

*Perspectiva histórica de los debates  
contemporáneos sobre el comercio y el crecimiento en*

# *América Latina*

---

Rosemary Thorp<sup>1</sup>

**M**uchos de los teóricos del desarrollo contemporáneo debaten entre sí en términos históricos. Los principales temas de discusión giran en torno de la relación entre el crecimiento y la distribución, la apertura y el crecimiento y el crecimiento potencial de los recursos naturales; sin embargo, con pocas excepciones,<sup>2</sup> las pruebas que se citan provienen de obras representativas o de bases de datos que comprenden periodos de tiempo muy reducidos, y aunque cada vez se hacen mayores esfuerzos por encontrar sustitutos de los factores cualitativos y de los no económicos, las exigencias de la metodología siguen sin adaptarse bien al mundo real de la sutil influencia recíproca que se da entre las relaciones complejas con el transcurso del tiempo. En consecuencia, no es sor-

---

Traducción del inglés por Mario A. Zamudio Vega.

<sup>1</sup> Este trabajo se basa en una gran medida, a veces textualmente, en la obra de la autora, *Progress, Poverty and Exclusion: An Economic History of Latin America in the xxth Century* (Johns Hopkins University Press, Baltimore, para el Banco Interamericano de Desarrollo, 1998), en particular en los capítulos 1, 2, 3, 6 y 9. Agradezco al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) su autorización para ello. El BID financió tanto el texto original como la investigación, que fue la base para los volúmenes que se mencionan en la nota 6, así como para el libro mencionado en primer lugar, que también se publicó en español, portugués y francés. Asimismo, doy las gracias nuevamente a los muchos amigos que colaboraron en el proyecto que se consigna en este trabajo. Son demasiados para nombrarlos aquí, pero sus aportes han sido reconocidos cabalmente en los diversos volúmenes publicados. Emma Samman me proporcionó una excelente ayuda en la investigación para este trabajo.

<sup>2</sup> Por ejemplo, Robert Bates, Richard Auty, Albert Fishlow y James Robinson fueron economistas (algunos emigraron a las ciencias políticas) que trabajaron en América Latina con materiales históricos detallados, así como, los tres últimos de ellos, con vastos conjuntos de datos nacionales comparativos.

prendente que cuando los hallazgos se aplican a análisis sensibles, muchos de ellos resulten carentes de solidez.<sup>3</sup>

Con todo, los especialistas latinoamericanos y los autores que abordaron el contexto latinoamericano están ayudando a mantener viva una tradición bien diferenciada. En primer lugar, durante la posguerra las corrientes de pensamiento sobre el desarrollo económico con el punto de vista histórico eran particularmente fuertes. Entre esas corrientes identificamos varias principales: la primera debe mucho a la inspiración de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y al liderazgo de Raúl Prebisch en dicha comisión. Los estudios estructuralistas que surgieron de la CEPAL en los años cincuenta y sesenta se basaron en la historia del desarrollo de los países ricos y sus autores produjeron la mayoría de los clásicos de la historia económica de América Latina.<sup>4</sup> La segunda, que se inspiraba en el grupo anterior, comprende a los especialistas de fuera de América Latina, particularmente de los Estados Unidos, que trabajaban con base en esa tradición. Alejandro Díaz y Albert Fishlow fueron las personalidades que la encabezaron en los años sesenta, y sus discípulos y otros los siguieron para elaborar una rica literatura. La tercera, inspiración también de muchos de los que formaron los dos grupos anteriores, pero que desafía toda clasificación que no sea la de su representante, es la de Albert Hirschman, cuya obra siempre ha sido profundamente sensible a la historia y cuyos primeros trabajos comprenden a menudo detallados estudios de caso latinoamericanos (el ejemplo sobresaliente es *Journeys towards Progress*).

---

<sup>3</sup> En lo concerniente a la literatura sobre la apertura y el crecimiento, Edwards (1997) intenta abordar los problemas de solidez que, como se reconoce ampliamente, están presentes en la primera ronda de ese tipo de obras. Rodríguez y Rodrik (1999) demuestran que Edwards fracasa en su intento y, asimismo, critican los dos clásicos tan citados de esa literatura, el de Dollar (1992) y el de Sachs y Warner (1995). Levene y Renelt (1992) presentan una revisión crítica general y análisis sensibles de varias hipótesis de gran aceptación. En cuanto al crecimiento y la distribución, la literatura reciente ha demostrado que las primeras afirmaciones de la existencia de una correlación negativa entre el crecimiento y el capital no resisten la prueba de los conjuntos de datos y la metodología mejorados (Fishlow, 1995; Stewart, 2000). Los nuevos hallazgos sobre una asociación positiva son interesantes, pero todavía precarios. En la conclusión vuelvo sobre este punto.

<sup>4</sup> Entre los primeros libros notables (en orden alfabético) se encuentran los de Cardoso y Faletto, 1971; Cortés Conde y Hunt (y cols.), 1985; ECLA, 1950; Ferrer, 1963; Furtado, 1970; Pinto, 1964; Solís, 1963; Cariola y Sunkel, 1982; Sunkel y Paz, 1970, y Urquidí, 1964.

No obstante, la cantidad de estudios que produjo esa vía fue menor durante los años de crisis del decenio de los ochenta y principios de los noventa, pues numerosos autores se vieron arrastrados simplemente por la urgencia de los problemas contemporáneos y dejaron un poco de lado su curiosidad histórica. La desafortunada historia intelectual de dependencia también pudo haber jugado su parte. El empleo que hizo de la historia el influyente aunque muy dependiente, André Gunder Frank, era tan burdo y estaba tan desorientado como para suministrar municiones fáciles a aquellos que desearan argumentar en contra de los puntos de vista de ese tipo. La resonancia del concepto de “subdesarrollo” fue tal que las ideas dependendistas atrajeron a un conjunto de seguidores superior a lo que justifica una investigación histórica sólida.<sup>5</sup>

En este trabajo se resume un proyecto reciente sobre la historia económica con el que se intentó revertir esa tendencia.<sup>6</sup> En él identificamos algunos conceptos esclarecedores respecto de los últimos debates sobre el comercio y el crecimiento.

