moderna más diversificada facilitaron el ajuste de la región cuando la economía mundial estuvo bajo crecientes tensiones en el periodo de entreguerras, sobre todo en el decenio de los treinta del siglo XX. Aunque el apego a una economía de exportación basada en las materias primas no desapareció repentinamente, la industrialización basada en el mercado interno se convirtió cada vez más en la fuente principal del crecimiento económico. Esta transición, que implicó el desarrollo gradual de nuevos mecanismos de intervención estatal en la economía, tuvo éxito, como se refleja en que la América Latina se convirtiera en la región del mundo que experimentó el crecimiento más rápido en el periodo de entreguerras.

La reconstrucción económica de la economía mundial después de la segunda Guerra Mundial (GMII) encontró así una región que había llegado a confiar en sí misma. La industrialización dirigida por el Estado se profundizó, pero nunca sustituyó por completo la dependencia de las exportaciones de materias primas, sobre todo en los países más pequeños. Los países más grandes comenzaron a participar, además, en el crecimiento del comercio mundial de manufacturas, un proceso que se reforzó gracias a los esfuerzos de la integración regional. A su vez, el rendimiento de los flujos de capital privado desde el decenio de los sesenta ayudó a manejar las restricciones de balanza de pagos que habían sido recurrentes desde los años treinta, y tendió a profundizarse en las fases finales de la industrialización dirigida por el Estado. El capital externo ayudó a sostener el crecimiento después de 1973, pero el ciclo de auge y contracción de los flujos externos de capital resultó fatal y condujo a la peor crisis económica, la “década perdida” de los ochenta.

El intento por impulsar la economía mediante la liberación económica rindió algunos dividendos en términos del crecimiento económico, facilitado a su vez, desde comienzos del decenio de los noventa, por la renovación de la financiación externa. Sin embargo, la reestructuración de la producción resultó más traumática de lo que esperaban los reformadores neoliberales, y condujo a tasas lentas de crecimiento económico, incluso durante el periodo de mejor desempeño entre 1990 y 1997. Además, la gran dependencia de la financiación externa resultó de nuevo fatal frente al nuevo ciclo de auge y

contracción de las finanzas internacionales, lo que llevó a la región a un nuevo “media década perdida” en 1998-2002.

Este artículo presenta las tendencias generales del desarrollo económico latinoamericano y sus relaciones con la economía mundial durante el “largo siglo xx”. El análisis se divide en tres grandes fases. Nos referimos al periodo que va del decenio de 1870-1880 al de 1920 como la “era de las exportaciones”; al que abarca del decenio de los treinta al de los setenta como la fase de “industrialización dirigida por el Estado”, y al periodo más reciente como el “orden neoliberal”.

I. LA ERA DE LAS EXPORTACIONES

1. Una integración más profunda en la economía mundial

La mayoría de las expansiones económicas de la América Latina hasta el decenio de los veinte fueron encabezadas por las exportaciones, en el sentido de que el crecimiento de éstas fue más rápido y determinante de las pautas cíclicas del crecimiento del PIB. Pero el papel dominante desempeñado por las exportaciones no significó que los sectores exportadores absorbieran la mayor parte de la fuerza de trabajo o, en efecto, que representaran grandes porciones del PIB. En realidad, en la mayoría de los países las economías exportadoras dejaron grandes contingentes de trabajadores bajo la influencia de las estructuras rurales tradicionales. Las expansiones de las exportaciones se basaron sobre todo en la explotación de los recursos naturales que antes estaban subempleados. Pero en la América Latina estas expansiones variaron considerablemente en cuanto a la magnitud, el momento, la estabilidad, la composición por productos y el grado de diversificación de la actividad económica.

En general, la expansión de las exportaciones de la América Latina fue similar a la del comercio mundial en los últimos decenios del siglo XIX, pero más dinámica que esta última en los tres primeros decenios del xx. Para fines del decenio de los veinte, la participación de la América Latina en el comercio mundial había llegado a 9%, por encima del 7% característico de los últimos decenios del siglo XIX (cuadro 1). El crecimiento estuvo acompañado por grandes variaciones de la composición de los bienes que la sustentaron. Los productos

CUADRO 1. *Exportaciones latinoamericanas, 1860-1929*

	1859-1861	1899-1901	1911-1913	1927-1929
<i>Valor de las Exportaciones</i> (millones de dólares)				
América Latina ^a	292	664	1 493	2 954
Argentina	13	163	437	964
Excluyendo a Argentina	279	501	1 055	1 989
Participación en el comercio mundial (porcentaje)		7.1	8.6	9.2
Participación en las exportaciones del Tercer Mundo (porcentaje)	41.8	37.4	38.4	36.4
<i>Composición de las exportaciones^b</i>				
Productos tradicionales				
Agrícolas y forestales	41.2	28.5	24.5	16.9
Minerales	18.8	14.2	13	6.6
Café	18.2	18.5	18.6	18.0
Productos dinámicos				
Agrícolas	3.9	22.2	24.4	27.7
Minerales y petróleo	0.2	1.2	4.7	14.2

FUENTES: Exportaciones de la América Latina y del Tercer Mundo: Bairoch y Etemad (1985) tabla 5.1. Valor del comercio mundial: Maddison (1995), tabla 1-3. Composición de los bienes: Bairoch y Etemad (1985), tabla 5.3.

^a Los datos se refieren a los países de América en desarrollo, excluidas las Antillas Británicas.

^b Participaciones porcentuales en el total de las exportaciones, excluidas las no clasificadas. Incluye a las Antillas Británicas. Productos agrícolas y forestales tradicionales: azúcar, tabaco, pieles y caucho. Minerales tradicionales: metales preciosos, guano y nitratos. Los productos agrícolas dinámicos incluyen los cereales, la lana y la carne. Minerales dinámicos: cobre y estaño.

agrícolas y la carne de la zona templada, los minerales industriales y el petróleo absorbieron una parte creciente de las ventas externas, a costa de los metales preciosos y los productos agrícolas y forestales más tradicionales, con la gran excepción del café, que mantuvo un poco menos de un quinto de las exportaciones regionales.

Con mucho, la expansión más espectacular de las exportaciones se experimentó en Argentina desde el decenio de 1870 hasta la primera Guerra Mundial (GMI) (Gerchunoff y Llach, 1998). Sin embargo, con el paso del tiempo todos los países se beneficiaron de la integración a la economía mundial. La dependencia de los mercados europeos o estadounidenses se convirtió en un determinante decisivo del desempeño relativo de las exportaciones después de 1914. En efecto, las exportaciones a la dinámica economía estadounidense fueron una de las razones de que la América Latina pudiera evitar seguir la desaceleración europea después de la GMI, pero sus efectos se hicieron

sentir más plenamente en la parte norte de la América Latina. La dependencia de este mercado fue a veces una bendición ambigua, cuando los bienes exportados a ese mercado se convirtieron en objetivo del arraigado proteccionismo de los Estados Unidos (como aconteció, por ejemplo, en el caso de la azúcar).

El siglo XIX fue un periodo de mejoramiento de los términos de intercambio de los productos primarios, sobre todo si se toma en cuenta la rápida disminución de los costos del transporte desde el decenio de 1870 (Bértola y Williamson, 2003). Aunque el decenio de 1890 fue un punto de inflexión para algunos de estos bienes, sobre todo el café, la tendencia general de los precios de los productos primarios era todavía positiva a principios del siglo XIX. A partir de la GMI los precios de estos bienes se tornaron extremadamente inestables y experimentaron un fuerte choque negativo en el decenio de los veinte, que fue reforzado en el decenio siguiente (Ocampo y Parra, 2003). Las regulaciones nacionales e internacionales de los mercados de bienes primarios se convirtieron así en una opción atractiva desde la GMI como un procedimiento para administrar la sobreproducción y los bajos precios, y se transformaron en una práctica generalizada en el decenio de los treinta (Rowe, 1965, parte IV).

El crecimiento de las exportaciones fue acompañado de movimientos de capital y de mano de obra. Después del auge financiero del decenio de 1820, asociado a las deudas de la guerra de Independencia y a los proyectos precursores de la minería y la colonización, las moratorias generalizadas restringieron el acceso a los préstamos externos durante varios decenios. Más aún, para algunos países, la historia del siglo XIX fue desde entonces de renegociaciones de la deuda externa, breves periodos de acceso a los mercados de capital seguidos de nuevas moratorias. Quienes obtuvieron un acceso estable a los mercados internacionales de capital en los últimos decenios del siglo XIX estaban sujetos, en todo caso, a los ciclos de auge y contracción que caracterizaron la financiación externa: el frenesí de préstamos del decenio de 1880, seguido por la quiebra de Barings en 1890, el auge de principios del siglo XX, bruscamente interrumpido por la GMI, y el auge de los bonos de Wall Street en el decenio de los veinte, seguido por el derrumbe de 1929 (Marichal, 1989).

Hasta la GMI, la Gran Bretaña fue la fuente principal de la finan-

ciación, pero se complementaba con Francia, Alemania y, cada vez más, los Estados Unidos. El capital europeo estaba invertido principalmente en ferrocarriles, otros proyectos de infraestructura y bonos gubernamentales, que eran usados a su vez en inversiones de infraestructura y para guerras (principalmente civiles, pero también algunos conflictos fronterizos). En 1914 los Estados Unidos tenían ya un quinto del capital extranjero invertido en la América Latina, con una participación relativamente mayor en la inversión directa. En efecto, la América Latina fue un destino temprano del capital estadounidense, representando cerca de la mitad del total del capital exportado por los Estados Unidos antes de la GMI. Al contrario de lo ocurrido con las inversiones europeas, que se estancaron después de la GMI, los fondos estadounidenses continuaron fluyendo durante la guerra y el decenio de los veinte a manera de inversiones directas en petróleo, minería, agricultura y, en menor medida, servicios públicos. Sin embargo, la financiación de cartera tomó la delantera en el decenio de los veinte, cuando Wall Street se convirtió en la fuente principal de emisión de bonos de los gobiernos y las empresas privadas de la América Latina, así como de empresas estadounidenses que invirtieron en la región (Naciones Unidas, 1955).

Por otra parte, la América Latina absorbió cerca de la quinta parte de los 62 millones de personas que emigraron de Europa y Asia entre 1820 y 1930, en su mayor parte en el medio siglo anterior a la GMI (Hatton y Williamson, 1994). Argentina y Brasil se convirtieron en los principales receptores de mano de obra europea, seguidos por Chile y Uruguay, que recibieron grandes contingentes en relación con sus poblaciones más pequeñas. Los migrantes extranjeros que eran empresarios y técnicos, provenientes sobre todo de Europa, fueron también importantes, aun en países que no recibieron una inmigración masiva. La agricultura de plantación en el Caribe, las costas caribeñas de la América Latina y Perú recibieron corrientes adicionales de mano de obra, algunas de ellas provenientes de Asia (sobre todo de China y la India), con diversos tipos de contratos de servidumbre (*indenture*), pero también corrientes intrarregionales, como los movimientos de trabajadores negros de las Antillas a las plantaciones plataneras de Centroamérica, la industria azucarera cubana y la construcción del Canal de Panamá.

CUADRO 2. *La América Latina en la economía mundial*

	1820	1870	1913	1929	1950	1965	1973	1980	1990	2000
<i>PIB per capita por región</i>										
Europa Occidental	1 232	1 974	3 473	4 111	4 579	8 441	11 416	13 197	15 966	19 002
Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda y Canadá	1 202	2 419	5 233	6 673	9 268	12 967	16 179	18 060	22 345	27 065
Japón	669	737	1 387	2 026	1 921	5 934	11 434	13 428	18 789	21 069
Asia (excluido Japón)	577	550	658		634	936	1 226	1 494	2 117	3 189
América Latina	692	681	1 481	2 034	2 506	3 439	4 504	5 412	5 053	5 838
Europa Oriental y antigua URSS	686	941	1 558	1 570	2 602	4 333	5 731	6 231	6 455	4 778
África	420	500	637		894	1 164	1 410	1 536	1 444	1 464
Mundo	667	875	1 525		2 111	3 233	4 091	4 520	5 157	6 012
<i>Disparidades interregionales (porcentajes)</i>										
América Latina/Estados Unidos	55.1	27.9	27.9	29.5	26.2	25.6	27.0	29.1	21.8	20.8
América Latina/mundo	103.7	77.8	97.1		118.7	106.4	110.1	119.7	98.0	97.1
América Latina/África	164.8	136.2	232.5		280.3	295.4	319.4	352.3	349.9	398.8
América Latina/Asia (excluido Japón)	119.9	123.9	225.2		395.5	367.2	367.4	362.2	238.7	183.1
<i>Participación de América Latina en el total de la producción mundial (porcentaje)</i>										
	2.2	2.5	4.4		7.8	8.0	8.7	9.8	8.3	8.4

FUENTE: Cálculos del autor basados en Maddison (2001) y en la base de datos de este autor.

En términos agregados, el crecimiento de las exportaciones y de flujos de capital y mano de obra acompañantes condujo a un mayor crecimiento económico a partir del decenio de 1870. El estancamiento del PIB *per capita*, que caracterizó generalmente a la región desde la Independencia, fue seguido por el crecimiento económico a tasas similares a las del promedio de los países industriales y más rápidas que el promedio mundial (cuadro 2). Esta pauta de expansión temprana permitió que la América Latina se colocara como una región de “ingreso medio” en el mundo, con un PIB *per capita* promedio un poco por encima de la cuarta parte del de los Estados Unidos, estimado sobre la base de paridades del poder de compra. Dado el rápido crecimiento demográfico, ello significó también una participación creciente en la producción mundial.

Como han señalado Triffin (1968) y los coautores de Aceña y Reis (2000), el patrón oro operó de manera asimétrica en detrimento de los países de la periferia, que experimentaron durante las crisis un descenso simultáneo de los precios de los bienes primarios y de la financiación externa. A su vez, los ciclos externos se transmitían dentro de los países por medio de la fuerte dependencia de las finanzas del sector público de las recaudaciones aduaneras y de los vínculos entre la balanza de pagos y la oferta monetaria. La principal víctima era invariablemente la inversión pública y privada, sometida como estaba a una pauta cíclica en particular severa. Aunque algunos países aprendieron a vivir con ciclos tan pronunciados dentro de las “reglas del juego” del patrón oro (y plata), se generaron frecuentes episodios de inconvertibilidad monetaria. Entre los países más grandes, Argentina, Brasil, Chile y Colombia experimentaron largos episodios de inconvertibilidad.

Estos episodios, así como el abandono tardío del patrón plata en algunos países, generaron una propensión inflacionaria en relación con los patrones mundiales. Ello significó también que la depreciación nominal fuera considerada como un instrumento proteccionista y de promoción de las exportaciones durante las crisis. A su vez, esto implicaba que el establecimiento o reestablecimiento del patrón oro después de algunos episodios de inconvertibilidad fuera costoso, tanto en términos de los escasos recursos fiscales que habrían de usarse para garantizar las reservas requeridas, como de los ajustes

de precios relativos, que tenían efectos adversos en las actividades de exportación y en las que competían con las importaciones.

Aparte de las instituciones monetarias, los gobiernos desempeñaron un papel central en el desarrollo de la banca nacional en la mayoría de los países. Como veremos líneas abajo, también lo hicieron en la determinación de las instituciones laborales, en la distribución y utilización de las rentas provenientes de los recursos naturales, y en los vínculos que se desarrollaron entre las exportaciones y las actividades económicas internas. Aunque ciertamente no era el tipo de Estado intervencionista que se estableció a partir del decenio de los treinta en la América Latina (como en el resto del mundo), tampoco se ajustaba a la imagen del *laissez faire* que han elaborado algunos analistas nostálgicos de la era de las exportaciones.

2. Las pautas estructurales divergentes

La naturaleza de los bienes exportados y sus enlaces internos, así como sus cimientos institucionales nacionales, fueron los principales determinantes de las estructuras económicas y sociales.¹ Las cuestiones institucionales básicas giraban alrededor de la manera cómo se movilizaba la mano de obra, cómo se ponían los recursos naturales a disposición de los sectores exportadores y cómo se repartían las rentas provenientes de estos últimos. La mano de obra asalariada, y en general la mano de obra móvil, era muy escasa, como lo señalaron todos los analistas contemporáneos (Bulmer-Thomas, 2003, cap. 4). Esto indica que las estructuras económicas precapitalistas tendían a restringir la movilidad de la mano de obra, y que la “institución” más importante del capitalismo moderno, el mercado de trabajo asalariado, sólo se arraigó en la América Latina durante la fase de la industrialización dirigida por el Estado (véase líneas abajo).