Primero: una revisión crítica de los sucesos del siglo pasado sugiere que, en última instancia, lo que da forma a los resultados relacionados con el crecimiento es la influencia recíproca de la política y la economía, más que, pongamos, la dotación de recursos o la geografía. Los determinantes más directos del crecimiento –la inversión, el ahorro y el progreso técnico– son en sí mismos producto de las relaciones entre la política y la economía, y, en el fondo, lo que condicionó la extremadamente variada fortuna de los países latinoamericanos

---

<sup>5</sup> Gootenberg reflexiona adecuadamente sobre la manera en que esto podría explicar por qué la izquierda latinoamericana aceptó esas ideas, antes que las aparentemente más apropiadas derivadas de Gerschenkron, quien tenía pocos seguidores en América Latina.

<sup>6</sup> Enrique Iglesias sugirió y patrocinó el proyecto. Sus resultados se publicaron en forma de una miniserie de tres volúmenes y un volumen general, el cual contiene también la base de datos. La miniserie, que será publicada en español por el Fondo de Cultura Económica, se publicó en inglés con el título de *An Economic History of Twentieth Century Latin America*, Palgrave Press and St. Martins, 2000. Volumen I: Enrique Cárdenas, José Antonio Ocampo y Rosemary Thorp (coords.), *The Export Age: The Latin American Economies in the Late Nineteenth and Early Twentieth Centuries*, 2000a. Volumen II: Rosemary Thorp (coord.), *Latin America in the 1930s: The Role of the Periphery in World Crisis*, 2ª edición, 2000b. Volumen III: Enrique Cárdenas, José Antonio Ocampo y Rosemary Thorp (coords.), *Industrialization and the State in Latin America: The Postwar Years*, 2000c. Volumen general: Thorp, 1998.

en el transcurso de ese siglo fue la acción recíproca de la política y la economía, antes que los dones de Dios o del diablo, aunque sea pertinente hablar de dichos “dones” en ciertos sentidos complejos.

Segundo (relacionado estrechamente con el primero): la capacidad de los responsables de elaborar la normatividad en las circunstancias específicas de un país para aprovechar –o desaprovechar– las oportunidades de un modelo en particular, a menudo importa tanto, si no es que más, que el modelo mismo.

Tercero, y lo más fundamental: en todos los casos de variación de la economía política y del crecimiento, el resultado de la distribución es sorprendentemente similar, con la única excepción importante de Cuba y las menores de Costa Rica y Uruguay. Un análisis histórico de América Latina muestra lo profundamente arraigadas que están en este continente la segmentación del mercado y la exclusión, tanto que la desigualdad da forma a cada modelo en turno, lo que deja poco o ningún espacio para la relación inversa.

El periodo de la economía de exportación demuestra los tres argumentos, como trataremos de mostrarlo en el breve resumen que sigue. En particular, el aspecto innovador del proyecto fue rastrear la importancia en el largo plazo de la economía política de esos años, cuyas consecuencias se extendieron a todo lo largo del siglo. El análisis del periodo de la industrialización dirigida por el Estado confirmó y fortaleció esas conclusiones. El tradicional cuadro uniforme de la intervención inapropiada e incompetente del Estado tiene que dejar paso a un cuadro de resultados muy variados, en el que las variaciones se relacionan en sentidos significativos con la economía política del periodo anterior. Esto último ayuda a explicar los diferentes grados de incompetencia de las políticas y la debilidad o lo inadecuado de las instituciones. La desigualdad en el ingreso dio forma al modelo de la industrialización basada en la sustitución de importaciones y éste, a su vez, consolidó dicha desigualdad; pero otra conclusión más es que ese periodo también produjo muchos más beneficios que los que por lo general se le acreditan, al menos en algunos países. Una vez más, como vemos, es posible el análisis del éxito y el fracaso relativos desde el punto de vista histórico.

EL CRECIMIENTO BASADO EN LAS EXPORTACIONES Y EL ARRAIGO  
DE LA INJUSTICIA

Durante el primer periodo de expansión el resultado de la distribución se vio fuertemente influido por la acción recíproca entre el tipo de producto de exportación y las condiciones previas de la economía y la sociedad. En los casos en que la naturaleza del producto hacía que la tierra y la mano de obra constituyesen recursos importantes y en aquellos en que la población indígena tenía el dominio de ambos recursos, se tendió a arrebatarle esos recursos por la fuerza a esta última, a veces con repercusiones que podían no manifestarse durante años (como una revolución final, en el ejemplo más sobresaliente).<sup>7</sup> Los que no eran indígenas también perdieron su tierra, pero la sed de tierra y de mano de obra, aunada a la edificación del Estado y a la conquista continua, significó que los campesinos indígenas sufrieran una doble explotación, reforzada tanto por las actitudes racistas heredadas del periodo colonial como por las ideas darwinianas pseudocientíficas de Europa. En Guatemala, México y una gran parte de los Andes, la explotación llegó a adoptar formas extremas. Aunque en ocasiones los afectados resistieron exitosamente tales esfuerzos, la resistencia tendió a retrasar, antes que a revertir, los procesos de penetración capitalista y de construcción del Estado.

En los casos en que la naturaleza del sector exportador (petróleo, plantaciones de plátano, minas) y su inserción en la economía interna eran tales que los choques externos se contrarrestaban mediante la reducción de los salarios, la organización de la mano de obra y las huelgas, así como la violencia y la represión asociadas, eran frecuentes. En los casos en que el desplazamiento de la frontera geográfica era el foco de la expansión, como en algunos ejemplos del café y en las zonas templadas, entonces lo típico era la violencia de tipo fronterizo, relacionada con las adquisiciones de tierra y la ausencia del estado de derecho. De manera más general, la existencia de instituciones débiles tendió a significar que la imposición de la disciplina a la mano de obra fuera sumaria y sin apelación, en particular en las regiones remotas.

---

<sup>7</sup> Esta sección se basa en un trabajo de consultoría escrito por Alan Knight para el proyecto.