Dadas las restricciones a la movilidad laboral, el acceso al merca-

¹ Las tipologías tradicionales (Furtado, 1976; Sunkel y Paz, 1976; Cardoso y Faletto, 1979) han destacado el contraste entre las economías exportadoras de productos minerales y agrícolas y, en el último caso, entre las economías del Cono Sur productoras de bienes agrícolas de la zona templada y las de cultivos tropicales. La distinción entre la agricultura de zona templada y la tropical es también importante en la medida en la que se relacionaba estrechamente con las corrientes diferentes de la migración internacional, ya que la agricultura de la zona templada dependía de las corrientes de mano de obra europea, mientras que la producción de bienes tropicales empleaba mano de obra asiática (Lewis, 1969).

do de mano de obra asalariada más desarrollado del mundo en la época, es decir, la que provenía de Europa, era decisivo para garantizar una respuesta dinámica a las oportunidades proporcionadas por la economía mundial. Esta era la pauta observada en las economías de colonizadores del Cono Sur. Este proceso facilitó el crecimiento económico rápido basado en la inmigración masiva, un mercado de mano de obra asalariada y una mejor calidad de vida que en el resto de la región, pero también el surgimiento temprano de conflictos asociados a los movimientos laborales modernos. El uso de otras fuentes de mano de obra internacionalmente móvil tuvo un alcance más limitado. La abolición de la esclavitud en el Caribe proporcionó una oferta de mano de obra de la que se beneficiaron las plantaciones plataneras de Centroamérica y algunas plantaciones azucareras cubanas. La mano de obra china, sujeta a contratos de servidumbre, se empleó también en Cuba y en Perú.

Los países que no tenían acceso a la migración internacional debían depender por completo de los desarrollos internos para generar una fuerza de trabajo móvil. Esta movilización de mano de obra fue por lo general subóptima, ya que conducía a un proceso de crecimiento económico en el que la mano de obra móvil era el factor escaso decisivo, lo que contrasta significativamente con la “oferta ilimitada de mano de obra” que caracterizó a todas las economías latinoamericanas una vez que el desarrollo capitalista estuvo en todo su apogeo. Los pequeños terratenientes aportaban otra fuente posible de mano de obra nacional, la cual desempeñaba un papel importante en el desarrollo de los sectores exportadores en algunos países (café en Colombia y Costa Rica, tabaco en Cuba), y en la oferta de alimentos para las ciudades y los centros exportadores. Sin embargo, dados los límites impuestos por la concentración de la tierra, esta movilización de la mano de obra tuvo un alcance limitado.

En varios países habían empezado a acumularse reductos de población excedente en las economías campesinas y, más generalmente, presiones demográficas antes de la era de las exportaciones, y su desarrollo se fortaleció por las reformas liberales del siglo XIX. Estos trabajadores “libres” se movilizaban como jornaleros asalariados temporales o permanentes, o con más frecuencia como arrendatarios sujetos a combinaciones variables de obligaciones laborales,

aparcería y derechos de uso de un terreno para producir alimentos de subsistencia. Por lo común se sumaban ciertas restricciones no económicas a la movilidad de mano de obra, como el peonaje por deuda. Cuando no se desarrollaba tal fuerza de trabajo móvil, la movilización de la mano de obra empleaba a veces, como en el pasado colonial, la coerción abierta, ahora mezclada con incentivos monetarios. Esta era por lo general la regla en las localidades donde la población indígena aún era importante.

Un problema asociado al de la movilización de la mano de obra era la eliminación de las “inflexibilidades” del mercado de tierras, en su mayor parte asociadas al papel de la Iglesia católica, así como a las reservas indígenas y otras modalidades de la propiedad comunal. Las reformas liberales del siglo XIX se centraron precisamente en la eliminación de las restricciones impuestas a la movilidad y la tributación directa de la tierra (un mecanismo importante de la Iglesia en la financiación), así como en la abolición de la esclavitud y la eliminación de algunos de los monopolios estatales. Por otra parte, el otorgamiento y venta de tierras estatales sirvieron para reproducir un sistema agrario basado en la concentración de la tierra.

La naturaleza de la producción, el procesamiento y el transporte determinaron la estructura industrial de los sectores exportadores. El capital a gran escala penetró en las actividades en las que el capital fijo y las economías de escala eran importantes. Este era el caso de la explotación minera y petrolera, así como de las plantaciones azucareras y plataneras. El capital externo desempeñó un papel dominante en todos estos sectores. En otros casos, este capital tendía a controlar la comercialización y el procesamiento, pero no la producción de materias primas. Sin embargo, la naturaleza de la concentración industrial no era dictada siempre por imperativos tecnológicos. El contraste entre la plantación cafetalera a gran escala que se desarrolló en la mayoría de los países latinoamericanos a pesar de la carencia total de economías de escala en la producción, y las propiedades pequeñas y medianas características de unos cuantos países, es un ejemplo notorio de esta situación. Ello indica que los determinantes de la estructura industrial eran en este caso institucionales —es decir, la concentración de la tierra para garantizar el control de la fuerza de trabajo—, antes que determinados por las características de los productos.

3. *La diversificación de la estructura económica*

Las relaciones entre el sector exportador y otras actividades económicas internas implicaban dos problemas principales. El primero de ellos era el control de las rentas generadas por la explotación de los recursos naturales. El segundo era la magnitud de la diversificación de las estructuras económicas resultante de los enlaces hacia adelante y hacia atrás generados por las actividades de exportación. Cuando los inversionistas extranjeros eran participantes importantes, el problema de las rentas se vinculaba estrechamente al “valor de rendimiento” de las exportaciones, es decir, la porción de los ingresos por ventas externas que permanecía dentro de las fronteras nacionales. Este porcentaje dependía de la capacidad del Estado para extraer efectivamente una parte de la renta de las empresas extranjeras mediante los impuestos directos o indirectos (a la exportación). La tributación de los sectores mineros era importante en algunos casos, pero en otros estaba mucho menos desarrollada. En todas las economías mineras este problema estuvo en el primer plano del debate político nacional.

En las economías de exportaciones agrícolas había una oposición generalizada de los terratenientes contra la tributación directa a su principal activo, la tierra. En estas economías y en las economías mineras que no gravaban a los sectores exportadores, la protección interna era así el medio principal para gravar de manera indirecta las actividades de exportación. La mayoría de los gobiernos la emplearon activamente. En efecto, a pesar de su compromiso con el crecimiento de las exportaciones y la economía liberal, la América Latina tenía en el decenio de 1860 los aranceles de importación más altos del mundo, una característica que continuó existiendo en la oleada proteccionista que caracterizó a la economía mundial —o mejor dicho, a la parte de la economía mundial que disfrutaba de autonomía arancelaria— desde el decenio de 1870 (Coatsworth y Williamson, 2003).

Estrechamente asociada a la tributación se encontraba la cuestión de la asignación de las recaudaciones gubernamentales. En este sentido, un indicador importante de modernización era el momento en el que los rubros más tradicionales del gasto (administración general, defensa y servicio de la deuda) fueron sustituidos por una

asignación creciente de los recursos al transporte y la educación.² Aunque el capital externo privado estaba muy comprometido en el desarrollo de la red de transporte nacional, sobre todo en los ferrocarriles y en la infraestructura urbana, las inversiones estatales fueron decisivas en la mayoría de los países. Así pues, una política activa de “gravar e invertir” era importante para garantizar el crecimiento general rápido de las economías exportadoras, como afirma Palma (2003) para el caso de Chile. Hacia el final de nuestro periodo de análisis, con el surgimiento del transporte automotor, las inversiones estatales desempeñaron un papel aún más importante.

Esta segunda interacción implicaba enlaces directos e indirectos entre el sector exportador y otras actividades internas. Diferentes productos tenían distintos requerimientos de procesamiento y de transporte. Los minerales debían procesarse cerca del centro de producción a fin de minimizar los costos de transporte. Esto condujo al desarrollo de instalaciones de fundición y, a veces, de refinación, lo que se encuentra detrás de los primeros esfuerzos de industrialización de las economías mineras. Al igual que los minerales, la azúcar necesita ser procesada cerca del lugar donde se produce la materia prima. Con el transporte refrigerado, las exportaciones de carne requerían el desarrollo de empacadoras. Otras mercancías, como el petróleo y el plátano, requerían redes especiales de transporte intensivas en capital pero no un procesamiento considerable. En estos casos, las grandes inversiones de capital en los sectores exportadores de materias primas tenían efectos directos más limitados en términos de industrialización.

Los enlaces indirectos se asociaban sobre todo con la demanda de consumo generada por los crecientes ingresos. Efectos de demanda más grandes se manifestaron en las economías exportadoras que utilizaban mano de obra asalariada europea o agricultura campesina, antes que otras maneras de la movilización de la mano de obra. En este sentido, un problema en particular importante era establecer si la creciente demanda de alimentos iba a ser satisfecha con la producción nacional o con importaciones. Las experiencias variaron considerablemente en este sentido. Algunas economías agrícolas

² Por lo que se refiere a este asunto véase los estudios de países incluidos en Cárdenas, Ocampo y Thorp (2000a).

eran exportadoras de alimentos. Pero en otras de estas economías las importaciones de alimentos fueron considerables y la sustitución de importaciones de estos alimentos se convirtió en una oportunidad importante en una etapa posterior del desarrollo.

La creciente demanda nacional de manufacturas condujo al aumento de las importaciones, pero también a la industrialización nacional. En efecto, como lo han demostrado las investigaciones realizadas en los decenios recientes, el desarrollo de las manufacturas precedió claramente al decenio de los treinta. El crecimiento de las manufacturas fue inducido en varios países por medio de diversas vías. La primera estuvo asociada, como hemos visto, con los requerimientos de procesamiento de los bienes de exportación: un enlace hacia delante. La segunda fue la combinación de enlaces de la demanda hacia atrás y de altos costos de transporte que generaron una “sustitución natural de importaciones” en algunas manufacturas: cerveza, impresos y, más tarde, el cemento. En efecto, es posible que el término sustitución de importaciones sea inadecuado en estos casos, ya que la producción nacional acompañó directamente el crecimiento de la demanda sin el desarrollo de importaciones considerables.

Otros enlaces se asociaban a la política arancelaria. Aunque los aranceles altos tenían un origen fiscal, también tenían efectos proteccionistas. En efecto, contra lo que sostienen las tendencias académicas modernas, el crecimiento de las exportaciones y el proteccionismo *no* se consideraban estrategias opuestas sino complementarias, elementos de un solo impulso de modernización. Algunos países latinoamericanos (Brasil, Chile, Colombia y México) practicaban un proteccionismo muy activo desde mucho tiempo antes del modelo de desarrollo “orientado hacia adentro”. En estos casos, la industrialización temprana desde fines del siglo XIX estuvo estrechamente asociada a la protección.

La estructura de los aranceles de la época se basaba por lo general en aranceles específicos, incluyendo una variante: los aranceles *ad valorem* que se pagaban de acuerdo con una lista oficial de precios. Los aranceles específicos otorgaban una protección especial a la producción de bienes industriales de escaso valor por unidad de peso; por ejemplo, una protección mayor para los textiles sencillos que para los elaborados. De igual modo, con ambos sistemas, la in-

flación erosionaba la protección, pero la deflación la aumentaba. Esto generaba una pauta peculiar anticíclica de protección, lo que se sumaba a la que tenían los tipos de cambio en los países que no aplicaban las reglas del patrón oro. Así pues, durante los auges externos se desalentaba la producción de manufactura con aranceles *ad valorem* decrecientes (debido a la inflación) y con la apreciación real, pero se promovía con el aumento de la demanda. En cambio, durante las crisis, la deflación aumentaba los aranceles *ad valorem*; este efecto, más el de la devaluación cuando se usaba, alentaba la sustitución de importaciones. Además, durante la GMI, la escasez física de algunos bienes manufacturados importados de Europa generó incentivos adicionales para la producción nacional.

El desarrollo de las manufacturas dependía también de otros factores, en particular del tamaño y la integración del mercado nacional, lo que a su vez era un efecto conjunto del crecimiento de las exportaciones, la urbanización y el desarrollo de infraestructura moderna. Los efectos positivos de este tipo de desarrollo se maximizaban cuando había una estrategia de integración nacional. En otros casos, en cambio, el desarrollo del transporte moderno tendió inicialmente a desintegrar el mercado interno, al mejorar la comunicación de diferentes localidades con el resto del mundo mientras que las comunicaciones internas continuaban dependiendo de los medios de transporte tradicionales. Sin embargo, el transporte moderno siempre contribuyó a largo plazo a la integración del mercado interno. El paso de los ferrocarriles al transporte por carretera desempeñó también un papel en este sentido, pero ocurrió en un periodo de transición hacia la industrialización dirigida por el Estado.

El sector exportador fue también un núcleo importante de transmisión y difusión de tecnología y de conformación de una clase empresarial moderna y la fuente de una fuerza de trabajo calificada. En lo institucional, el desarrollo de códigos mineros y mercantiles, y el mejoramiento de las regulaciones de la banca y la moneda, lograron avances considerables durante esa etapa del desarrollo. En general, el crecimiento de las exportaciones fue el factor decisivo para el desarrollo económico total. Las diferencias nacionales en el desempeño de las exportaciones fueron un determinante importante de la gran divergencia de los desarrollos que caracterizó a la región

antes de la GMI (Bulmer-Thomas, 2003, cap. 5; Cárdenas, Ocampo y Thorp, 2000a, cap. 1).

Sin embargo, las condiciones estaban cambiando hacia el final de la era de las exportaciones, lo que produjo alguna disminución de las disparidades regionales en los niveles del desarrollo (cuadro 3). El “milagro” de la era de las exportaciones, Argentina, se frenó considerablemente desde la GMI (Cortés-Conde, 1997), así como otras trayectorias de éxito (Chile, Cuba y Uruguay) experimentaron también algunas dificultades. Al mismo tiempo, algunos países rezagados de tamaño mediano (Colombia, Perú y Venezuela) experimentaron un auge tardío de las exportaciones. De igual modo, tras un desempeño frustrante en el siglo XIX, el crecimiento económico brasileño se aceleró (Haddad, 1980). Este fue el primer caso en el que el crecimiento del PIB superó considerablemente al de las exportaciones en los primeros decenios del siglo XX. Era la primera señal de que se aproximaba una nueva época.

II. LA INDUSTRIALIZACIÓN DIRIGIDA POR EL ESTADO

1. *La lenta maduración de una nueva época*

La Gran Depresión del decenio de los treinta representó un golpe fatal para el crecimiento encabezado por las exportaciones en la América Latina.³ Ese fenómeno desordenó el comercio mundial, condujo al colapso del multilateralismo en materia comercial, a la profundización de las tendencias proteccionistas que se habían observado durante varios decenios y a una grave recesión en los Estados Unidos, el centro industrial del que había dependido crecientemente la América Latina luego de que la Europa Occidental había entrado en una recesión de largo plazo después de 1914. Los precios de los productos primarios cayeron, lo que confirmó el cambio adverso de largo plazo que habían experimentado en el decenio de los veinte. A esto se sumó una reducción de los volúmenes de exportación en algunos países, aun antes del derrumbe de Wall Street en octubre de 1929.

Además de lo anterior, al auge de la financiación externa del dece-

³ Véase un análisis pormenorizado de los efectos de la Gran Depresión en la América Latina en el volumen compilado por Thorp (2000), y en Bulmer-Thomas (2003, cap. 7).

CUADRO 3. *Disparidades nacionales, 1929-2000*
(Per capita)

	1929		1950		1973		1980		2000	
	PIB ^a	IHCY ^c	PIB ^a	IHCY ^b	PIB ^a	IHCY ^b	PIB ^a	IHCY ^b	PIB ^a	IHCY ^b
Argentina	727	51	827	61	1 329	69	1 333	71	1 460	74
Bolivia			235	24	310	39	337	45	329	56
Brasil	177	21	235	31	612	53	801	58	874	64
Chile	540	40	577	49	859	63	958	68	1 602	75
Colombia	276	28	383	41	615	57	770	62	925	68
Costa Rica	570		371	51	754	65	887	69	998	73
Ecuador			244	30	407	51	522	56	507	62
Guatemala	267		342	24	495	41	588	46	583	55
El Salvador	186		273	11	429	23	426	28	475	31
Haití			118	26	133	41	159	46	91	54
Honduras	264	24	227	42	283	59	316	64	317	71
México	324		507	25	950	44	1 138	45	1 284	50
Nicaragua	213		219	45	451	63	299	66	186	72
Panamá			462	41	963	56	1 053	62	1 255	66
Paraguay			297	32	386	52	575	56	560	64
Perú	253		331	30	582	47	622	48	560	60
República Dominicana			234	36	473	52	549	58	685	64
Uruguay	781		865	63	939	68	1 148	70	1 457	75
Venezuela	372	23	695	42	1 251	63	1 230	66	1 015	70
<i>Promedio</i>										
LA6 ^c	332	31	432	44	819	60	970	65	1 077	71
LA19	—	—	392	37	727	53	859	57	939	63
<i>Desviación estándar</i>										
LA6	21.7	11.8	19.6	9.9	14.5	5.6	9.9	4.5	10.9	4.0
LA19	—	—	22.4	13.3	24.7	11.8	24.9	11.5	32.7	10.9

FUENTE: Cálculos del autor basados en Oxford Latin American Economic History Database (OXLAD) y en Astorga, Bergés y FitzGerald (2003).
^a PIB *per capita* en dólares de paridad de poder de compra de 1970. ^b IHCY: Índice histórico de calidad de vida. ^c LA6: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela.

nio de los veinte, que había beneficiado a la mayoría de los países de la región, siguió una brusca interrupción de los flujos de capital, lo que generó el ciclo de auge y contracción de financiación externa más severo y generalizado que había experimentado la América Latina hasta entonces. Por último, el colapso definitivo del patrón oro y del sistema financiero de los Estados Unidos descompuso al propio sistema financiero mundial. Habrían de pasar tres decenios para que surgiera un nuevo sistema financiero internacional y más tiempo aún para que los flujos de capital privado retornaran a la América Latina.

El colapso de las exportaciones y el brusco viraje de la financiación externa generaron tensiones en la balanza de pagos y las cuentas fiscales a las que estaban acostumbrados los países latinoamericanos, pero esta vez la escala de los acontecimientos fue mucho mayor y condujo al abandono generalizado del patrón oro. Algunos países lo hicieron al principio de la crisis, pero aun los que se esforzaron por mantenerse dentro de las “reglas del juego” tuvieron pocos argumentos para hacerlo una vez que la madre del patrón oro, el Reino Unido, lo abandonó en septiembre de 1931. El uso en gran escala de controles de cambios y de acuerdos bilaterales de comercio y de pagos en el mundo industrializado también generaron un efecto de demostración que era fácil seguir. El racionamiento de las importaciones se había usado de manera amplia en los países industrializados durante la GMI (y de nuevo durante la GMII), y también se convirtió en una parte del arsenal proteccionista de la región. Otros instrumentos fueron más específicamente latinoamericanos, en particular el uso (y más tarde el abuso) de los tipos de cambio múltiples. Los pocos países que evitaron la manipulación activa del tipo de cambio y/o los controles de cambios eran países pequeños con una fuerte influencia de los Estados Unidos o que usaban el dólar como medio de pago.

Además de todo esto, las tensiones generadas por el agudo ciclo de financiación internacional condujeron a una mora generalizada en el pago de la deuda externa. Esto ocurrió antes de la crisis (1928) en México, y desde 1931 en el resto de la América Latina. Sólo Venezuela y Argentina evitaron la moratoria, la última como parte de un acuerdo comercial celebrado con el Reino Unido que es todavía motivo de un enconado debate (O’Connell, 2000). En 1935, el 97.7% de los bo-

nos extranjeros en dólares emitidos por la América Latina estaba en mora, excluyendo los bonos emitidos por Argentina; todavía en 1945, el 62.8% permanecía en esa situación (Naciones Unidas, 1955).

La ausencia de financiación externa hizo inevitables los grandes ajustes para equilibrar la balanza de pagos. Ello implicó diversas combinaciones de devaluación, proteccionismo, controles de cambio y tipos de cambio múltiples, con la mora de la deuda externa como el factor principal para paliar los ajustes. Los controles de las importaciones se unirían al paquete poco más adelante. Los cambios de precios relativos, inducidos por el efecto acumulativo de estos ajustes y del colapso de los términos de intercambio, generaron un gran incentivo para la sustitución de importaciones. La industrialización recibió así un impulso adicional, lo que benefició primordialmente a los países (por lo general grandes) que ya habían experimentado una expansión del sector industrial durante la era de las exportaciones. Los países pequeños, pero también algunos de tamaño mediano, se beneficiaron asimismo con la sustitución de las importaciones de productos agrícolas.

A su vez, el abandono de la ortodoxia monetaria, aunado al alivio fiscal generado por la moratoria de la deuda externa, facilitó la adopción de políticas monetarias y fiscales expansivas, lo que favoreció la recuperación de la demanda interna. Esto fue apoyado por la intervención directa en el mercado de crédito, que incluyó la creación de varios bancos estatales. La recuperación temprana y en general exitosa de la América Latina durante la Gran Depresión fue así impulsada por combinaciones, variables según el país, de sustitución de importaciones de productos manufactureros y agrícolas, y por la recuperación de la demanda interna sobre la base de políticas macroeconómicas expansivas.

La muerte del patrón oro dio así nacimiento a las políticas macroeconómicas anticíclicas, pero la naturaleza de estas políticas fue muy diferente en el centro y en la periferia de la economía mundial. Por supuesto, el manejo keynesiano de la demanda fue asumido en el centro, pero el origen externo de los ciclos económicos en la periferia hizo que las intervenciones en la balanza de pagos fuesen centrales para el éxito de estas políticas de demanda. En efecto, un manejo expansivo de la demanda durante la etapa descendente del ciclo no

era viable en economías sujetas a ciclos generados externamente, ya que agravaba la crisis de balanza de pagos. Así pues, el manejo de la demanda sólo era posible en la medida en que se adoptaran otros mecanismos para garantizar el ajuste de la balanza de pagos, incluida en el decenio de los treinta una manera peculiar de “ajuste”: la moratoria de la deuda.

Esto enmarcó el debate macroeconómico en los decenios siguientes. Las autoridades latinoamericanas centrarían su atención en la racionalización de los ingresos de divisas durante las crisis —pero también, cada vez más, en la generación de nuevos ingresos de las exportaciones—, a fin de evitar la manipulación procíclica de la demanda agregada que se requería para reducir la presión sobre la balanza de pagos. Por lo contrario, el Fondo Monetario Internacional, creado en 1944, presionaría en favor del manejo procíclico de la demanda, siguiendo pautas similares a las “reglas del juego” del patrón oro, aunque ahora un poco moderadas por la financiación multilateral disponible durante las crisis.

La naturaleza del ajuste macroeconómico generó nuevos modos de intervención estatal y ciertos efectos en las estructuras económicas que tendrían consecuencias de largo plazo; pero estas repercusiones sólo se harían evidentes con el paso del tiempo. En efecto, contra la opinión de que la Gran Depresión generó un cambio radical en las pautas de desarrollo de la América Latina, la bibliografía reciente de la historia económica ha destacado una transición gradual entre la era de las exportaciones y la industrialización dirigida por el Estado. Como hemos visto, la industrialización y el proteccionismo estaban ya firmemente arraigados desde la fase histórica previa.

A su vez, con base en la expectativa —apoyada por la experiencia histórica— de que las exportaciones se recuperarían después del estancamiento cíclico, subsistió el compromiso con el crecimiento de las exportaciones. Por tanto, la idea dominante aún era que la industrialización y el desarrollo exportador eran complementarios. Evidentemente, en la medida en que la industrialización y la agricultura nacional se convirtieron en fuentes efectivas del crecimiento económico, era natural que recibieran una atención creciente por parte de las autoridades. Esto condujo a fines del decenio de los treinta a la creación de instituciones estatales especiales para la pro-

moción de nuevas actividades manufactureras, en particular de bancos de desarrollo industrial, y la nacionalización de ciertos sectores “estratégicos”. La nacionalización de la industria petrolera de México en 1938 representa, en este sentido, el hito más importante.

La GMII proporcionó otro gran impulso a la industrialización, combinada con un intervencionismo mayor en el comercio exterior. La interrupción del abasto de algunos productos en los mercados internacionales, como consecuencia de los racionamientos y escaseces propios de la guerra, generó la justificación de la promoción de todo un conjunto nuevo de actividades manufactureras en los países donde la industrialización se había arraigado. A su vez, la búsqueda de aliados de guerra llevó a los Estados Unidos no sólo a celebrar acuerdos con muchos países latinoamericanos para fortalecer los inventarios de materias primas estratégicas (los japoneses hicieron lo mismo al inicio del conflicto), sino también a promover el Acuerdo Interamericano del Café y financiar, por medio del Banco de Exportaciones e Importaciones, varias iniciativas de gobiernos latinoamericanos, muchas de ellas en sectores de sustitución de importaciones. De esta manera, y de un modo algo paradójico, los Estados Unidos ayudaron a crear el Estado intervencionista latinoamericano (Thorp, 1998b).

La acumulación de reservas internacionales durante la GMII, gran parte de ellas en libras esterlinas inconvertibles, llevó a la inflación pero también a algunas experiencias novedosas. Una de ellas fue la esterilización monetaria. Este fue un paso adicional en el desarrollo de una banca central activa, una institución común en el periodo posterior a la GMII. Otra experiencia novedosa fue la provisión de fondos que servirían para financiar un gran impulso de inversión a principios del periodo de la posguerra, así como la compra de las inversiones externas en infraestructura y servicios públicos en algunos países, sobre todo en Argentina.

2. Hechos, ideas e instituciones que influyeron en la industrialización dirigida por el Estado

Los acontecimientos del decenio de los treinta y la GMII funcionaron como la cuna en la que la nueva época surgió a la vida, pero el

periodo de gestación fue largo y careció de una dirección clara por algún tiempo. La maduración de este proceso estuvo estrechamente relacionada con la posición privilegiada que ocupó la América Latina a principios del periodo de la posguerra. Era una región que había evitado la guerra, acumulado considerables reservas internacionales y experimentado la expansión más rápida en el periodo de entre-guerras, que aumentó su participación en la producción mundial en más de tres puntos porcentuales, para llegar a 7.8% en 1950 (véase cuadro 2). No es sorprendente así que haya optado por la profundización de su pauta de transformación. Esto significó, por una parte, un impulso más consciente de industrialización; por la otra, una elección explícita en favor de un Estado menos intervencionista que en otras regiones del mundo. La segunda afirmación podría parecer paradójica. Sin embargo, en el periodo de la posguerra no se planteaban las opciones entre la intervención estatal y el retorno a un pasado liberal, sino más bien entre la planeación central y la creación de economías mixtas con modos más moderados de intervención estatal. La América Latina optó por este último camino, es decir, *menos* intervención estatal.

El término de “industrialización con sustitución de importaciones” se ha empleado ampliamente para describir el periodo que abarca de fines de la GMII al decenio de los setenta. Sin embargo, esta no es una etiqueta muy útil porque las nuevas políticas se referían mucho más al creciente papel del Estado que a la sustitución de las importaciones. En segundo lugar, el proteccionismo y la industrialización tenían ya un largo pasado en la América Latina. En tercer lugar, las exportaciones continuaron desempeñando una función fundamental, no sólo como fuente de divisas y, en las economías mineras, de financiación gubernamental, sino también del crecimiento económico, sobre todo en las economías más pequeñas. De igual modo, en algunos países medianos y grandes se introdujo la promoción de las exportaciones como un componente esencial de la estrategia de desarrollo desde fines del decenio de los sesenta, lo que generó un “modelo mixto” que combinaba la sustitución de importaciones con la promoción de exportaciones. El modelo era también “mixto” en el sentido de que promovía activamente la modernización agrícola con instrumentos similares a los empleados para estimular la industrialización.

Además de eso, a menudo no había una sustitución de importaciones neta durante el proceso, y la sustitución de importaciones no era siempre, o congruentemente a lo largo del tiempo, la fuente principal del crecimiento económico, incluso en las nuevas industrias, mientras que la demanda interna desempeñaba un papel más congruente.

Por tanto, la “industrialización dirigida por el Estado” es una etiqueta más útil para la nueva estrategia de desarrollo (Thorp, 1998a; Cárdenas, Ocampo y Thorp, 2000b). En efecto, el Estado asumió un amplio conjunto de responsabilidades. En el ámbito económico, aparte de la intervención en los mercados de bienes y divisas, estas responsabilidades incluían un papel fortalecido (incluso monopolístico) en el desarrollo de la infraestructura, la creación de bancos comerciales y de desarrollo, en la creación de mecanismos para obligar a las instituciones financieras privadas a canalizar fondos hacia sectores prioritarios, y el aliento a la empresa privada nacional mediante la protección y los contratos gubernamentales. En el ámbito social incluía un papel mayor en la provisión de educación, salud, vivienda y, en menor medida, seguridad social.

El proceso incluía también grandes transformaciones sociales y políticas. La disminución de las tasas de mortalidad y la transición rezagada de la fertilidad generaron fuertes presiones demográficas. El crecimiento de la población llegó a un máximo de 2.8% anual desde mediados del decenio de los cincuenta hasta mediados del decenio siguiente, que se combinó con una rápida urbanización: la más rápida del mundo en desarrollo. Las estructuras del poder se redefinieron en el contexto de una sociedad más urbana y de nuevas relaciones entre el Estado y los empresarios. Las tendencias adversas, antiguas y nuevas, de la riqueza y la distribución del ingreso se reflejaron en la explosión de tensiones rurales ancestrales y en el desarrollo de nuevos conflictos urbanos.

A fines del decenio de los cuarenta y principios del siguiente la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (CEPAL),⁴ con el liderazgo de Raúl Prebisch, articuló una teoría de la “industrialización dirigida por el Estado”. Esta teoría tuvo grandes

⁴ En este artículo empleamos las siglas en español, antes que las del inglés, ECLA, más tarde ECLAC, cuando el Caribe se unió a la organización.

repercusiones en todo el mundo en desarrollo, así como en los debates teóricos y de políticas internacionales, sobre todo por medio de su influencia (y la de Prebisch) en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Sin embargo, muchas pautas, ideas y prácticas eran anteriores a la creación de la CEPAL. Como lo ha señalado un historiador económico: “La industrialización de la América Latina fue un hecho antes de que fuera una política, y una política antes de que fuera una teoría” (Love, 1994, p. 395). En cualquier caso, la CEPAL produjo una defensa teórica de la nueva estrategia, junto con un sentido de identidad regional. Su defensa de la industrialización era más una teoría de la acumulación de capital que una teoría de la eficiencia económica.⁵ En particular, se consideraba la industrialización como el mecanismo para la transferencia del progreso técnico del centro a la periferia de la economía mundial, en vista del lento crecimiento de la demanda mundial de materias primas y de la tendencia al deterioro de los términos de intercambio de dichos productos.

Sin embargo, desde fines del decenio de los cincuenta la CEPAL se convirtió en un crítico primario de los excesos de la sustitución y la intervención estatal, y en un defensor de la racionalización de la sustitución de importaciones mediante estrategias activas de promoción de las exportaciones y de la integración regional. En ese sentido desempeñó un papel central en la creación de Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC, más tarde Asociación Latinoamericana de Integración), el Mercado Común Centroamericano y el Grupo Andino. La CEPAL presionó también en favor de reformas en el ámbito social, muchas de las cuales fueron adoptadas más tarde en la Alianza para el Progreso de los Estados Unidos.

Además, las opiniones de la CEPAL respecto a la industrialización y la intervención estatal coincidían en gran medida con la sabiduría contemporánea, que identificaba el desarrollo con la industrialización (Love, 1994). Más aún, según hemos visto, durante la GMII los Estados Unidos apoyaron la industrialización de la América Latina, y los intereses privados estadounidenses no estuvieron del todo en

⁵ En su libro semiautobiográfico, Furtado (1989) proporciona una fascinante historia inicial de la CEPAL. Se encuentran evaluaciones de las contribuciones de la CEPAL en Fishlow (1985), Love (1994), Bielschowsky (1998) y Rosenthal (2004).

contra de esta nueva tendencia después de la guerra, ya que veían oportunidades para la venta de bienes de capital a la América Latina y de inversión en mercados protegidos. Además, el Banco Mundial apoyaba el intervencionismo estatal, invertía en muchos proyectos de sustitución de importaciones y continuó defendiendo hasta fines del decenio de los setenta la idea de que la industrialización era esencial para el desarrollo económico (Webb, 2000).

La estrategia respondía también a las circunstancias de los primeros años de la posguerra. La marginación de la América Latina de las prioridades iniciales de la posguerra (Thorp, 1998b) se agravó por el hecho de que, a pesar de las tendencias favorables a corto plazo, la continuación de la dependencia de las exportaciones de productos básicos no parecía ser una buena opción, en vista de las tendencias del pasado. Desde mediados del decenio de los cincuenta la renovada tendencia descendente de los precios de las materias primas generó una nueva oleada de crisis de balanza de pagos. En vista de una demanda reprimida, las reservas de divisas acumuladas durante la GMII se evaporaron pronto, generando una sensación de que la restricción de la balanza de pagos —la “escasez de dólares”— era tanto una realidad latinoamericana como una realidad europea. La inconvertibilidad de los países europeos era una restricción adicional a principios de la posguerra para los países que tenían en Europa el mercado principal para sus exportaciones.