En el plano de la política, la expansión de las exportaciones por lo general reforzó la posición de las élites basadas en la tierra. La única excepción, por una ruta indirecta, fue México. Al inicio, como en todas partes, la élite terrateniente se fortaleció ampliamente durante el porfiriato (1876-1911). La fuerza de ese proceso generó la coalición especial de intereses y la extrema presión social que dieron origen a la Revolución mexicana. En general, la protesta campesina fue reprimida, a lo cual coadyuvaban las divisiones étnicas y otros tipos de divisionismo entre las propias comunidades campesinas y el hecho de que los campesinos debían volver a sus casas para la cosecha.<sup>8</sup> Los inversionistas extranjeros no intentaron alterar el monopolio de la tierra que tenían las élites del país. Aunque la inversión extranjera directa se realizaba en una gran medida en economías de exportación basadas en la tierra, rara vez se hacía en la tierra misma (Cuba fue una excepción); cuando se hacía en la tierra, en ocasiones era como resultado de deudas incobrables y por lo general las compañías implicadas se sentían extremadamente descontentas, como fue el caso de Duncan Fox en Perú. La tierra de dominio público se vendía a extranjeros, pero ello casi nunca daba como resultado que éstos participaran en una producción directa, y en todo caso no constituía un desafío para la posición de la élite. Las razones de la falta de disposición de los inversionistas extranjeros a invertir en la tierra fueron, primera, que ya había un sistema existente de derechos y reclamos anteriores sobre la tierra; segunda, que no les gustaba implicarse en complejos sistemas de mano de obra erizados de aspectos étnicos (Duncan Fox de Perú lo expresó claramente); y tercera, que si podían comprar a los pequeños productores ello constituía una situación completamente deseable, en el sentido de que podían pasarles a ellos la carga de los malos tiempos.

En los casos en que la consolidación de la élite terrateniente era firme, tuvo lugar un mayor desarrollo de instituciones, con consecuencias a largo plazo. Por lo general, el crecimiento perturba el desarrollo de las fuerzas no modernizadoras y recompensa a la empresa, y eso fue lo que ocurrió en muchos casos, sobre todo en la minería, en el progreso técnico del sector azucarero y en la

---

<sup>8</sup> Knight, en Cárdenas, Ocampo y Thorp, 2000a. Esa es la razón que se da del fracaso de los rebeldes mayas de Yucatán cuando parecían tener al Estado en un puño durante la Guerra de Castas de 1840.

industrialización temprana; pero ello no ocurrió así en los casos en que, por el contrario, el desarrollo llevó a un fortalecimiento de las élites tradicionales y a la confirmación de ciertos tipos de instituciones. La necesidad de poner en práctica soluciones institucionales para asegurar el suministro de mano de obra arraigó más a muchas empresas exportadoras en aquellos sistemas en que las utilidades dependían de que se asegurase una fuerza de trabajo barata y dócil por cualquier medio, en particular a través de la represión y el acceso político, antes que mediante la receptividad a la innovación,<sup>9</sup> sistemas a los que sostenía el prejuicio étnico que legitimaba los mecanismos de explotación empleados. En consecuencia, la desigualdad se interiorizó en un plano muy profundo; véase, por ejemplo, las actitudes expresadas por María Jerónimo en el recuadro 1. Dado que la desigualdad era funcional, cuanto más evolucionaban las instituciones para sostener esos microsistemas tanto más el cambio exigía un estímulo radical para incrementar el crecimiento y tanto más se consolidaba en soluciones institucionales complejas. Ese estímulo llegó a la minería y se abandonó el *enganche*, pero no ocurrió así en las economías agrarias.

A medida que la posesión de la tierra se afianzaba como fuente de riqueza, poder político y acceso a otros insumos, como el crédito y el agua, su rasgo singular en cuanto activo llegó a ser cada vez más importante. Aunque muchos dinámicos hombres de negocios de América Latina la tenían en propiedad y la utilizaban, la tierra también rendía ganancias por el solo hecho de poseerla, si la inflación o un auge de la urbanización, frecuentes en el decenio de los veinte, casualmente beneficiaban a su poseedor. Esta característica favoreció otra clase de “institución”: la costumbre de poseer la tierra por razones distintas a las directamente productivas, costumbre que tuvo obvias consecuencias para la productividad de la agricultura.

Como resultado, durante el periodo de la expansión regida por las exportaciones y hasta 1929, el crecimiento varió principalmente en función de la dotación eventual de materias primas y de cierto número de condiciones previas. En un sentido elemental, la estabilidad política era importante; sin considerar cuál fuese su dotación de recursos, los países que todavía estaban destrozados

---

<sup>9</sup> Bulmer-Thomas (1994) desarrolla este tema en su explicación de este periodo.

por las luchas intestinas hacia finales del siglo XIX no parecían atractivos al capital extranjero, que fue el motor del desarrollo en ese periodo temprano. Además del crecimiento, el grado de diversificación fue importante como una condición previa para la expansión posterior. El grado de diversificación en actividades no relacionadas con las exportaciones varió en relación con la naturaleza de las materias primas, así como de la magnitud del mercado interno. Dada cierta magnitud mínima del mercado, el café pareció ser un producto de exportación particularmente propicio para la diversificación: se extendió en vastas áreas, tendió a quedar bajo control nacional y sus necesidades de inversión eran bajas, lo que significaba que los inversionistas nacionales contaban con un excedente disponible para invertirlo en algún otro sector de la economía.

El grado de tensión y de represión social también varió en función de las materias primas y de las condiciones previas, con consecuencias para el futuro. Según argumentamos antes, una receta segura para la tensión y una severa desigualdad social era una cosecha de exportación con grandes necesidades de mano de obra combinada con una población indígena numerosa ya existente, a la que los recién llegados consideraban que debían dominar o desplazar para asegurar su propio acceso a la tierra y la mano de obra. Esas condiciones estructurales tuvieron consecuencias diversas para las instituciones y para la economía política de la administración de la normatividad; por ejemplo, la tensión y la inestabilidad política continua exigían gastos y esfuerzos en los militares y en la policía, no en el desarrollo institucional necesario para hacer avanzar la acumulación y el desarrollo humano. Una senda singular fue la de México, país en el que las tensiones extremas produjeron la catarsis y el terrible costo de la Revolución de 1910, si bien después hubo una oleada subsecuente de creación de instituciones. Otra senda inusual fue la seguida por Costa Rica, donde las condiciones particularmente igualitarias en lo que respecta a la posesión de la tierra y la estructura social llevaron a una economía política característica que desde una fecha temprana fue propicia para el fortalecimiento del desarrollo humano; también fue promisoria para el largo plazo, en el sentido en que incorporó la colaboración y el consenso en la formulación de la normatividad. Con todo, el esfuerzo por el igualitarismo temprano no necesariamente implicaba una economía política exitosa en todos los sentidos. Uruguay fue otro caso

especial, pero en el que el esfuerzo por establecer la igualdad provino principalmente de arriba, de un extraordinario dirigente político. Aunque las políticas puestas en práctica fueron excelentes para el desarrollo humano, la formulación de la normatividad no logró abordar con eficacia algunos problemas económicos fundamentales, lo cual llevó a un lento crecimiento de la inversión y a una falta de avance en la productividad agrícola.