Por otra parte, la alta protección era todavía la regla en los países industrializados, y era claramente necesario que pasara un largo periodo de crecimiento continuo del comercio internacional para convencer a países y autoridades, que habían vivido su colapso, de que debían verlo como una opción viable. Aunque se había firmado en 1947 el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), el hecho de que el Congreso de los Estados Unidos se negara a ratificar la creación de la Organización Internacional del Comercio (OIC) congeló durante varios decenios la idea de una institución más sólida del comercio mundial. Además, pronto fue claro que los ámbitos en los que los países en desarrollo tenían mayor potencial de exportación —agricultura y textiles— serían excepciones a la liberación comercial dentro del GATT. Todo esto fomentó el “pesimismo de las exportaciones” que caracterizó a los años de la posguerra y el senti-

miento de que los esfuerzos de sustitución de importaciones eran esenciales para superar las persistentes restricciones de balanza de pagos.

Aunque en gran medida autocéntrica, sobre todo en sus etapas iniciales, la “era dorada” del crecimiento económico en el centro industrial se filtró hacia los países en desarrollo, y abrió en particular oportunidades para las exportaciones de manufacturas desde la periferia. También se elaboraron algunos mecanismos para fortalecer la difusión del progreso hacia la periferia, en particular el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y los acuerdos de productos básicos. Además, aunque la reconstrucción del sistema financiero internacional se centró en gran medida en las transacciones financieras entre los países desarrollados, desde mediados del decenio de los sesenta empezaron a surgir opciones a los bancos multilaterales y los organismos bilaterales, la fuente principal de financiación de los países en desarrollo desde el decenio de los cuarenta.

Después de la Revolución cubana la América Latina fue más importante en la política exterior estadounidense. La creación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) fue la manifestación más inmediata, seguida pronto de la Alianza para el Progreso, lanzada en Punta del Este, Uruguay, en 1961. Como se señaló entonces, esta iniciativa adoptaba en gran medida el programa que la CEPAL había venido promoviendo desde el decenio de los cincuenta, incluyendo la planeación de la economía mixta, la integración regional, la reforma agraria, la reforma tributaria y mayor inversión en los sectores sociales. Pero el flujo de fondos fue menor que lo prometido, y el carácter condicional de la ayuda estadounidense se convirtió pronto en una fuente de fricción.

3. Las fases y la diversidad de las experiencias de industrialización

La industrialización latinoamericana atravesó por cuatro etapas diferentes. La primera fue un subproducto natural de la expansión de las exportaciones y, como hemos visto, dependió de los enlaces generados por los sectores exportadores, del tamaño y la integración del mercado, y de la protección interna. La segunda fue una fase

“empírica” de industrialización dirigida por el Estado, en gran medida inducida por respuestas pragmáticas de los gobernantes ante los choques externos del decenio de los treinta. La escasez de las importaciones durante la GMII generó también varios planes para la promoción de nuevas industrias y la disminución de la dependencia de las importaciones, sobre todo en los sectores considerados “esenciales” o “estratégicos”.

A pesar de las abundantes reservas de divisas, las crisis de la balanza de pagos se convirtieron pronto en un problema recurrente durante la posguerra. La evaporación de las reservas de dólares en vista de la represión de la demanda de importaciones fue sucedida por la nueva caída de los precios de los productos primarios de mediados del decenio de los cincuenta. Después de la experiencia de la fase “empírica”, los requerimientos del ajuste externo siguieron una pauta por la que cada crisis aumentaba la protección. Pero ahora surgió una estrategia de industrialización más consciente, basada en una combinación variable de instrumentos que se habían utilizado antes: la protección arancelaria y no arancelaria; los tipos de cambio múltiples y el racionamiento de las divisas; los bancos de desarrollo y las regulaciones en la asignación de los préstamos privados y de las tasas de interés; los incentivos fiscales y la inversión del sector público en infraestructura y en sectores “estratégicos”, incluidos los energéticos. Se crearon también nuevos instrumentos, como las “leyes de similares” —que esencialmente prohibían las importaciones de bienes que competían con la producción nacional—, y los requerimientos de que las industrias establecidas compraran materias primas y bienes intermedios nacionales, es decir, medidas de inversión relacionadas con el comercio, para utilizar la terminología de la OMC. Esta etapa “clásica” de la industrialización dirigida por el Estado se extendió desde fines del decenio de los cuarenta hasta principios de los sesenta en la mayoría de las economías medianas y grandes.

Una característica esencial del modelo fue que, en lugar de cambiar la estructura de la protección para promover nuevas industrias, se superpusieron capas de protección nuevas a las antiguas, lo que generó una pauta “geológica” de protección que se convertiría en una característica esencial de la industrialización dirigida por el

Estado en la América Latina. Esto se debió obviamente a la economía política que caracterizaba al proceso, en la que la protección de un sector específico se consideraba como una “conquista” permanente del sector que se beneficiaba con ella. El complejo sistema de protección que se elaboró no estuvo exento de críticas, incluidas las de la CEPAL.

La principal racionalización de la estructura de protección durante ese periodo fue la integración comercial regional y subregional. De acuerdo con la concepción original de la CEPAL, la integración regional reduciría los costos de la sustitución de importaciones al aumentar el tamaño del mercado, un elemento crítico para los sectores más avanzados de la sustitución de importaciones en las economías más grandes, pero también para generar la industrialización en las economías más pequeñas. Además, se esperaba que la integración impusiera cierta disciplina de mercado a los sectores protegidos, los que alcanzaban fácilmente alta concentración industrial (incluso monopolios) a nivel nacional, y que sirviera como plataforma para el desarrollo de nuevas actividades exportadoras, en particular en las manufacturas.⁶

Sin embargo, excluido el Mercado Común Centroamericano, la integración regional manifestó pronto los mismos problemas de economía política que había enfrentado la racionalización de la protección en general. Después de unas cuantas rondas multilaterales exitosas a principios del decenio de los sesenta, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio enfrentó una gran oposición nacional a la liberación de las importaciones competitivas. Por tanto, en sus etapas posteriores se centró en acuerdos bilaterales entre los países miembros a fin de facilitar las importaciones complementarias. El Grupo Andino encaró presiones similares después de su creación en 1969, de modo que se centró en la liberación del comercio intrarregional de importaciones complementarias.

El pesimismo en las exportaciones fue también una característica de ese periodo “clásico”, pero había considerables diferencias regionales. Con excepción de unos cuantos países, la experiencia de las

⁶ Durante la GMII la interrupción de los abastos provenientes de los países industriales había generado un activo comercio intrarregional en manufacturas, así como algunas exportaciones de manufacturas de México a los Estados Unidos. Sin embargo, esta experiencia languideció pronto en el periodo de posguerra (Thorp, 1998b).

exportaciones fue decepcionante en el periodo 1945-1955. Sin embargo, la situación mejoró de modo significativo a partir de mediados del decenio de los cincuenta, sobre todo para las economías pequeñas que experimentaron un crecimiento rápido de las exportaciones desde entonces (cuadro 4). En efecto, en muchos casos, sobre todo en las economías centroamericanas, la sustitución de importaciones se superpuso básicamente a lo que aún era en esencia un modelo de exportación de bienes primarios. Por tanto, la fuerte tendencia decreciente de la participación de las exportaciones en el PIB, que caracterizó al primer decenio siguiente a la terminación de la GMIL, se revirtió en las economías pequeñas desde mediados del decenio de los cincuenta, y se estabilizó en muchas economías medianas después de esa fecha.

CUADRO 4. *Exportaciones y crecimiento del PIB*

(Porcentaje; promedios simples)

	1945-1955	1956-1965	1966-1973	1974-1980
<i>Crecimiento de las exportaciones</i>				
Países grandes y medianos excluida				
Venezuela	1.8	4.6	4.7	6.3
Países pequeños	1.5	7.0	7.4	2.6
Total excluida Venezuela	1.7	5.8	6.1	4.4
Venezuela	4.2	7.8	2.2	6.4
Total	1.8	5.8	5.5	4.7
<i>Crecimiento del PIB</i>				
Países grandes y medianos excluida				
Venezuela	5.2	4.3	5.5	4.7
Países pequeños	4.6	4.5	5.3	4.1
Total excluida Venezuela	4.9	4.4	5.4	4.4
Venezuela	9.9	6.9	3.7	1.7
Total	5.2	4.5	5.3	4.3

FUENTE: CEPAL.

Las opiniones encontradas acerca de las oportunidades ofrecidas por las exportaciones no se cobijaron en la inversión externa directa (IED). La política de promoción de la inversión por parte de las empresas transnacionales en nuevas actividades de sustitución de importaciones se convirtió en un ingrediente central de la industrialización dirigida por el Estado en la América Latina. La IED se consideraba también como una fuente confiable de la financiación externa privada en una economía mundial que ofrecía pocas oportunidades de

esa clase. Sin embargo, muchos países de la región adoptaron simultáneamente una posición cada vez más dura en contra de las maneras tradicionales de la inversión externa en los sectores de recursos naturales y de infraestructura. El control de los recursos naturales sería un tema recurrente en la región. Así pues, la América Latina no rechazó a la IED pero la dirigió de acuerdo con los intereses nacionales percibidos, y en efecto la región atrajo los flujos mayores de IED hacia el mundo en desarrollo.

La cuarta fase puede considerarse como la etapa “madura” de la industrialización dirigida por el Estado. Sin embargo, la característica dominante de ese periodo fue la diversidad creciente de las tendencias regionales. Pueden diferenciarse tres grandes estrategias, que se adoptaron a veces secuencialmente en países individuales, con el primer choque petrolero como el punto de inflexión. Una cuarta estrategia fue la de la planeación central, pero Cuba fue un caso aislado en este sentido. Por tanto, nos centraremos en las otras estrategias.

La primera estrategia, la dominante, sobre todo desde mediados del decenio de los sesenta hasta el primer choque petrolero —y la más cercana a las opiniones de la CEPAL— fomentaba de manera creciente la promoción de las exportaciones, generando lo que hemos llamado un modelo “mixto”. En cierto sentido, esto aproximaba la estrategia de las economías medianas y grandes a la estrategia que habían aplicado los países pequeños durante el periodo “clásico”. Esta estrategia se basaba en los acuerdos de integración existentes, pero sobre todo en las nuevas oportunidades ofrecidas por las crecientes importaciones de manufacturas ligeras realizadas por los países industrializados.

Según las pautas establecidas, la nueva estrategia superponía un nuevo estrato de incentivos a la exportación sobre los estratos de protección anteriores, lo que incluía una combinación de incentivos fiscales (en particular las rebajas arancelarias y las devoluciones de impuestos), las zonas de libre comercio, las facilidades de crédito y los requerimientos de exportación para las empresas. En general, esto se acompañó de cierta racionalización de la estructura de protección existente y del manejo de las divisas (en particular la unificación o simplificación del sistema del tipo de cambio múltiple), y de una política de tipo de cambio más activa, incluido un régimen de tipo

de cambio más flexible (el sistema de minidevaluaciones o *crawling peg*) para manejar la sobrevaluación recurrente en las economías proclives a la inflación.

Resulta interesante observar que la revaloración del papel de las exportaciones se acompañó de una visión más crítica de la inversión externa directa. La idea de que los inversionistas nacionales deberían desempeñar un papel central en los nuevos sectores manufactureros había estado presente desde la GMII, sobre todo en los países donde había una visión militarista de los sectores “estratégicos” (Argentina y Brasil). En muchos casos, este papel fue asumido efectivamente por las empresas estatales. Sin embargo, la defensa de los inversionistas nacionales —frente a los extranjeros— obtuvo una atención creciente en los decenios de los sesenta y setenta, y se relacionó con el establecimiento de límites sobre las regalías y las remisiones de utilidades al exterior, asociado a la opinión de que las empresas transnacionales estaban obteniendo ganancias excesivas de sus inversiones en la región. Las nacionalizaciones de la industria del cobre en Chile y de la industria petrolera en Venezuela, a principios del decenio de los setenta, formaron parte de una pauta que tenía raíces más antiguas. Sin embargo, debe destacarse que la América Latina continuó recibiendo cerca de 70% del total de los flujos de IED hacia el mundo en desarrollo en 1973-1981 (Ocampo y Martín, 2004, cuadro 3.2).

La segunda estrategia consistía en una profundización mayor de la sustitución de importaciones. Perú es el mejor ejemplo de un país que optó por una política más orientada hacia adentro a fines del decenio de los sesenta, contra las tendencias regionales. Debemos añadir los ambiciosos planes de inversiones industriales en bienes intermedios y de capital de Brasil, México y Venezuela después del primer choque petrolero, que estuvieron acompañados, en todo caso, por un impulso mayor a la exportación en Brasil, y en los dos últimos países por el auge de las recaudaciones petroleras.

La tercera estrategia fue un ataque frontal contra el papel del Estado en el desarrollo económico. En efecto, desde mediados del decenio de los sesenta, ha habido un desplazamiento gradual en los debates intelectuales hacia una concepción más liberal de las políticas económicas. Como en el siglo XIX, la economía liberal no estuvo siempre

vinculada con una política liberal. Esto se reflejaba en los países del Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay), donde grandes reformas basadas en el mercado en la segunda mitad del decenio de los setenta fueron impulsadas por dictaduras militares.

4. *El desempeño económico y social en la industrialización dirigida por el Estado*

El desempeño económico de la América Latina fue notorio durante los tres y medio decenios siguientes a la GMII. El PIB creció 5.5% anual en 1950-1980, o 2.7% en términos *per capita* (cuadro 5). A results del rápido crecimiento, la participación de la América Latina en la producción mundial continuó aumentando, llegando a cerca de 10% en 1980, dos puntos porcentuales más que tres decenios antes (cuadro 2). El crecimiento del ingreso *per capita* se encontraba detrás del promedio mundial hasta mediados del decenio de los sesenta, pero lo superó después de esa fecha. El sector manufacturero fue el motor del crecimiento económico; alcanzó una participación máxima de 26% del PIB en 1973, siete puntos porcentuales más que en 1945, una característica compartida por todos los países.

La pauta temporal del crecimiento del PIB fue una recuperación muy rápida a principios de la posguerra, interrumpida por una serie de crisis de balanza de pagos desde mediados del decenio de los cincuenta. Después, el crecimiento económico se estabilizó para el conjunto de la región un poco por encima del 5% anual. A fines del decenio de los sesenta y principios del siguiente, había indicios claros de una aceleración, alcanzando un máximo en 1968-1974 (7.2% anual, o 4.2% anual en términos *per capita*). Además, aunque el crecimiento se frenó después del primer choque petrolero, aún fue muy rápido (5.0 y 2.5%, respectivamente), sobre todo si se compara con el estancamiento mundial observado a la sazón. Sin embargo, como veremos líneas abajo, sus cimientos se tornaban cada vez más frágiles. El crecimiento económico no fue uniforme entre los países. El lento crecimiento en las trayectorias exitosas de la era de las exportaciones (Argentina, Chile, Cuba y Uruguay) provocó cierta convergencia en el ingreso *per capita* entre los países medianos y grandes. Sin embargo, con excepción de esta tendencia, hubo una divergencia en los PIB *per capita* entre 1950 y 1980 (cuadro 3).

CUADRO 5. Crecimiento y productividad de la América Latina, 1950-2002

	1950-1980	1980-1990	1990-2002
<i>Crecimiento del PIB</i>			
Promedio ponderado	5.5	1.1	2.6
Promedio simple	4.8	1.0	2.9
<i>PIB per capita</i>			
Promedio ponderado	2.7	0.9	1.0
Promedio simple	2.1	1.2	0.9
<i>PIB por trabajador</i>			
Promedio ponderado	2.7	1.7	0.1
Promedio simple	2.4	1.9	0.0
<i>Productividad total de los factores^a</i>			
Promedio ponderado	2.0	1.4	0.2
Promedio simple	1.9	1.4	0.6

FUENTE: CEPAL. Productividad total de los factores según Hofman (2000) y la base de datos de este autor.

^a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú y Venezuela.

Junto con el crecimiento económico llegaron las ganancias de la productividad del trabajo. La productividad del trabajo aumentó a una tasa anual de 2.7% en 1950-1980 (cuadro 5) como reflejo tanto de la acumulación de capital como del cambio tecnológico. La productividad total de los factores aumentó rápidamente hasta 1973, pero se desaceleró después de esa fecha. El desempeño de la productividad fue comparable o superior al de los Estados Unidos, pero estaba por debajo de las economías de mercado desarrolladas más dinámicas y de los países de industrialización reciente de Asia Oriental (Hofman, 2000, cap. 6). El crecimiento de la productividad formaba parte de un proceso más amplio de desarrollo de las capacidades tecnológicas, lo que implicaba una transferencia tecnológica, pero también un proceso activo de adaptación y generación inducida de tecnologías (Katz y Kosacoff, 2000). Casi no pueden entenderse las exportaciones manufactureras desde el decenio de los sesenta sin considerar esta acumulación de capacidades tecnológicas.

El desarrollo institucional experimentó un proceso dinámico similar (Thorp, 1998, cap. 5). Con pocas excepciones, las instituciones económicas latinoamericanas modernas son producto de esta etapa del desarrollo. En el ámbito social, aunque hubo precedentes en la era de las exportaciones, la extensión de la educación básica univer-

sal, el desarrollo de sistemas de salud modernos, de capacitación de la mano de obra y, en menor medida, de sistemas de seguridad social recibieron un impulso considerable durante la industrialización dirigida por el Estado. Aunque los sindicatos y las organizaciones empresariales habían surgido durante la era de las exportaciones, se expandieron durante ese periodo, junto con la extensión de las relaciones obrero-patronales modernas.

La agricultura no estuvo ausente de esta trayectoria del crecimiento de la productividad y del desarrollo institucional. A pesar de su menor crecimiento relativo, la producción agrícola creció a una tasa anual de 3.5% en 1950-1975, más rápida que el promedio mundial pero con diferencias significativas en el desempeño de distintos países (CEPAL, 1978). Aunque las políticas macroeconómicas y de precios generaron sesgos contra la agricultura, la creación de nuevas instituciones estatales para apoyar el desarrollo fue notoria, y su efecto positivo tendió a predominar. Estas instituciones incluían los servicios tecnológicos, crediticios y de comercialización, en ocasiones más desarrollados que los elaborados para apoyar el desarrollo industrial. Este era particularmente el caso de los servicios tecnológicos, que fueron muy eficaces en la introducción de nuevos cultivos y en el mejoramiento de las prácticas de cultivo. La política fiscal, que incluía la disminución de los aranceles de los insumos y maquinaria agrícolas, apoyaba también el desarrollo de la agricultura. Una frontera agraria abierta y una infraestructura financiada por el Estado desempeñaron también un papel importante en muchos países.

Por otra parte, la mayor desventaja de la industrialización dirigida por el Estado fue su incapacidad para explotar por completo los beneficios del dinámico comercio mundial en el periodo de la posguerra. La participación de la América Latina en el comercio mundial se redujo aproximadamente a la mitad entre 1950 y 1980.⁷ La

⁷ Hay diferencias considerables en las estadísticas disponibles, pero todas ellas muestran una fuerte tendencia declinante desde el final de la GMI hasta el decenio de los setenta. La serie del FMI indica que la participación de la América Latina en el comercio mundial aumentó de 7.9% en 1938 a 12.2% en 1948, 11.7% en 1950, pero se redujo a 7.8% en 1960. La serie de la UNCTAD, que tiene una cobertura más amplia, indica que tal participación fue de 10.9% en 1950, 6.7% en 1960 y un promedio de 4.3% en el decenio de 1970. Las estimaciones de Maddison (2001) indican, por otra parte, que la participación de la América Latina en el comercio mundial aumentó de 7.9% en 1929 a 9.3% en 1950, y luego bajó a 3.9% en 1973.

CUADRO 6. *Exportaciones latinoamericanas, 1953-2000*

		CUCI ^a	1953	1958	1963	1968	1973	1980	1990	2000
<i>Composición de las exportaciones latinoamericanas</i>										
Total		0 9	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Alimentos		0+1	52.7	46.0	37.8	38.0	38.6	26.9	21.7	13.3
Materias primas excluyendo combustibles		2+4	19.4	17.3	18.4	16.2	15.4	11.9	11.9	6.9
Combustibles		3	19.6	28.1	31.4	27.0	21.2	37.5	26.1	17.0
Productos químicos		5	1.2	1.0	1.4	1.9	2.6	2.9	5.1	4.7
Maquinaria		7	0.1	0.2	0.6	1.3	4.6	6.0	11.7	35.8
Otras manufacturas		6+8	6.8	6.9	10.2	15.4	17.0	14.3	23.0	21.8
<i>América Latina/países en desarrollo</i>										
Total		0 9	35.9	32.8	30.5	23.2	19.2	14.9	15.0	18.1
Alimentos		0+1			43.2	42.1	41.1	36.9	30.9	37.5
Materias primas excluyendo combustibles		2+4			25.1	23.8	22.5	24.4	29.6	30.3
Combustibles		3			45.1	25.8	16.5	12.1	18.3	14.6
Productos químicos		5			20.5	13.6	12.2	12.2	11.0	15.8
Maquinaria		7			4.0	3.2	7.7	9.1	8.5	20.1
Otras manufacturas		6+8			14.0	13.8	11.7	11.9	10.4	13.4
<i>América Latina/mundo</i>										
Total		0 9	10.1	8.3	6.8	5.5	4.7	4.8	3.7	5.7
Alimentos		0+1	23.9	19.4	15.1	15.2	13.1	12.5	9.3	12.0
Materias primas excluyendo combustibles		2+4	11.0	9.3	9.2	8.3	7.4	8.5	9.0	11.8
Combustibles		3	19.5	20.4	27.0	18.0	11.4	9.3	11.5	9.7
Productos químicos		5	2.7	1.5	1.4	1.4	1.6	1.8	2.0	2.8
Maquinaria		7	0.0	0.1	0.2	0.2	0.7	1.1	1.2	4.9
Otras manufacturas		6+8	2.6	2.2	2.5	2.9	2.7	2.7	2.9	4.7

FUENTE: Naciones Unidas, *Yearbook of International Trade Statistics*, 1958, y cálculos del autor basados en UN-Comtrade.
a Clasificación unificada del comercio internacional.

incapacidad de participar plenamente en los beneficios de la expansión del comercio de productos primarios fue la explicación principal de este deterioro (cuadro 6 y Ffrench-, Muñoz y Palma, 1998). Dado que el crecimiento de las exportaciones era dinámico en muchos países pequeños (véase cuadro 4), la tendencia general se determinaba sobre todo por los países grandes. Argentina, el líder en la era de las exportaciones, tuvo un desempeño decepcionante en la exportación hasta mediados del decenio de los sesenta. La experiencia de Brasil no fue mejor, pero esto formaba parte de una tendencia de más largo plazo que databa de principios del siglo XX. México tuvo también un desempeño exportador muy pobre desde mediados del decenio de los cincuenta hasta mediados de los setenta. Venezuela, uno de los mayores exportadores de la América Latina a mediados del decenio de los sesenta, redujo sus exportaciones petroleras durante los setenta a resultados de su ingreso a la OPEP.

El cambio de orientación de la política económica en el decenio de los sesenta en varios países medianos y grandes, hacia un “modelo mixto”, tuvo efectos positivos respecto al dinamismo exportador. El resultado principal de este cambio fue el aumento de las exportaciones de manufacturas hacia los países industrializados y el comercio intrarregional, lo que condujo a un aumento de la participación de las manufacturas en el total de las exportaciones (véase el cuadro 6 y CEPAL, 1992). En los países más grandes esto incluyó las exportaciones de maquinaria y equipo a otros países latinoamericanos, así como las exportaciones de tecnología en forma de licencias y servicios de ingeniería. Nuevos productos agrícolas se sumaron también a la canasta de exportación de muchos países.

La incapacidad para racionalizar el complejo sistema de protección heredado del periodo clásico tuvo costos importantes. Para las industrias establecidas, esta protección dejó de desempeñar un papel positivo como incentivo para la acumulación de capital, y se convirtió cada vez más en una fuente de renta y/o de defensa contra la sobrevaluación cíclica o permanente del tipo de cambio, así como una de las explicaciones de la alta concentración industrial. Además, esta protección deformaba los cambios de precios relativos necesarios para inducir la sustitución de importaciones y la diversificación de las exportaciones, y las obligaba a depender en exceso de instru-

mentos distintos de los precios, incluidas las medidas de inversión relacionadas con el comercio. El sistema de protección era también parcialmente autodestructivo en lo que se refiere a su objetivo explícito de reducir la dependencia de los insumos y la tecnología importados, y es posible que la haya incrementado. El sistema no concebía la protección como un instrumento acotado en el tiempo y carecía de la idea de vincular los incentivos al desempeño.

La integración regional facilitó el crecimiento dinámico del comercio intrarregional de manufacturas en los decenios de los sesenta y setenta. Sus principales beneficios se asociaban a la creación de mercados más grandes para los bienes complementarios, pero la liberación de los bienes competitivos estaba limitada por el proteccionismo interno, con el Mercado Común Centroamericano como gran excepción. Además, los esfuerzos de planeación de nuevas inversiones complementarias, como parte de los procesos regionales de integración, fueron, casi invariablemente, ruidosos fracasos.

El surgimiento de los sistemas de tipos de cambio múltiples a principios del periodo de la posguerra convirtió el manejo del tipo de cambio en un sustituto muy cercano de la política comercial. La capacidad para gravar implícitamente las importaciones de productos competitivos y las exportaciones tradicionales, y para subsidiar las importaciones complementarias empleando los tipos de cambio como instrumento, resultaba atractiva en términos de su conveniencia administrativa. Como gravar las exportaciones era un en particular difícil, y en la mayoría de los países, en efecto, los tipos de cambio discriminatorios eran el único medio disponible para tal fin. Sin embargo, en este ámbito hubo mejoramientos considerables desde mediados del decenio de los cincuenta (con una fuerte presión del FMI), sobre todo en la etapa “madura”, cuando se simplificó o eliminó la mayor parte de los regímenes de tipos de cambio múltiples.

Contra la opinión de que la sobrevaluación fue una característica central de la industrialización dirigida por el Estado, Jorgensen y Paldam (1987) han demostrado que no hubo una tendencia de largo plazo hacia la apreciación del tipo de cambio oficial en términos reales en ninguno de los ocho países latinoamericanos más grandes durante el periodo 1946-1985.⁸ La característica más preocupante de

⁸ Por lo contrario, de acuerdo con sus resultados, hubo devaluaciones reales a largo plazo en

los regímenes cambiarios de la época fueron, por lo tanto, las marcadas fluctuaciones alrededor de las tendencias de largo plazo del tipo de cambio real, sobre todo en las economías más proclives a la inflación (en particular Brasil y los países del Cono Sur), una pauta que se intentó cambiar con la introducción del sistema de minidevaluaciones desde mediados del decenio de los sesenta. La inestabilidad del tipo de cambio real afectó negativamente la generación de incentivos estables para las nuevas exportaciones, y generó una demanda adicional de protección por parte de los sectores que competían con las importaciones, como defensa contra la apreciación cíclica del tipo de cambio real.

En términos sociales, durante ese periodo la calidad de vida experimentó una de las tasas de mejoramiento más rápidas de toda la historia de la América Latina, estimadas en términos de los indicadores del PIB *per capita*, el alfabetismo de adultos y la esperanza de vida (véase la gráfica 1 y Astorga, Bergés y FitzGerald, 2003). Además, a pesar de la falta de convergencia de los PIB *per capita*, hubo una convergencia considerable de los índices de la calidad de vida de los países de la región durante el periodo 1950-1980 (véase cuadro 3).

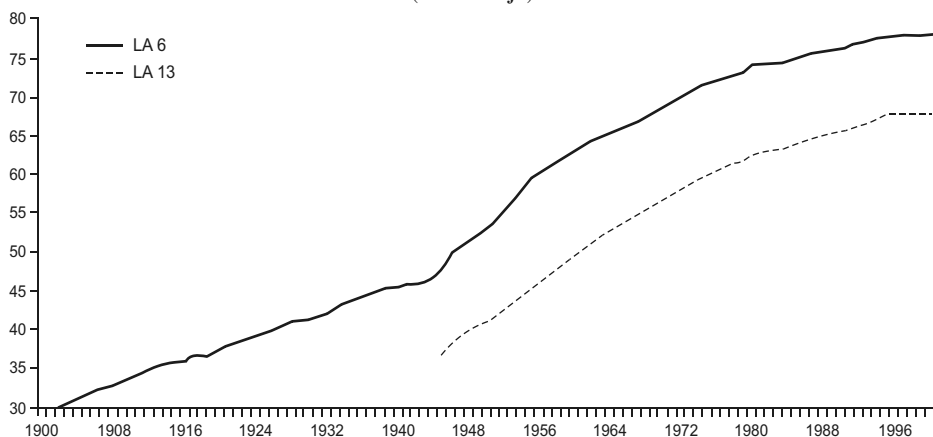
Contra los temores que se expresaban de manera constante la generación de empleos fue razonablemente dinámica. La fuerza de trabajo no agrícola creció a una tasa muy rápida en el periodo 1950-1980: 4% anual, una tasa mayor a la de los Estados Unidos en el periodo 1870-1910. Aunque esto se reflejó en una informalidad laboral creciente en las ciudades, la disminución del empleo en la agricultura tradicional fue muy rápida, lo que generó una disminución del subempleo total (urbano y rural), de 46% en 1950 a 38% en 1980 (García y Tokman, 1984). En la muestra de 14 países analizados por estos autores, nueve experimentaron reducciones del subempleo, lo que se asociaba por lo común con crecimiento económico dinámico, en algunos casos con mayor intensidad que en otros.

Los beneficios de la modernización rural se concentraron en manos de los grandes terratenientes, de modo que se reproducía una dis-

Brasil y Venezuela. Más importante aún: hubo devaluaciones discretas del tipo de cambio real de varios países a principios de la posguerra que tuvieron efectos permanentes (México en 1948, Perú en 1949-1950, Brasil en 1953, Chile en 1956, Colombia en 1957 y Venezuela en 1961).

GRÁFICA 1. Índice relativo de la calidad de vida respecto a los Estados Unidos^a

(Porcentaje)



FUENTE: Astorga, Bergés y FitzGerald (2003).

^a LA6: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela. LA13: Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, El Salvador, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay.

tribución muy desigual del ingreso y la riqueza en las áreas rurales que tenía profundas raíces históricas. Hubo varias reformas agrarias, las más ambiciosas de ellas se asociaban a grandes cambios sociales y políticos.⁹ Otros procesos, muchos de ellos inducidos por la Alianza para el Progreso en el decenio de los sesenta, fueron menos ambiciosos. Los pequeños productores rurales también se beneficiaron en muchos países produciendo alimentos para las ciudades, gracias a la colonización interna en los países que contaban con espacios abiertos —promovidos como parte, pero en realidad como sustituto, de una verdadera reforma agraria—, y sobre todo gracias a la emigración hacia las ciudades. En efecto, la modernización del sector rural, aunada al rápido crecimiento demográfico, produjo una “oferta ilimitada de mano de obra”, una característica que, según vimos, estuvo ausente en la mayoría de los países durante la era de las exportaciones.

La generación interna de un excedente de mano de obra tuvo también importantes consecuencias para la migración internacional. Aunque pocos países continuaron atrayendo a europeos —en par-

⁹ México en el decenio de los treinta, Bolivia en el de los cincuenta, Cuba en el de los sesenta, Chile y Perú en el de los sesenta y principios del siguiente, y Nicaragua en el de los ochenta.

ricular Venezuela durante su prolongado auge petrolero— las antiguas corrientes migratorias internacionales perdieron dinamismo después de la GMII. La porción de residentes latinoamericanos nacidos fuera de la región experimentó una declinación de largo plazo desde el decenio de los sesenta a resultas de la muerte de antiguos inmigrantes y de la migración de retorno. Al mismo tiempo, la migración intrarregional aumentó, con Argentina y Venezuela como los principales polos de atracción, sobre todo para los habitantes de los países vecinos. Más importante aún, se inició la emigración a los países industrializados. En el decenio de los setenta el total de emigrantes de la América Latina y el Caribe a los Estados Unidos aumentó de 1.7 a 4.4 millones, en que la proximidad geográfica fue un determinante significativo de la importancia relativa de estas corrientes.

Los resultados en cuanto a la reducción de la pobreza y, sobre todo, en cuanto a la distribución del ingreso fueron ambiguos, pero infortunadamente también hay grandes brechas en los datos referentes a esta cuestión. Es posible que la pobreza haya disminuido en la mayoría de los países durante el periodo de la industrialización dirigida por el Estado, aunque con brechas considerables en varios casos. La primera estimación global de la CEPAL acerca de la pobreza, disponible para 1970, indica que 40% de los hogares latinoamericanos era pobre; esta cifra bajó a 35% en 1980 (alrededor de 40% de la población, dado el mayor tamaño de las familias pobres), un porcentaje que no ha vuelto a alcanzarse en los decenios siguientes. En todo caso, la distribución del ingreso aún continuó muy desigual en la mayoría de los casos y experimentó pautas opuestas hacia el final del periodo en diferentes países. Ciertamente, el progreso social se limitó a una “clase media” que incluía a la población urbana empleada por el Estado y por empresas privadas grandes y medianas y a algunos empresarios pequeños, pero la magnitud de esa “clase media” variaba considerablemente entre países de acuerdo con su desarrollo.