La competencia de la normatividad y una base institucional en desarrollo también parecieron verse particularmente favorecidas en los casos en que la expansión de las exportaciones se basaba menos en el capital extranjero, con la esclarecedora excepción de Chile. En los casos en que era importante, el capital extranjero desempeñaba muchas de las funciones que de otra manera se habría visto obligado a desempeñar el gobierno, con lo que se debilitaba el necesario resultado de estimular efectos positivos en el aprendizaje y en el desarrollo de habilidades e instituciones. Las experiencias de Perú y Colombia ofrecen un contraste esclarecedor. En Perú, una fuerte presencia de capital extranjero y su relación simbiótica con los grupos de negocios del país facilitaron una tradición de dejar hacer en el gobierno, dado que se podía depender del capital extranjero para que desempeñara muchas de las tareas fundamentales, como la construcción de infraestructura, y el capital nacional tenía vastas oportunidades en el sector de las exportaciones. Colombia contó con sumas importantes de capital extranjero sólo en algunos sectores aislados y fue necesario que el gobierno y las instituciones nacionales de todos los niveles sacaran adelante la incipiente economía del café. Ello alentó y apoyó una respuesta institucional nacional, en particular bajo la forma de la Federación del Café. La competencia de la normatividad, el desarrollo de habilidades en el gobierno y las relaciones de cooperación entre las élites y el sector público también parecieron verse favorecidos por las diversas élites regionales que necesitaban aprender a tener intercambios entre sí en lo político. Colombia, lo mismo que Brasil, se benefició de esa diversidad de las élites regionales.

En Chile, por otra parte, la historia del papel del capital extranjero tuvo un giro diferente, lo cual una vez más arroja luz sobre lo sutil y compleja que es la influencia recíproca entre la economía política y las estructuras económicas y sociales, nacionales e internacionales, así como sobre sus consecuencias a largo

plazo. En ese país, por razones tecnológicas y financieras, el dominio de las compañías extranjeras fue total y exclusivo. Los grupos nacionales se vieron empujados a buscar oportunidades en otros sectores de la economía nacional y a buscar el apoyo de las nacientes instituciones del sector público a sus primeros esfuerzos de industrialización.

LA RESPUESTA AL CHOQUE DE 1929: EL RECURSO  
A LA INDUSTRIALIZACIÓN VUELTA HACIA EL INTERIOR

Después del impacto de la depresión de 1929, la recuperación fue asombrosamente rápida. La mayoría de los países participó de ella, creciendo ya fuese a través de la expansión de la industria sobre la base de la sustitución de importaciones, ya a través del desarrollo de la agricultura para el mercado interno, pero ciertos países destacaron por su hábil empleo de la normatividad para impulsar aún más la recuperación, sobre todo Brasil y Colombia. Estos dos países se recuperaron pronto y experimentaron un rápido crecimiento basado en un keynesianismo precoz y en controles bien administrados. El crecimiento del periodo anterior es un mal pronosticador del éxito relativo de los años treinta y, sobre todo, de lo ocurrido en lo sucesivo. Argentina y Cuba, dos países que se habían desarrollado con particular rapidez sobre el modelo del crecimiento basado en las exportaciones, tuvieron ahora un crecimiento relativamente lento, constreñidos por los mismos factores que los habían llevado al éxito anterior: la posición prominente de esos países en los “imperios informales”.<sup>10</sup> La relación semicolonial que alguna vez había sido la base de su acceso privilegiado a los mercados, al capital y al empresariado limitó ahora su crecimiento, haciéndoles difícil la diversificación fuera de las materias primas que constituyeron el meollo de la relación colonial (informal, pero real).

La segunda guerra mundial ayudó aún más a la rápida recuperación del choque de 1929, debido a que generó el auge de ciertas materias primas, así como un interés público y privado de los Estados Unidos en América Latina como fuente de materias primas estratégicas. Durante el periodo de la pos-

<sup>10</sup> Alejandro Díaz, en Thorp, 2000.

guerra se dio el fortalecimiento de la industrialización vuelta hacia el interior en los países más grandes, pero con grandes diferencias, una vez más, en la manera como cada país aprovechó las oportunidades.

Esa experiencia dispar puede ser organizada en cuatro grupos. En el primer grupo hubo países que se industrializaron sólidamente sobre la base de un patrón vuelto hacia el interior; algunos de esos países avanzaron de manera significativa para modificar ese patrón durante el decenio de 1960, aunque en la mayoría de los casos hubo serios problemas incipientes. Ese grupo incluye a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay. En el segundo grupo hubo países que, ya sea debido a su reducido tamaño o a su fortuna en cuanto a la dotación eventual de las materias primas, permanecieron con el sector de exportaciones de productos primarios como la fuerza regidora, aunque intentaron aplicar una normatividad vuelta hacia el interior, en particular hacia el decenio de 1960; éstos fueron Bolivia, Ecuador, Paraguay, Perú, Venezuela y los países de América Central. En el tercer grupo se tiene que considerar a Cuba por separado, ya que fue el único caso de una economía de planificación centralizada. El cuarto grupo, finalmente, comprende a las islas restantes del Caribe, que desarrollaron su propia versión de la industrialización.<sup>11</sup>

Las diferentes experiencias de los países están documentadas en los volúmenes mencionados en las notas de pie de página uno y seis de este trabajo, en particular en el volumen tres. Los talleres en los que se basa el volumen tres llegaron a ciertas conclusiones sólidas sobre las “luces y sombras” del periodo de posguerra. La cuestión principal que necesitamos extraer de aquí es, una vez más, la variabilidad de la experiencia de los países y la manera como se vieron influidos por lo que había ocurrido antes. Si nos limitamos a un solo ejemplo, Chile es una elección interesante, ya que ese país había avanzado inusualmente en su industrialización. Ya hemos argumentado que el predominio del cobre en las exportaciones chilenas y el del capital extranjero en el co-