III. EL ORDEN NEOLIBERAL

1. *Una nueva crisis de la deuda. Una nueva transición*

La transición de la industrialización dirigida por el Estado al orden neoliberal fue más rápida que la de la era de las exportaciones a

la industrialización dirigida por el Estado. La nueva transición implicó varios factores interrelacionados. Primero, en claro contraste con la transición anterior, la teoría antecedió a las políticas, y ambas experimentaron una radicalización creciente durante algún tiempo. Además hubo un apoyo institucional explícito para las nuevas políticas a nivel global, a través del Banco Mundial, que desempeñó un papel central presionando en favor de “reformas estructurales” en el decenio de los ochenta. Hubo también, como antes, efectos de demostración provenientes del mundo industrial, sobre todo de los gobiernos de Thatcher y Reagan.

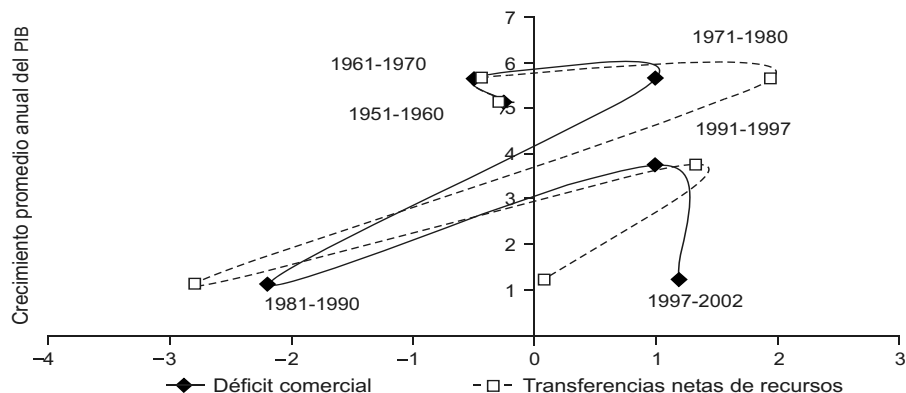
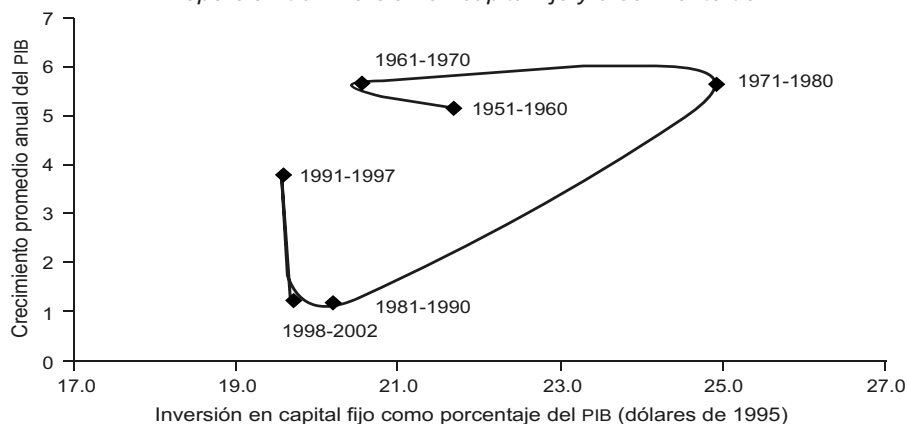
El segundo factor fue el creciente conflicto social, pero los enlaces fueron menos claros en este caso, e implicaron a un número menor de países. Los países del Cono Sur fueron el epicentro del conflicto social a principios del decenio de los setenta y los primeros campeones de las reformas, pero también habían sido los países de peor desempeño durante el periodo de la industrialización dirigida por el Estado. En Centroamérica, donde los conflictos estallaron un poco más tarde, tenían un carácter más rural y provenían de la concentración de la tierra y, tal vez, del modelo primario-exportador antes que de su peculiar combinación con una débil industrialización dirigida por el Estado.

Un tercer factor se relacionaba con las restricciones que enfrentó la industrialización dirigida por el Estado en su etapa madura, asociadas a los crecientes requerimientos de divisas y de inversiones, y a una tasa de ahorro endémicamente baja. En la gráfica 2 se presentan ambas tendencias. En el decenio de los setenta la región continuó creciendo a tasas similares a las de los dos decenios anteriores, pero sólo a costa de un déficit comercial creciente, que se comparaba desfavorablemente con el pequeño superávit de los decenios de los cincuenta y sesenta. Además, el mismo impulso de crecimiento estaba asociado con mayores requerimientos de inversión.

Sin embargo, es improbable que, sin la crisis de la deuda, alguna economía latinoamericana se hubiese derrumbado por el mero peso de las ineficiencias de la industrialización dirigida por el Estado. Aun más importante, es poco claro por qué la América Latina no podría haber adoptado una estrategia más equilibrada, como la que había seguido los países más pequeños desde mediados del decenio de los cincuenta y la mayoría de los países medianos y pequeños des-

GRÁFICA 2. *Crecimiento, inversión y balanza comercial*

(Porcentaje)

A. *Balanza comercial y crecimiento del PIB*B. *Proporción de inversión en capital fijo y crecimiento del PIB*

FUENTE: CEPAL.

de mediados de los sesenta, convergiendo de esta manera hacia un modelo de desarrollo más parecido al de los Tigres asiáticos, igualmente proteccionistas y dirigidos por el Estado, pero orientados hacia fuera y con mayor hincapié en la construcción de una base exportadora sólida. En todo caso, la escala y velocidad de otros acontecimientos se encargaron de descartar tal opción.

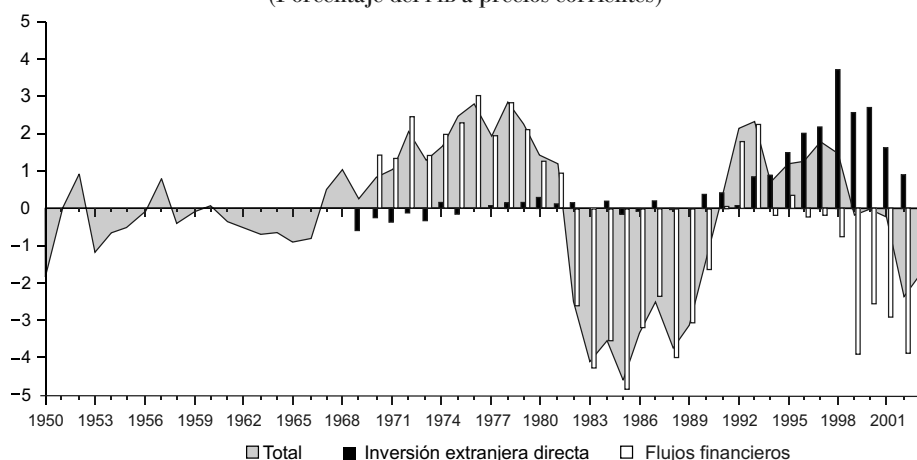
Otra restricción que enfrentó la industrialización dirigida por el Estado fue la tendencia a abrumar a éste con responsabilidades fiscales sin recursos adecuados. Como ha sostenido FitzGerald (1978),

esto se reflejaba en tres tendencias principales: *i*) un aumento del gasto público como proporción del PIB, pero con una proporción menor destinada a programas de bienestar en comparación con los países industrializados; *ii*) un cambio en la composición de la estructura tributaria en contra de los impuestos a la propiedad y el ingreso, y en favor de los impuestos indirectos y de los salarios, y en consecuencia, *iii*) crecientes necesidades de endeudamiento para financiar las transferencias al sector privado, en lugar de políticas sociales redistributivas.

Además de los procesos mencionados, un cuarto factor —los profundos ciclos de auge y contracción de la financiación de los decenios de los setenta y ochenta— desempeñó un papel decisivo en la transición. Una característica notoria del cuarto de siglo transcurrido después de la segunda Guerra Mundial fue la ausencia de una gran financiación externa. Como lo indica la gráfica 3, las transferencias netas de recursos fueron un poco negativas durante los decenios de los cincuenta y sesenta. En el contexto de los choques externos recurrentes, la carencia de medios adecuados para financiar los déficit de la balanza de pagos —incluidos los recursos muy modestos del FMI— reforzó obviamente la tentación de recurrir a las políticas proteccionistas como mecanismo de ajuste. Los países que tenían mejor

GRÁFICA 3. *Transferencias netas de recursos*

(Porcentaje del PIB a precios corrientes)



FUENTE: Estimaciones de CEPAL, basadas en FMI, *International Financial Statistics*.

acceso a la financiación externa —México, en particular— también desarrollaron problemas de deuda externa desde el principio.

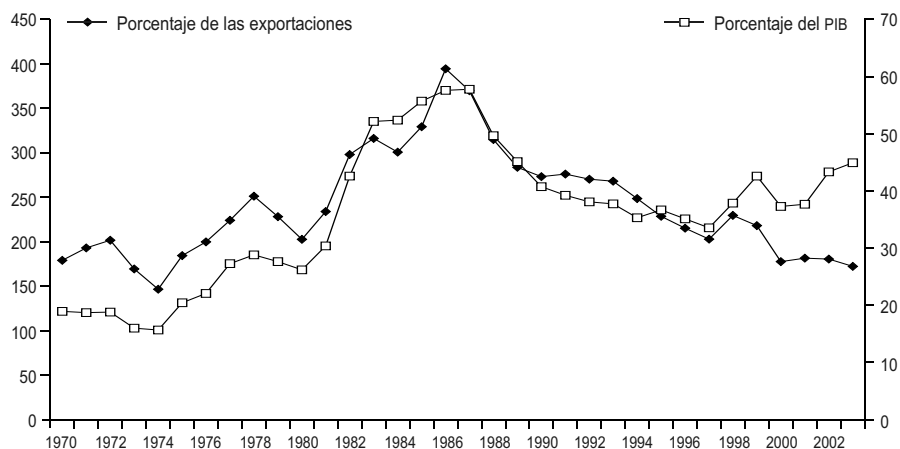
A ese periodo de escasa financiación externa siguió el ciclo extremadamente drástico de auge y contracción de la financiación internacional en los decenios de los setenta y ochenta, que sólo tenía un precedente: el ciclo de los decenios de los veinte y treinta. Las tasas de interés reales bajas, a veces negativas, del decenio de los setenta, y su coincidencia con los altos precios de los productos básicos durante la mayor parte del decenio —en particular, pero no exclusivamente, el petróleo— generaron grandes incentivos para el empleo a gran escala de la financiación externa (Ffrench-, Muñoz y Palma, 1998). En efecto, la América Latina absorbió más de la mitad de la deuda privada que fluyó hacia el mundo en desarrollo durante el periodo 1973-1981, en su mayor parte como préstamos de corto plazo y de créditos sindicados a largo plazo provenientes de los bancos comerciales (Ocampo y Martin, 2004, cap. 3). Mientras tanto, aún era la región del mundo en desarrollo que atraía los mayores flujos de IED.

Esta enorme demanda de fondos externos se asoció, como hemos visto, con crecientes déficit comerciales y con mayores brechas de ahorro y déficit fiscales. Las instituciones financieras nacionales que intermediaban los fondos externos estaban acumulando crecientes riesgos financieros, pero este problema estaba asociado a una tendencia nueva, la liberación financiera interna, antes que a la industrialización dirigida por el Estado, de modo que se tornó más problemática para los países del Cono Sur, donde las reformas de mercado acontecieron en forma temprana. La capacidad de los controles de cambio de enfrentar los incentivos a la fuga de capital generados por la crisis desempeñó también un papel importante. Dicha fuga fue masiva en Argentina, México y Venezuela, países que carecían de controles importantes de los movimientos de capital.

El peso de estos factores internos resultó decisivo para la determinación del efecto relativo de la crisis de la deuda del decenio de los ochenta en los diversos países. Esto indica, a su vez, que fue la dinámica *macroeconómica*, más que las deformaciones de la estructura productiva, lo que resultó decisivo. Además, el hecho de que las economías exportadoras de la América Latina hubiesen enfrentado dificultades similares para el manejo de un agudo ciclo financiero

GRÁFICA 4. *Dinámica de la deuda externa latinoamericana*

(Proporción al PIB y las exportaciones)

FUENTE: Cálculos del autor basados en FMI, *International Financial Statistics*, y CEPAL.

externo en los decenios de los veinte y treinta y de que las economías liberadas enfrentaran un fenómeno similar en el decenio de los noventa (véase líneas abajo), indica que la propensión al auge y la depresión en medio de la financiación externa inestable es un fenómeno bastante general, y ciertamente no una característica particular de la industrialización dirigida por el Estado.

En todo caso, fue la dinámica externa la que resultó decisiva en la dinámica de la crisis (CEPAL, 1996, cap. 1). El punto de inflexión fue la decisión tomada en 1980 por la Junta de la Reserva Federal de los Estados Unidos de elevar notoriamente las tasas de interés para disminuir la inflación. Esto tuvo un efecto directo en el servicio de la deuda y los déficit de cuenta corriente, ya que gran parte de la deuda tenía tasas de interés flotantes. A su vez, esto desató una gran recesión en el mundo industrial y un nuevo deterioro estructural de los precios reales de las materias primas (Ocampo y Parra, 2003). El choque de la tasa de interés no tenía precedentes. Una fuerte recesión en los países industriales y la disminución estructural de los términos de intercambio sí tenían precedentes, pero sólo en el pasado lejano en el último caso. Por tanto, la magnitud de los riesgos *ex post* que debió asumir la América Latina no era sólo inesperada sino también difícil de prever. La dinámica de la deuda se tornó explosiva

después del choque de la tasa de interés: los coeficientes de endeudamiento externo que venían aumentando sostenida pero pausadamente durante el decenio de los setenta, y aún eran soportables, experimentaron grandes aumentos a principios del decenio de los ochenta (gráfica 4).

La situación se tornó pronto crítica debido a la persistencia de las crisis de la deuda y las débiles respuestas de las políticas internacionales. El efecto conjunto de la cesación repentina de la financiación externa, que duró un decenio, y las crecientes obligaciones del servicio de la deuda, fue un choque externo masivo que transformó las transferencias netas de recursos antes positivas, equivalentes a 2 o 3% del PIB, en transferencias netas negativas hacia el exterior de 4 a 5% del PIB (gráfica 3). Díaz-Alejandro (1988) resumió los acontecimientos de manera magistral:

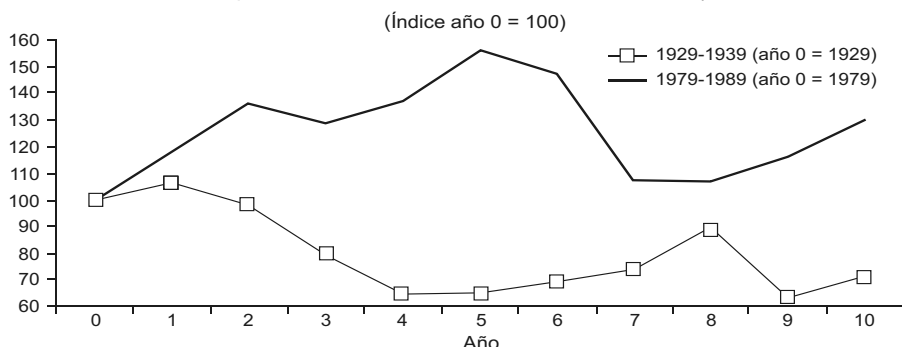
lo que pudo haber sido una recesión grave pero manejable se ha convertido en una gran crisis de desarrollo sin precedente desde principios del decenio de los treinta, debido principalmente al derrumbe de los mercados financieros internacionales y a un cambio abrupto de las condiciones y las reglas de los préstamos internacionales. Las interacciones no lineales entre este choque externo insólito y persistente y las políticas internas riesgosas o defectuosas condujeron a una crisis de gran profundidad y duración, una crisis que no podrían haber generado ni los choques ni la mala política económica por sí solos.

Así pues, una característica inherente a los ciclos de financiación internacional, su gran inestabilidad, sirvió para determinar la suerte tanto de la era de las exportaciones como de la industrialización dirigida por el Estado!