---

<sup>11</sup> Esta sección se basa ampliamente en los estudios de caso publicados por Cárdenas, Ocampo y Thorp (2000b) y en los debates llevados a cabo en talleres relacionados con el tema, los cuales se encuentran resumidos en la introducción a ese volumen. Norman Girvan proporcionó un trabajo de consultoría y la bibliografía sobre el Caribe.

bre, con la exclusión de los grupos locales, habían forzado a las élites nacionales a volver la vista hacia otros sectores, en particular hacia la industria, en busca de oportunidades de ganancias, en una fecha relativamente temprana. El efecto alcista de los ingresos provenientes del cobre sobre el tipo de cambio era tal que otros productos comerciables sólo podían sobrevivir por medio de una intervención estatal muy fuerte. Chile había desarrollado mecanismos de intervención que favorecieron a la industria en los decenios de 1920 y 1930 en un grado inusual para un país de su tamaño,<sup>12</sup> y ello culminó en la creación de la Corporación de Fomento a la Producción (CORFO) y el Banco para el Desarrollo Industrial. Como lo aclaran French-Davis *et al.*,<sup>13</sup> Chile experimentó durante la posguerra un crecimiento industrial considerable, un incremento de la productividad y un desarrollo institucional sostenido. Aunque el grado de introversión fue exagerado y las distorsiones fueron grandes, ello no impidió que la industria creciera al 6% anual durante treinta años. Los beneficios acumulados en el largo plazo fueron sustanciales, como se demostraría en los decenios de 1980 y 1990.

Ahora bien, aunque la economía prosperó, la inversión y el ahorro chilenos fueron bajos y el crecimiento del PIB global fue inferior al promedio regional en un 25%. Las razones parecen ser más profundas que las distorsiones del propio desarrollo vuelto hacia el interior y es necesario buscarlas en la estructura política y social.<sup>14</sup> Debido a la incapacidad de los sucesivos líderes políticos para superar la desconfianza del sector privado en las tendencias de izquierda ya evidentes en algunos gobiernos de los decenios de 1920 y 1930, en Chile hacía falta la buena voluntad para invertir, a pesar de que esos gobiernos iniciaron un desarrollo institucional importante que ayudó a construir el sector productivo. Las distorsiones de la normatividad del periodo posterior a la guerra llegaron recubiertas por esos elementos de desconfianza, por los conflictos con las compañías mineras a causa de las proporciones de los impuestos<sup>15</sup> y por la inflación, producto de las batallas por lo limitado del crecimiento y de la dis-

---

<sup>12</sup> Muñoz, 1986, p. 101; Ortega, 1989, pp. 33-64.

<sup>13</sup> Cárdenas, Ocampo y Thorp, 2000b.

<sup>14</sup> Véase en Hirschman (1968) la manera en que la discordia social se tradujo en inflación.

<sup>15</sup> Véase Reynolds y Mamalakis, 1976.

tribución,<sup>16</sup> que dio como resultado menos incentivos para invertir en los sectores productivos.

Tal fue el contexto pertinente de los importantes esfuerzos de reforma, y de reformas parciales, del decenio de 1960. Chile fue el primer país en introducir un tipo de cambio con una paridad fluctuante en 1965, seguida de un extenso conjunto de políticas que incluía devoluciones de impuestos, reducciones de precios y tarifas y racionalización de la estructura de precios y tarifas. La CORFO se mostró muy activa en esos años, con programas que pusieron las bases para las subsecuentes exportaciones de productos pesqueros y forestales, pero el contexto político no permitió que se desarrollara un conjunto coherente de políticas que evitara el “callejón sin salida” de la producción para un mercado interno pequeño.

En consecuencia, a pesar de contar con muchos de los elementos para estructurar una economía política con un buen funcionamiento y un rápido crecimiento —una capacidad estatal bien fundada, altos grados de desarrollo industrial previos y un desarrollo institucional que databa del decenio de 1920—, Chile careció de coherencia política. Las aprehensiones de los grupos del sector privado por las tendencias socialistas debilitaron la confianza de los inversionistas, que constituye el meollo de una economía política con un buen funcionamiento en todo sistema económico mixto.

En los casos en que hubo continuidad en la formulación de una normatividad competente, apoyados por la naturaleza de las relaciones con el sector privado, es posible observar procesos acumulativos más positivos. En Brasil, país en el que, durante los cincuentas, Juscelino Kubitschek pudo añadir sus políticas a las de Getulio Vargas (del decenio de 1930), una tradición de iniciativas coherentes y constructivas del sector público permitió el establecimiento de relaciones que funcionaban bien con el sector privado y de cierta confianza, que sobrevivirían a algunos mares tormentosos. En Colombia, la economía política especial que proporcionaba el café permitió la moderación de las políticas proteccionistas para fomentar tanto la agricultura como la industria. La estabilidad política alcanzada por el Frente Nacional permitió la acumulación de

---

<sup>16</sup> Respecto del análisis clásico en estos términos, véase Hirschman, 1968.

experiencia y confianza en su sistema, oligárquico y cerrado, pero eficaz. Sólo Colombia tuvo la coherencia y la prudencia internas para resistir a las tentaciones del decenio de 1970, cuando se presentó repentinamente una solución fácil para la creciente restricción fiscal a la que se hacía frente en todas partes.

Los países cuya capacidad para la formulación normativa e institucional era menor en ese momento, fueron a menudo países más pequeños a los que sedujo la implantación de políticas proteccionistas precipitadas, que fueron más allá de las posibilidades razonables del mercado interno. Esa situación tendió a ser improductiva, lo cual provocó el desarrollo de ciertas estructuras ineconómicas y de algunos de los tipos menos eficaces del comportamiento buscador de rentas. Los países que a pesar del crecimiento progresaron menos desde el punto de vista del fortalecimiento de las instituciones, las actitudes y las estructuras políticas que los prepararan para el largo plazo fueron probablemente las “dictaduras empresariales” de algunos países del Caribe y América Central y la de Paraguay. En estos casos, el apoyo externo a esos regímenes fue importante para consolidar las estructuras y las prácticas regresivas.