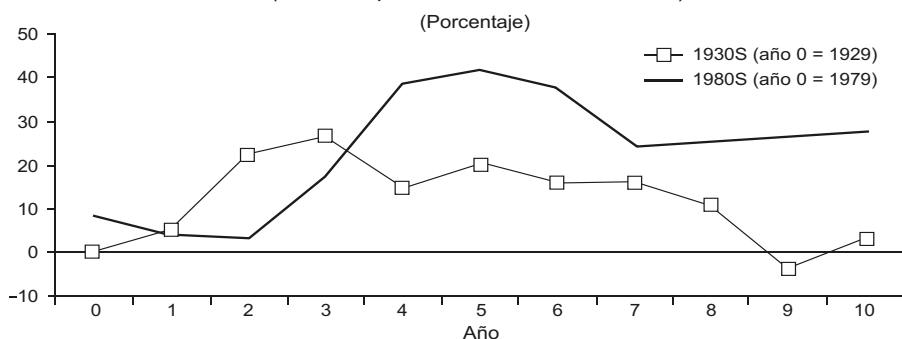
Una comparación con el decenio de los treinta indica que la transferencia negativa de recursos del exterior fue el factor crítico de la deuda de los años ochenta. Como lo muestra la gráfica 5B, las oportunidades para aumentar el ingreso real de las exportaciones fueron mayores en el decenio de los ochenta que en el de los treinta. Así pues, la gran diferencia con la Gran Depresión fue que un choque masivo de la cuenta de capital no tenía a la vista ninguna solución. La financiación del FMI y, en términos más generales, la oficial acudieron al rescate en mayores magnitudes que en el pasado, pero eran cantidades modestas por comparación con los efectos de las

GRÁFICA 5. Comparación de dos crisis: Decenios de los treinta y ochenta

A. Poder de compra de las exportaciones (exportaciones deflacionadas por el valor unitario de las manufacturas, VUM)



B. Balanza comercial LAB como porcentaje de las exportaciones (menos el promedio del decenio exterior)



FUENTE: Cálculos del autor con base en datos de la CEPAL.

grandes reversiones de las transferencias de recursos privados. Además, las infusiones de recursos oficiales de urgencia llegaron en condiciones “estructurales” sin precedentes. En el decenio de los treinta la moratoria de la deuda fue la solución para todos los países con excepción de Argentina. En el decenio de los ochenta los países de la América Latina consideraron la posibilidad de conformar un “cártel de deudores”, pero nunca dieron los pasos decisivos necesarios. Finalmente llegaron algunas cancelaciones de la deuda, pero en magnitudes moderadas y demasiado tarde, después de que la crisis de la deuda había causado grandes daños. En consecuencia, mientras que las economías latinoamericanas tuvieron que generar en el decenio de los treinta sólo superávits comerciales pequeños y tempora-

les, en el decenio de los ochenta fueron obligadas a generar grandes superávits comerciales durante cerca de un decenio (gráfica 5A).

En la evolución de la crisis de la deuda pueden distinguirse cuatro etapas. Hasta septiembre de 1985 hubo ajustes macroeconómicos masivos, basados en el supuesto inicial de que la crisis era sólo de naturaleza temporal. Hubo también un eficaz cártel de acreedores, apoyado por los países industrializados que veían graves riesgos en sus sistemas financieros debido a la alta exposición de sus bancos en la América Latina (180% del capital de los nueve bancos estadounidenses más grandes). Debido a la naturaleza asimétrica de las negociaciones de la deuda, los países latinoamericanos acabaron “nacionalizando” grandes porciones de la deuda externa privada. En septiembre de 1985 se anunció el primer plan Baker que incluyó un ajuste estructural encabezado por el Banco Mundial, mejores condiciones financieras y moderados recursos adicionales. La insuficiencia del paquete condujo, dos años más tarde, a un segundo plan Baker que añadió recompras de deuda, bonos de salida con bajas tasas de interés y canje de deuda. La etapa final llegó apenas en marzo de 1989 con el plan Brady que incluyó una (moderada) reducción de la deuda (Ffrench-, Muñoz y Palma, 1998).

Aunque las dos últimas iniciativas condujeron finalmente a reducciones de los coeficientes de deuda (gráfica 4), la tendencia anterior de aumentos de la deuda había sido revertida por los grandes superávits comerciales y de cuenta corriente, a costa de un “decenio perdido” en términos del crecimiento económico (cuadro 5). La participación de la América Latina en el PIB mundial, que había venido aumentando durante más de un siglo, bajó en 1.6 puntos porcentuales y su ingreso *per capita*, que habían permanecido estables en relación con los Estados Unidos desde 1870, cayeron en siete puntos porcentuales (cuadro 2).

La recesión fue grande al principio. En el periodo 1984-1987 hubo una recuperación moderada, pero al final del decenio resurgieron las dificultades. Pocos países pudieron reiniciar el crecimiento económico estable en la segunda mitad del decenio de los ochenta; en general eran países con coeficientes moderados de deuda (Colombia) o con préstamos externos oficiales relativamente grandes (Chile y Costa Rica). Los costos sociales de la crisis fueron masivos.

La incidencia de la pobreza aumentó marcadamente, de 40.5 a 48.3% de la población. Esta tendencia creció por el deterioro de la distribución del ingreso en varios países, lo que agravó una distribución del ingreso que ya era mala. Los salarios reales del sector formal bajaron en la mayoría de los países —notoriamente en varios de ellos— y aun más empleo ingresaba en el sector urbano informal. El progreso muy rápido de los índices de la calidad de vida a que había caracterizado al periodo de la industrialización dirigida por el Estado cambió por una tasa de progreso mucho más moderada (gráfica 1).

Masivos ajustes fiscales, del tipo de cambio y monetarios, tensaron las estructuras ya vulnerables. La depreciación del tipo de cambio real que era necesaria para apoyar el ajuste del sector externo fue acompañada invariablemente del aumento de la inflación, de magnitudes que la América Latina no había conocido antes. Cinco países experimentaron uno o dos episodios de hiperinflación entre mediados del decenio de los ochenta y principios del siguiente (Argentina, Bolivia, Brasil, Nicaragua y Perú). La crisis del sector financiero también fue masiva, sobre todo en los países del Cono Sur, donde generó costos fiscales y cuasifiscales equivalentes a 40 o 50% del PIB. Los problemas de la distribución interna de recursos generados por la crisis estuvieron asociados estrechamente a la necesidad de transferir recursos al gobierno para el servicio de la deuda externa y para pagar los costos del colapso de los sistemas financieros nacionales. Esta transferencia fue más fácil en los países que tenían acceso directo a los ingresos de las exportaciones (básicamente por medio de empresas estatales que exportaban petróleo y minerales), en la que los gobiernos se beneficiaron directamente de la devaluación. En otros hubo un severo “problema de transferencia interna” (cómo transferir según recursos fiscales al Estado para el servicio de la deuda pública) que resultó en particular difícil de manejar (CEPAL, 1996).

*2. Integración creciente a la economía mundial*¹⁰

Según hemos visto, los países del Cono Sur habían dado los primeros pasos hacia las reformas neoliberales en los años setenta. Sin

¹⁰ Véase un extenso análisis de los problemas planteados en esta sección y la siguiente en CEPAL (2001a y 2004), Ocampo (2004) y Stallings y Peres (2000).

embargo, hubo una tendencia más general hacia la racionalización de las intervenciones estatales en ese decenio. La crisis de la deuda condujo a cierto retroceso, sobre todo al uso renovado del proteccionismo como mecanismo de ajuste. Por tanto, sólo a mediados del decenio de los ochenta se inició la liberación económica en el conjunto de la región, que se aceleró a lo largo del tiempo. Un decenio más tarde, el panorama de la política económica había cambiado por completo. Aunque el establecimiento del Plan Baker y el programa de “reformas estructurales” del Banco Mundial, en el que se había basado, desempeñaron un papel central en esta transformación, las reformas de mercado respondieron a las inclinaciones de los gobiernos y se caracterizaron, por tanto, por un fuerte “sentido de pertenencia”. En efecto, la oleada democrática experimentada por la América Latina desde mediados del decenio de los ochenta adoptó el programa neoliberal como algo propio. Al contrario de lo que ocurriera con las pautas del siglo XIX y la experiencia del decenio de los setenta del XX, la economía liberal estaba ahora firmemente asociada a regímenes políticos liberales.

Hubo divergencias entre la naturaleza de las reformas y las nuevas maneras de la regulación estatal que surgieron en diversos países. Las pautas más comunes fueron la liberación del comercio, de los flujos de capital extranjero y del sector financiero nacional. En el ámbito tributario, y sobre todo en la privatización y los mercados laborales, las reformas fueron menos ambiciosas y más diversas, mientras que las reformas de la seguridad social se situaron en un lugar intermedio.

Las reformas condujeron a una integración más profunda de la América Latina en la economía mundial. Desde 1990 hasta 2000 la región experimentó el crecimiento más rápido de los volúmenes de exportación de su historia (cerca de 9% anual), lo que aumentó la participación latinoamericana en los mercados mundiales por primera vez desde la era de las exportaciones, así como una diversificación considerable hacia las manufacturas (cuadro 5). Al mismo tiempo, la región se convirtió en polo de atracción para la inversión extranjera directa (gráfica 3).

La participación dinámica en el comercio mundial estuvo acompañada de una participación activa en las negociaciones internacio-

nales y la promoción de nuevos acuerdos comerciales. Los acuerdos de integración regional que habían experimentado un virtual colapso a principios del decenio de los ochenta, fueron sucedidos por la revitalización de los acuerdos existentes en la última parte de ese decenio y comienzos del siguiente, así como una oleada de nuevos acuerdos, en particular la constitución del Mercado Común del Sur (Mercosur) en 1991 y una miríada de acuerdos de libre comercio. Entre 1990 y 1997 floreció el comercio intrarregional, sobre todo en los dos procesos principales de la integración suramericana, el Mercosur y la Comunidad Andina (con crecimientos de 26 y 23% anual, respectivamente). La expansión del comercio dentro de los dos bloques de integración comercial de Suramérica fue interrumpida abruptamente cuando la crisis de Asia Oriental golpeó la región en 1997, lo que generó grandes fluctuaciones en el comercio intrarregional y debilitó los compromisos de la integración regional.

Otra innovación fue el surgimiento de acuerdos de libre comercio con países industriales, encabezado por México y Chile. Luego de que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entró en vigencia en 1994, los Estados Unidos tomaron la iniciativa para crear un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) que comprendería a todos los países de la región con excepción de Cuba. Sin embargo, las negociaciones han sido lentas y a principios de este siglo los esfuerzos de integración regional encabezados por los Estados Unidos se fragmentaron en la práctica en una serie de acuerdos bilaterales o multilaterales con ese país.

La expansión de las exportaciones ha generado dos pautas básicas de especialización, que siguen aproximadamente una línea divisoria regional “Norte-Sur”. La pauta “norteña”, compartida por México, varios países centroamericanos y algunos caribeños, se caracteriza por las exportaciones de manufacturas con alto contenido de insumos importados (en su modalidad extrema, las exportaciones de las maquiladoras), dirigidas principalmente hacia el mercado estadounidense. Esta pauta va de la mano con las exportaciones agrícolas tradicionales y la diversificación de las exportaciones agrícolas centroamericanas, así como el crecimiento del turismo en México y el Caribe.

La pauta “sureña”, propia de los países suramericanos, se caracteriza por una combinación de exportaciones extrarregionales de

productos primarios y manufacturas intensivas en recursos naturales (y también intensivas en capital en muchos casos), y por un activo comercio intrarregional dominado por las manufacturas. En el caso de Brasil esto se ha combinado con algunas manufacturas y servicios intensivos en tecnología. Hay también una tercera pauta de especialización, que caracteriza a Panamá y a algunas economías caribeñas, donde predominan las exportaciones de servicios (financieros, turísticos y de transporte).

La especialización comercial y las pautas de la IED han estado estrechamente entrelazadas. Por ejemplo, la pauta de especialización “norteña” ha atraído a compañías transnacionales que participan activamente en los sistemas internacionales de producción integrada, mientras que en Suramérica la inversión se ha concentrado en los servicios y los recursos naturales. La IED ha incluido importantes adquisiciones de activos existentes, provenientes primero de la privatización de activos estatales pero también, y crecientemente, de empresas privadas. Un corolario de este proceso ha sido el rápido aumento de la participación de empresas extranjeras en la producción y las ventas, a expensas de las empresas del sector público en la primera mitad del decenio de los noventa y de empresas públicas y privadas en la segunda mitad.¹¹

La emigración de la mano de obra hacia los países industriales, sobre todo a los Estados Unidos, es otra característica prominente de las nuevas maneras de la integración a la economía mundial. Las corrientes de trabajadores latinoamericanos a los Estados Unidos, que se habían acelerado al final del periodo de la industrialización dirigida por el Estado, se convirtieron en un torrente inducido por factores de expulsión (la crisis de la deuda del decenio de los ochenta y las guerras civiles en Centroamérica, así como el nuevo estancamiento desde la crisis asiática) y de atracción. Por tanto, el número de inmigrantes que viven en los Estados Unidos, de origen latinoamericano y caribeño, aumentó de 4.4 millones en 1980 a 8.4 millones

¹¹ Así pues, de acuerdo con las estimaciones de la CEPAL basadas en las ventas de las mil empresas más grandes que operan en la región, la participación de las empresas extranjeras aumentó constantemente, de 29.9% en 1990-1992 a 41.6% en 1998-2000. La participación de las empresas privadas nacionales aumentó de 37.7 a 42.7% durante la primera mitad del decenio, pero luego cayó a 41.3%. La participación de las empresas del sector público bajó continuamente, de 32.5% a 17.1 por ciento.

en 1990 y 14.5 millones en 2000; puede añadirse a esta cifra otro 25% o más para tomar en cuenta los migrantes indocumentados (CEPAL, cap. 7). También ha habido corrientes a destinos más distantes, sobre todo a Europa Occidental (con un país que antes enviaba emigrantes, España, convertido en el destino más importante), Canadá y Japón. El número de emigrantes latinoamericanos y caribeños a destinos más distantes ha sido estimado por la CEPAL en 2.8 millones en 2000. El decenio de los noventa presencié también la renovación de moderadas corrientes de migración intrarregional. Un resultado importante de estos hechos ha sido el rápido aumento de las remesas monetarias como una fuente importante de divisas para la América Latina. Tales remesas han aumentado de 1 900 millones de dólares en 1980 a 5 700 millones un decenio más tarde, 19 200 millones en 2000 y cerca de 33 000 millones para 2003, es decir, más de 1% del PIB regional, pero proporciones mucho mayores en algunas economías, sobre todo las más pequeñas.

3. El desempeño económico deficiente y los beneficios sociales de las reformas

El éxito de la América Latina en aumentar su participación en los mercados mundiales y en convertirse en un polo de la IED estuvo acompañado por avances en algunos ámbitos macroeconómicos, en particular mejoramientos de las condiciones fiscales y reducciones de las tasas de inflación. Sin embargo, el éxito en todos estos ámbitos no condujo a un crecimiento económico rápido. En efecto, la tasa promedio de crecimiento de 2.6% anual durante el periodo 1990-2002 es menor de la mitad de la tasa correspondiente al periodo de la industrialización dirigida por el Estado (cuadro 5). Contra el trasfondo de la “década perdida” de los ochenta, esto significa que los ingresos latinoamericanos han divergido de los de países industrializados durante casi un cuarto de siglo. Significa también que la participación de la América Latina en el PIB mundial ha permanecido estancado en los bajos niveles alcanzados después de la “década perdida” (cuadro 2).

Una razón importante del escaso crecimiento ha sido el debilitamiento del enlace entre el crecimiento del PIB y las transferencias de

recursos externos o, lo que es equivalente, entre el crecimiento del PIB y la balanza comercial. Como hemos indicado, este enlace se había debilitado ya en el decenio de los setenta (el crecimiento dinámico continuó sólo sobre la base de un déficit comercial mayor y crecientes transferencias de recursos), pero se deterioró más aún en 1990-1997 (un crecimiento mucho menor pero con similares déficit comerciales y transferencias de recursos), y de nuevo en 1998-2002. Esto lo determinó una serie de tendencias adversas en la estructura productiva: *i*) la declinación de las industrias de sustitución de importaciones, que no ha sido contrarrestada por un crecimiento más rápido de las exportaciones; *ii*) la gran demanda, en los sectores dinámicos, de bienes de capital e intermedios importados —una característica de los sistemas internacionales de producción integrada—, que aunada al factor anterior ha disminuido los enlaces productivos, y *iii*) el debilitamiento de los sistemas nacionales de innovación heredados de la etapa anterior de desarrollo, a medida que las funciones de ingeniería e investigación y desarrollo experimental que solían realizar las empresas nacionales han sido transferidas fuera de la región; este factor predominó sobre las tendencias tecnológicas positivas, en particular el rápido crecimiento de la conectividad gracias a las nuevas tecnologías de información y comunicaciones. A results de estos factores, el efecto multiplicador y las externalidades tecnológicas generadas por las actividades de alto crecimiento asociadas a las exportaciones y la IED han sido débiles. En cierto sentido, las nuevas actividades dinámicas han operado como “enclaves” exitosos de redes de producción globalizadas, pero han sido incapaces hasta ahora de inducir un crecimiento económico rápido y generalizado.

El lento crecimiento ha ido acompañado de un pobre desempeño de la productividad (véase cuadro 5). La productividad aumentó en empresas y sectores dinámicos. Sin embargo, contra las expectativas de los reformadores, estos choques positivos de productividad no se difundieron al conjunto de la economía sino que condujeron a una heterogeneidad creciente de la productividad en las economías. El creciente número de empresas de “clase mundial”, muchas de ellas subsidiarias de corporaciones transnacionales, estuvo acompañado por el crecimiento de las actividades de baja productividad del sec-

tor informal que fueron responsables de siete de cada diez empleos nuevos creados en las áreas urbanas latinoamericanas durante el decenio de los noventa. El creciente dualismo de las estructuras productivas refleja también el hecho de que la restructuración no fue neutral en cuanto a su efecto en los diferentes agentes económicos.

Otra característica negativa del desempeño macroeconómico ha sido la mayor sensibilidad a la volatilidad de la financiación externa. La renovación de los flujos de capital a principios del decenio de los noventa fue interrumpida brevemente en 1995, y más permanentemente desde la crisis asiática, lo que produjo transferencias negativas de recursos externos en magnitud similar a las de la “década perdida” de los ochenta. La IED ha operado como un factor compensatorio durante algún tiempo, pero su profunda caída a principios de ese decenio generó en 2002-2003 grandes transferencias negativas de recursos externos por primera vez en más de un decenio (gráfica 3).

La volátil financiación externa se transmitió internamente mediante la política fiscal, en particular la política monetaria y crediticia procíclicas, en un claro retorno a un sistema propio de la era de las exportaciones. Esto se tradujo también en una mayor propensión hacia las crisis financieras internas, un fenómeno que afectó a la mitad de los países latinoamericanos durante el decenio de los noventa (CEPAL, 2001a, cap. 3). Además, dado que el ahorro nacional ha permanecido deprimido, la inversión se ha tornado muy dependiente, en el margen, del ahorro externo. Las tasas de inversión en capital fijo experimentaron una recuperación parcial en 1991-1997, pero aun así continuaron por debajo del promedio del decenio de los setenta, y luego bajaron de nuevo en 1998-2002 a porcentajes similares a los del decenio de los ochenta (gráfica 2b).

El crecimiento económico ha seguido estas grandes fluctuaciones de la financiación externa. Así, al ritmo de crecimiento económico aceptable que caracterizó el periodo 1990-1997, de 3.6% anual —que en todo caso estaba considerablemente por debajo del promedio de 1950-1980— siguió un estancamiento generalizado en 1998-2002. Desde 1998 disminuyó el PIB *per capita* del conjunto de la América Latina y en particular de la mitad de los países de la región. Además, todas las pautas del crecimiento acelerado se han interrumpido, in-

cluidas las de Chile y la República Dominicana, las dos economías más dinámicas de la América Latina en el decenio de los noventa. En términos sociales, los efectos adversos del lento crecimiento económico y de la transformación estructural han tendido a prevalecer sobre los efectos positivos del creciente gasto social, de modo que la calidad de vida sigue a las moderadas mejoras que han caracterizado al decenio de los ochenta, antes que al mejoramiento más rápido del periodo de la industrialización dirigida por el Estado (gráfica 1).¹²

El aspecto más problemático ha sido el débil crecimiento del empleo. En este sentido, la pauta “norteña” de la especialización en las manufacturas (y algunos servicios) ha resultado ser mucho más eficaz para la generación de empleo, sobre todo el empleo asalariado, en los sectores del comercio externo, que la especialización “sureña” en bienes intensivos en recursos naturales. El desempleo abierto aumentó en casi tres puntos porcentuales durante el decenio de los noventa, y en algunos países se disparó, sobre todo después de grandes choques externos. Los indicadores del deterioro de la calidad de los empleos son más generalizados aún, como lo muestra la participación creciente del empleo urbano en el sector informal, que aumentó de 43 a 48.4% en el decenio de los noventa. Este deterioro es evidente también en el aumento relativo del empleo temporal, en la menor cobertura de los sistemas de seguridad social, sobre todo para los trabajadores de empresas pequeñas, y aun en el número de individuos que trabajan sin contratos escritos de trabajo.

Las tasas de pobreza, que se habían disparado durante la “década perdida”, bajaron a 43.5% en 1997, aunque el número de pobres se estancó en cerca de 200 millones. Estas tendencias positivas de la pobreza se revirtieron drásticamente en 1998-2002, cuando cerca de 20 millones de personas cayeron por debajo de la línea de pobreza. Mientras que el PIB *per capita* ha superado los niveles de 1980 en cerca de 6%, las tasas de pobreza han permanecido en los años recientes tres puntos porcentuales por encima de las anteriores a la crisis de la deuda. Esto es un reflejo de las tendencias adversas que han continuado afectando la distribución del ingreso. En efecto, aunque resulta compleja la comparación de los datos de la distribu-

¹² Véase una evaluación completa de las tendencias sociales en CEPAL (1997) y (2001b).

ción del ingreso en periodos largos, no hay en la región ningún país donde las desigualdades distributivas hayan disminuido en relación con el nivel que tenía hace tres decenios; por lo contrario, en muchos países ha aumentado. Sin embargo, hay desacuerdos considerables acerca de las razones por las que la distribución ha tendido a deteriorarse. Algunos estudios destacan los adversos efectos distributivos de las reformas estructurales, mientras que otros se centran en las tendencias más globales asociadas a factores tecnológicos y de otra índole que influyen sobre los diferenciales de salarios y capacidades de la fuerza de trabajo.¹³ En vista del análisis anterior, el aumento del dualismo de las estructuras productivas es un enlace importante entre las reformas estructurales y el deterioro de la distribución del ingreso.

En todo caso, el tono mesiánico con el que se anunciaron las reformas (Balassa *et al*, 1986; Edwards, 1995), y las primeras evaluaciones positivas de estas reformas, impulsadas por la recuperación del crecimiento económico en 1990-1997 (BID, 1997; Banco Mundial, 1997), han sido sustituidos por una revaluación extensa (CEPAL, 2001a y 2003; Kuczynski y Williamson, 2003). La sola comparación de la experiencia reciente del crecimiento económico con la observada durante la industrialización dirigida por el Estado contradice las expectativas de que las reformas neoliberales acelerarían el crecimiento económico. En efecto, es sintomático de la debilidad de esta asociación el hecho de que incluso los defensores de la liberación económica consideran ahora al periodo de la industrialización dirigida por el Estado como una “época dorada”, y a las tasas de crecimiento alcanzadas durante ese periodo como una meta para el futuro del desempeño latinoamericano (Kuczynski y Williamson, 2003, pp. 29, 305). Además de eso, y a pesar del mayor vigor de las fuerzas democráticas que caracteriza al presente orden, el nuevo paradigma ha terminado, si acaso, por reforzar la peor característica estructural de la América Latina, una característica que también habían agravado las dos modalidades precedentes de la integración en la economía mundial: la muy desigual distribución del ingreso y de la riqueza.

¹³ Véase, por ejemplo, Altimir (1997), Berry (1998), Morley (2001), CEPAL (1997) y (2001) y BID (1999).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aceña, Martín Pablo, y Jaime Reis (comps.) (2000), *Monetary Standards in the Periphery: Paper, Silver and Gold, 1854-1933*, Nueva York, St. Martin's Press.
- Altimir, Óscar (1997), "Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina: Efectos del ajuste y del cambio en el estilo de desarrollo", *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), abril-junio, 37 (145).
- Astorga, Pablo, Ame R. Bergés y Valpy FitzGerald (2003), "The Standard of Living in Latin America During the Twentieth Century", *Working Paper Series* núm. 103, Centro Latinoamericano, Universidad de Oxford, marzo.
- Bairoch, P., y B. Etamad (1985), *Structure par produits des exportations du Tiers Monde*, Ginebra, Universidad de Ginebra, Centro de Historia Económica Internacional.
- Balassa, Bela, Gerardo M. Bueno, Pedro Pablo Kuczynski y Mario Enrique Simonsen (1986), *Toward Renewed Economic Growth in Latin America*, Washington, Instituto de Economía Internacional.
- Banco Mundial (1997), *The Long March: A Reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the Next Decade*, Shahid Javed Burki y Guillermo E. Pery (comps.), Washington, Estudios de Puntos de Vista del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe.
- Berry, Albert (1998), *Confronting the Income Distribution Threat in Latin America: Poverty, Economic Reforms, and Income Distribution in Latin America*, Boulder, Lynne Rienner.
- Bértola, Luis, y Jeffrey G. Williamson (2003), "Globalization in Latin America before 1940", *NBER Working Paper* núm. 9687, Oficina Nacional de Investigación Económica, Cambridge, MA.
- BID (1997), *Latin America After a Decade of Reforms, Economic and Social Progress in Latin America 1997*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- (1999), *Facing Up to Inequality in Latin America, Economic and Social Progress in Latin America 1998-1999*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bielschowsky, Ricardo (1998), "Cincuenta años de pensamiento de la CEPAL", *Cincuenta años de pensamiento de la CEPAL*, Santiago, Fondo de Cultura Económica-CEPAL.
- Bulmer-Thomas, Victor (2003), *The Economic History of Latin America since Independence*, segunda edición, Cambridge, Cambridge University Press.
- Cárdenas, Enrique, José Antonio Ocampo y Rosemary Thorp (comps.) (2000a), *The Export Age: The Latin American Economies in the Late Nineteenth and Early Twentieth Century. An Economic History of Twentieth Century Latin America*, Volumen Uno, Basingstoke Palgrave Press para St. Anthony's College, Oxford [publicado en castellano en la Serie de Lecturas 93 de EL TRIMESTRE ECONÓMICO].

- Cárdenas, Enrique, José Antonio Ocampo y Rosemary Thorp (comps.) (2000b), *Industrialisation and the State in Latin America: The Post War Years. An Economic History of Twentieth Century Latin America*, volumen tres, Basingstoke Palgrave Press para St. Anthony's College, Oxford [publicado en castellano en la Serie de Lecturas 94 de EL TRIMESTRE ECONÓMICO].
- Cardoso, Fernando Henrique, y Enzo Faletto (1979), *Dependency and Development in Latin America*, Berkeley, University of California Press.
- CEPAL (1978), *25 años en la agricultura de América Latina: Rasgos principales 1950-1975*, Cuaderno núm. 21, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- (1992), *El comercio de manufacturas de América Latina: Evolución y estructura 1962-1989*, Estudios e Informes de la CEPAL, núm. 88, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- (1996), *The Economic Experience of the Last Fifteen Years: Latin America and the Caribbean, 1980-1995*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, julio.
- (1997), *The Equity Gap: Latin America, the Caribbean and the Social Summit*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- (2001a), *Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los años noventa*, Bogotá, CEPAL-Alfaomega.
- (2001b), *Social Panorama of Latin America, 2000-2001*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- (2004), *América Latina y el Caribe en la era global*, José Antonio Ocampo y Juan Martín (comps.), Bogotá, CEPAL-Alfaomega.
- Coatsworth, John H., y Jeffrey Williamson (2003), "Always Protectionist? Latin American Tariffs from Independence to Great Depression", *Journal of Latin American Studies*.
- Cortés-Conde, Roberto (1997), *La economía argentina en el largo plazo*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, Universidad de San Andrés.
- Díaz-Alejandro, Carlos F. (1988), "Latin American Debt: I Don't Think we are in Kansas Anymore", reproducido en Andrés Velasco (comp.), *Trade, Development and the World Economy, Selected Essays of Carlos F. Díaz-Alejandro*, Oxford, Basil Blackwell, cap. 15.
- Edwards, Sebastián (1995), *Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope*, Nueva York, Oxford University Press, Banco Mundial, Washington.
- Ffrench-Davis, Ricardo, Óscar Muñoz y Gabriel Palma (1998), "The Latin American Economies, 1959-1990", Leslie Bethell (comp.), *Latin America: Economy and Society Since 1930*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Fishlow, Albert (1985), "El estado de la ciencia económica en América Latina", BID, *Progreso Económico y Social en América Latina*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, cap. 5.

- FitzGerald, Edmund Valpy K. (1978), "The Fiscal Crisis of the Latin American State", J. F. J. Toye (comp.), *Taxation and Economic Development*, Londres, Frank Cass.
- Furtado, Celso (1976), *Economic Development of Latin America: A Survey from Colonial Times to the Cuban Revolution*, segunda edición, Cambridge, Cambridge University Press.
- (1989), *La fantasía organizada*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- García, Norberto, y Víctor Tokman (1984), "Transformación ocupacional y crisis", *Revista de la CEPAL*, núm. 24, diciembre.
- Gerchunoff, Pablo, y Lucas Llach (1998), *El ciclo de la ilusión y el desencanto: un siglo de políticas económicas argentinas*, Buenos Aires, Ariel Sociedad Económica.
- Haddad, Claudio L. S. (1980), "Crecimiento economico do Brasil, 1900-76", Paulo Neuhaus (comp.), *Economia Brasileira: Uma Visao Histórica*, Río de Janeiro, Editora Campus.
- Hatton, Thimoty J., y Jeffrey G. Williamson (1994), "International Migration, 1850-1939: An Economic Survey", T. J. Hatton y J. G. Williamson (comps.), *Migration and the International Labour Market, 1850-1939*, Londres, Routledge.
- Hoffman, André (2000), *The Economic Development of Latin America in the Twentieth Century*, Cheltenham, R. U., Edward Elgar.
- Jorgensen, S. L., y Martin Paldam (1987), "The Real Exchange Rates of Eight Latin American Countries 1946-1985: An interpretation", *Geld und Währung*, 3 (4), diciembre.
- Katz, Jorge, y Bernardo Kosacoff (2000), "Technological Learning, Institution Building and the Microeconomics of Import Substitution", Cárdenas, Ocampo y Thorp (2000b), cap. 2.
- Kuczynski, Pedro Pablo, y John Williamson (comps.) (2003), *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Washington, Instituto de Economía Internacional (IIE), marzo.
- Lewis, William Arthur (1969), *Aspects of Tropical Trade, 1883-1965*, Conferencias Wicksell, Estocolmo, Almqvist & Wicksell.
- Love, Joseph L. (1994), "Economic Ideas and Ideologies in Latin America Since 1930", L. Bethel (comp.), *The Cambridge History of Latin America*, 6 (1), Cambridge, Cambridge University Press.
- Maddison, Angus (1995), *Monitoring the World Economy, 1820-1992*, París, Centro de Desarrollo de la OCDE.
- (2001), *The World Economy: A Millennial Perspective*, París, Centro de Desarrollo de la OCDE.
- Marichal, Carlos (1989), *A Century of Debt Crisis in Latin America: From Independence to the Great Depression, 1820-1930*, Princeton, Princeton University Press.

- Morley, Samuel (2001), *The Income Distribution Problem in Latin America and the Caribbean*, Libros de la CEPAL, 65, Santiago.
- Naciones Unidas (1955), *Foreign Capital in Latin America*, Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.
- Ocampo, José Antonio (2004), "Latin America's Growth and Equity Frustrations During Structural Reforms", *Journal of Economic Perspectives*, edición de primavera.
- , y Juan Martín (comps.) (2004), *Globalization and Development: A Latin American and Caribbean Perspective*, Stanford, Stanford University Press.
- , y María Ángela Parra (2003), "The Terms of Trade for Commodities in the Twentieth Century", *CEPAL Review*, 79, abril.
- O'Connell, Arturo (2000), "Argentina into the Depression: Problems of an Open Economy", Thorp (2000b), cap. 8.
- Palma, Gabriel (2000), "Trying to 'Tax and Spend' Oneself out of the Dutch Disease'. The Chilean Economy from the War of the Pacific to the Great Depression", Cárdenas, Ocampo y Thorp (2000a), cap. 8.
- Rosenthal, Gert (2004), "ECLAC: A Commitment to a Latin American Way Towards Development", Yves Berthelot (comp.), *Unity and Diversity in Development Ideas: Perspectives from the UN Regional Commissions*, Serie de Proyectos de Historia Intelectual de las Naciones Unidas, Bloomington, Indiana University Press.
- Rowe, J. W. F. (1965), *Primary Commodities in International Trade*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Stallings, Barbara, y Wilson Peres (2000), *Growth, Employment and Equity: the Impact of the Economic Reforms in Latin America and the Caribbean*, Washington, The Brookings Institution, y Santiago, CEPAL-Fondo de Cultura Económica.
- Sunkel, Osvaldo, y Pedro Paz (1976), *Subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, novena edición, México, Siglo Veintiuno.
- Thorp, Rosemary (1998a), *Progress, Poverty and Exclusion: An Economic History of Latin America in the 20th Century*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- (1998b), "The Latin American Economies, 1939-1950", Leslie Bethell (comp.), *Latin America: Economy and Society since 1930*, Cambridge, Cambridge University Press.
- (comp.) (2000), *An Economic History of Twentieth Century Latin America*, vol. 2, *Latin America in the 1930s: The Role of the Periphery in World Crisis*, Palgrave Press para St. Anthony's College, Oxford.
- Triffin, Robert (1968), *Our International Monetary System: Yesterday, Today and Tomorrow*, Nueva York, Random House.
- Webb, Richard (2000), "The Influence of International Financial Institutions on ISI", Cárdenas, Ocampo y Thorp (2000b), cap. 4.