#### LA IGUALDAD EN EL CASO DE LA INDUSTRIALIZACIÓN REGIDA POR EL ESTADO

Como lo hemos descrito, el modelo de la economía de exportación se caracterizaba por la desigualdad, en particular en los casos en que la escasez de mano de obra restringía el crecimiento. Esa situación era perversa, ya que la escasez relativa sugeriría que los retornos relativos a ese factor aumentarían. En lugar de ello se desarrollaron instituciones para ampliar el acceso a una mano de obra barata, para mantenerla barata y para ejercer sobre ella un dominio ajeno al mercado. Una vez que la mano de obra llegó a ser abundante, como ocurrió hacia el periodo posterior a la segunda guerra mundial, tales instituciones ya estaban en existencia y la desigualdad en la tenencia de los activos se consolidó, en especial en lo concerniente a la tierra y el agua. El poder de las élites rurales también terminó por consolidarse completamente, debido en particular a que también estaban desarrollando bases urbanas. Se habrían requerido fuerzas realmente poderosas para cambiar esas instituciones. En realidad, lejos de poner en tela de juicio la estructura de la demanda, la industrialización vuelta

hacia el interior simplemente respondió a la estructura de la demanda que emanaba de ese sistema social, satisfaciendo la demanda urbana de bienes de consumo duraderos y de otros bienes, y produciendo con un uso de capital relativamente intenso que reafirmó la desigualdad.

En el recuadro 1 se ilustra ese “arraigo” de las instituciones. Las dos Marías entrevistadas habían comprendido muy bien el meollo de la desigualdad a la que tienen que hacer frente en Brasil: el acceso a la tierra. Sus frases reflejan la gran resistencia del sistema al cambio: “Cuando se es pobre, es difícil hacerse rico”; “Somos como perros callejeros”; “Uno no se hace rico trabajando”.

#### RECUADRO 1

##### *María Jerónimo*

María es una mujer negra de mediana edad, de Jaguariuna, cerca de Campinas, en Brasil. Antigua aparcerera, se hizo trabajadora del café y formó parte de un grupo de trabajadores una vez que terminó el *colonato*, o sistema de aparcería. En la época en que narró su historia, en los primeros años del decenio de 1970, estaba viviendo con su familia en una casa comparativamente bien equipada, de cuatro habitaciones y una cocina, de la que eran propietarios, aunque seguían siendo muy pobres. Había comprado un refrigerador a plazos, pero por lo general sólo guardaba agua en él. María era analfabeta y tenía una gran facilidad de expresión; los contratistas de mano de obra le temían por la combativa defensa que hacía de sus derechos. Creía que sus vecinos tenían envidia de su bienestar relativo y a menudo sus relaciones con ellos eran tensas. Este material proviene de conversaciones efectuadas a lo largo de seis años a principios del decenio de 1970.

“Nací en la *fazenda* Estiva; mis padres fueron colonos [...] cuando llegó el momento de casarme, yo misma me compré mi ajuar; pobrecito, mi padre. Trabajé tres días y comercié tres días; compré hierro viejo y pollos, los vendí y compré mi ajuar con lo que gané. Éramos nueve en la casa y el ingreso apenas era suficiente. Yo tejía, hacía zapatitos de lana y los vendía por 200 000 *reis*, dependiendo del precio de la lana. A los más pobres se los vendía más baratos, a

aquellos que creía que podían pagarlos, se los vendía más caros. Una vez que me casé nos quedamos en la *fazenda* Santa Cruz, en Amparo; fuimos colonos durante cuatro años. De ahí nos mudamos a la *fazenda* Estiva como colonos por otros seis años [...] Hemos estado viviendo en la Roseira desde hace ya siete años. Fuimos colonos durante veintidós años; nos íbamos de una *fazenda* a otra para mejorar nuestras condiciones de vida, pero luego el *patrão* vendía la *fazenda* [...] aquí los salarios son mejores que en Amparo [...] Poco a poco ahorramos algo de dinero y compramos esta casita [...] Las gentes de los camiones del grupo somos como perros callejeros [...] [pero, aun así] antes de que las cosas empeoraran mucho más; ahora tenemos un salario, todo el mundo trabaja [...] En los viejos tiempos todo el mundo tenía una parcela de tierra; ahora los *fazendeiros* no permiten el uso de una parcela [...] es difícil, porque los precios no son fijos; antes eran fijos”.

Como dice otro miembro del grupo (María R.), una mujer de origen italiano: “Este negocio de los ricos y los pobres comenzó hace mucho tiempo, cuando la tierra no se vendía. Los ladinos [los astutos] cercaron la tierra y los otros se quedaron con la boca abierta y trabajaron para los otros. En esos días, los más astutos se apropiaron de todo. Los otros fueron tontos. Ahora ya no es posible; cuando se es pobre, es difícil hacerse rico. Uno no se hace rico trabajando”.

*Fuente:* Stolleke, 1988; y material proporcionado por la autora.

Los esfuerzos por introducir el cambio generaron cierta redistribución de la tierra en algunos países durante el decenio de 1960 y los primeros años del de 1970, aunque en Brasil, en particular, no ocurrió así; sin embargo, aun en los casos en que hubo redistribución de la tierra, los beneficios no fueron grandes en lo concerniente a la distribución del ingreso y la pobreza.<sup>17</sup> Típicamente, con excepción de las reformas agrarias mexicana y boliviana, ésta en cierta medida, que sí redistribuyeron la tierra entre las comunidades indígenas, se dejó a los pobres fuera del alcance de la reforma. Aunque mejoraron las condiciones de vida de los beneficiarios directos de la reforma agraria, por lo general éstos

<sup>17</sup> Este y el siguiente párrafo se basan en Kay, 1997.

no fueron los miembros más pobres de la sociedad rural. Con excepción de Cuba, los beneficiarios de las reformas agrarias no incluían entre ellos a los minifundistas, a los trabajadores asalariados de temporada ni a los comuneros, o miembros de las comunidades indígenas que representaban la mayor proporción de los pobres rurales, y en particular de los indigentes rurales. En Perú, por ejemplo, se estima que la reforma agraria de Juan Velasco Alvarado redistribuyó sólo entre el 1.0 y el 2.0% del ingreso nacional a través de las transferencias de tierras a aproximadamente un tercio de las familias campesinas.<sup>18</sup> Los trabajadores azucareros de la costa, ya entonces los trabajadores rurales mejor pagados, fueron los que más provecho obtuvieron, mientras que los comuneros, el grupo más grande y pobre entre el campesinado, fueron los que menos se beneficiaron.<sup>19</sup>

Por otra parte, a las mujeres se les ignoró en la legislación sobre la reforma de la tierra, que omitió incluirlas explícitamente como beneficiarias, darles títulos sobre la tierra o incorporarlas en los procesos clave, administrativos y de toma de decisiones, de las cooperativas, de las granjas estatales y de otras organizaciones que surgieron del proceso de la reforma. Aun en Cuba las mujeres representaban únicamente la cuarta parte de los miembros de las cooperativas de producción y eran aún menos en las granjas estatales.<sup>20</sup> En México las mujeres comprendían el 15% de los miembros del ejido, mientras que en Nicaragua y el Perú representaban sólo el 6.0% y el 5.0%, respectivamente, de los miembros de las cooperativas. Las mujeres fueron excluidas como beneficiarias debido a factores legales, estructurales e ideológicos. La estipulación de que sólo uno de los miembros de la familia podía ser el beneficiario oficial, esto es, miembro de la cooperativa o receptor de un título de propiedad de la tierra, tendió a discriminar a las mujeres debido al supuesto de que los hombres eran los jefes de la familia.<sup>21</sup> En Chile, la reforma agraria también reforzó el papel del hombre como principal sostén de la familia y a las mujeres sólo les dio oportunidades limitadas de participar en la administración del sector reforma-

<sup>18</sup> Figueroa, 1977, p. 60.

<sup>19</sup> Kay, 1983, pp. 231-232.

<sup>20</sup> Deere, 1987, p. 171.

<sup>21</sup> Deere, 1985.

do, a pesar de que en otros momentos se legisló en contrario, como durante el gobierno de Allende.<sup>22</sup>

En las zonas urbanas la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo aumentó con la urbanización y la industrialización, pero únicamente dentro de ciertas categorías de empleo. Ello fue el resultado conjunto de los estereotipos en el empleo, del hecho de que sólo ciertos empleos se podían combinar con el cuidado de la familia y de la falta relativa de educación. Las mujeres ganaban menos que los hombres en determinadas ocupaciones y estaban empleadas en las actividades menos remuneradas. Esa estructura en evolución se hacía cada vez más importante en la medida en que aumentaba la proporción de los hogares encabezados por mujeres, entre los cuales existía la tendencia a que fueran más pobres que los hogares encabezados por hombres y a que trabajara un mayor número de miembros de la familia. Esos hogares particularmente vulnerables sufrirían desproporcionadamente en el siguiente periodo, cuando golpeará la recesión.

Debido a la naturaleza de las políticas públicas, la desigualdad se concentró, lo cual no es sorprendente. Esto presentó varios aspectos. En primer lugar, los que iniciaron las admirables primeras inversiones de los decenios de 1920 y 1930 en la seguridad social en algunos países “precursores” (Argentina, Brasil, Chile, Cuba y Uruguay), que fueron seguidos en ese periodo por casi todos los demás, nunca hubieran podido prever la espectacular evolución del sector informal. Hacia el decenio de 1960 la cobertura del sector informal era extremadamente limitada,<sup>23</sup> y en la medida en que la informalidad se incrementó, esa situación se tornó cada vez más grave. En segundo lugar, aunque en general iba en aumento, el gasto en salud y educación mostró una profunda parcialidad hacia la provisión urbana. Típicamente, la brecha del analfabetismo entre el sector urbano y el rural era de cuarenta puntos porcentuales o más en 1950. Por otra parte, la parcialidad de la asistencia médica se agravó por su carácter curativo. Se necesitaba que, por su propia naturaleza, las primeras intervenciones en salud pública de los decenios de 1920 y 1930, las campañas de

---

<sup>22</sup> Tinsman, 1996.

<sup>23</sup> Mesa-Lago, 1994, p. 20.

vacunación destinadas a controlar las epidemias, alcanzaran a toda la población para ser efectivas. La siguiente etapa, para la mala fortuna de la igualdad, no tuvo esa lógica, por lo que las instalaciones se destinaron a los de mejor posición económica y a la población urbana. El dinero se gastó en grandes hospitales en los principales centros urbanos, antes que en esquemas de salud primarios. Sólo Cuba siguió una senda diferente y obtuvo marcados beneficios en sus índices de salud.

El gasto en el sector social también sufrió varias formas de presión o de desplazamiento de beneficiarios. Una tuvo su origen en las agencias multilaterales: el Banco Mundial, en particular, tomó la decisión de financiar preferentemente la inversión “productiva”, sobre todo en infraestructura física, decisión que sólo modificó en el decenio de 1970;<sup>24</sup> otra provino de las necesidades que competían por los recursos, como la defensa. La excepción fue Costa Rica, que, habiendo abolido su ejército en 1948, pudo gastar “desproporcionadamente” en el sector social.

#### EL PERIODO NEOLIBERAL

Cuando examinamos los últimos decenios del siglo, nos familiarizamos con los sombríos resultados del crecimiento y la distribución. Una vez más, no obstante, resultan impresionantes tanto la variedad de la experiencia del crecimiento como la uniformidad de la experiencia de la distribución. Las variaciones extremas del crecimiento van de Chile, con más del 3.0% *per cápita* por año entre 1980 y 2000, a Haití, con -3.0%. Los datos sobre la distribución por familia indican un empeoramiento en todos los países, con la predecible excepción de Uruguay.<sup>25</sup>

A la luz de la historia, ni la creciente variación ni la uniformidad del incremento de la desigualdad son una sorpresa. Las reformas neoliberales fueron puestas en práctica en el contexto de la desigualdad y contienen numerosos elementos que, sin medidas preventivas fuertes, improbables en el contexto

<sup>24</sup> Webb, en Cárdenas, Ocampo y Thorp, 2000b.

<sup>25</sup> Y cierta controversia sobre Colombia.

histórico y aún más en la situación de crisis de hoy en día,<sup>26</sup> tienden a provocar un empeoramiento. Desde el punto de vista del crecimiento, los diferentes países fueron capaces de hacer cosas muy distintas con las oportunidades y amenazas de crisis y las reformas propuestas. En un extremo del espectro hubo países que buscaron valerse del cambio de paradigma para alcanzar una meta más amplia en algún otro plano, con grados de éxito variables. Chile y Argentina fueron los ejemplos clave, pero México, Brasil y Perú pertenecen todos a esa categoría. En el otro extremo hubo un buen número de países pequeños y medianos que tenían poco en su historia o en la constitución de instituciones previa que los equipara para perseguir las oportunidades y evitar o neutralizar las amenazas. Los peor situados, parece, fueron aquellos en los que las bonanzas de los recursos empujaron desastrosamente en la dirección errónea unas economías políticas ya débiles (Venezuela, Ecuador y Paraguay).

Dado que ya le hemos dedicado un espacio considerable al ejemplo chileno, continuar aquí su historia puede dar mayor claridad. Chile es un caso claro en el que, finalmente, el gobierno electo de manera democrática del presidente Patricio Aylwin pudo valerse del nuevo paradigma para alcanzar resultados superiores a los que se desprendieron de la reforma de cada uno de los demás países. Ese logro se añadió a la trayectoria específica de la economía chilena, así como a las excepcionales condiciones previas que hemos seguido a través del tiempo, en la que el papel del Estado en el desarrollo fue inusualmente amplio y la promoción de la inversión y de un nexo entre esta última y las exportaciones había progresado de una manera muy poco típica durante el decenio de 1960. La trayectoria es bien conocida. El gobierno militar que tomó el poder en 1973 se aprovechó de la reacción general a las dificultades del experimento socialista para imponer sus reglas con el apoyo de la fuerza extrema. A ello siguió un prolongado proceso de aprendizaje en lo concerniente a la normatividad económica. El régimen militar cometió graves errores, puesto que combinó la liberalización financiera con la comercial, de tal manera que produ-

---

<sup>26</sup> Por ejemplo, una dependencia creciente de los incentivos del mercado en un contexto en el que la distribución inicial de activos es muy desigual, un poder reducido de los sindicatos y una mayor globalización que lleva a los más talentosos a vivir de la consultoría internacional y el ingreso de capital.

jo una crisis del sector privado y un auge del consumo y después puso en práctica un modelo monetarista extremo que provocó una grave sobrevaluación. Debido al deterioro de los términos del intercambio en los primeros años del decenio de 1980 y a la fuga de capitales en 1982, la crisis que siguió llevó a serias reconsideraciones. Durante los años restantes del régimen militar, mantener el tipo de cambio necesario para la competitividad a largo plazo tuvo prioridad sobre “el mercado” y hubo una fe excesiva en la ley del precio único. Ciertas restricciones a los movimientos de capital y una modesta protección a la agricultura pasaron a formar parte discretamente de la normatividad chilena.<sup>27</sup> La práctica de la privatización mejoró y se dio prioridad a la reforma fiscal y al desarrollo de un plan de pensiones que habría de tener efectos muy fuertes en el mercado de capitales y, posiblemente, en el ahorro.<sup>28</sup>

Dado que la recuperación se dio en el transcurso del decenio de 1980, las exportaciones al “nuevo estilo” basadas en los recursos naturales<sup>29</sup> que encabezaron el mejoramiento pudieron hacerlo debido a las inversiones en investigación y al apoyo institucional a la silvicultura, la pesca y otras actividades basadas en los recursos naturales que comenzaron bajo el gobierno de Eduardo Frei, en el decenio de 1960. Las respuestas a las fuerzas del mercado no surgieron, sin duda alguna, del vacío.

Otro factor que ayudó a la consolidación fue lo oportuno de la transición a la democracia.<sup>30</sup> En el plebiscito de 1988 el pueblo chileno repudió a Augusto Pinochet y, en 1990, el gobierno electo democráticamente del presidente Patricio Aylwin ascendió al poder. Los años posteriores a la crisis de 1982 habían permitido una consolidación del modelo que ahora se percibía como exitoso al entronizar reglas del juego estables, justo lo que había estado faltando históricamente. Hacia 1990, por lo demás, el muro de Berlín había caído y varios gobiernos latinoamericanos sobre los que se había tenido expectativas habían fra-

<sup>27</sup> Scott, 1996.

<sup>28</sup> Agosin, Crespi y Letelier, 1996, argumentan que, en realidad, todos los incrementos de la tasa de ahorro fueron cancelados por el costo fiscal del cambio.

<sup>29</sup> Basadas en la actividad manufacturera con un alto contenido de productos primarios, como el cultivo de camarón y de salmón y el procesamiento y la comercialización de esos dos productos y sus derivados.

<sup>30</sup> Andrés Bianchi hizo este señalamiento en una entrevista en Santiago, en abril de 1997.

casado, notablemente el del presidente Raúl Alfonsín en Argentina. Dada la debilidad de toda alternativa, los gobiernos democráticos estuvieron más dispuestos a construir selectivamente sobre los cimientos que ya habían echado los gobiernos militares.<sup>31</sup> Así, cuando el gobierno de Aylwin tomó el poder en 1990, refrendó abiertamente los elementos del proyecto militar, en particular un nuevo compromiso con las reglas del juego del libre mercado. Eso fue extraordinariamente importante para el mantenimiento de la confianza de los inversionistas a todo lo largo de la transición.

Como vemos, el caso chileno subraya la gran necesidad de definir las reglas del juego –el meollo de la institucionalidad en evolución–, pero también deja en claro que la evolución de un conjunto de reglas completamente claras y su observación no surgen de la nada, sino que provienen de un conjunto muy particular de circunstancias: el que los militares hayan aprovechado la reacción al caos del experimento socialista e impusieran nuevas reglas y, después, una decisión consciente y osada del gobierno democrático entrante de no rechazar todo lo que los militares habían puesto en práctica.

Todos estos aspectos muy sutiles de la nueva normatividad y la manera de abordar la formulación de esta última fueron posibles porque el proyecto chileno estaba arraigado en instituciones que eran históricamente más fuertes que las del resto de América Latina e incorporaba y expresaba una comprensión más profunda de la necesidad de construir el consenso político que apoyara al modelo económico. Con todo, la experiencia chilena está delimitada por algunos signos de interrogación. La fortaleza de la experiencia ha sido su propio límite: es marcadamente centralizada y todavía muy elitista, a pesar de los progresos alcanzados en lo concerniente a la democracia. La continuidad de la importancia de los recursos naturales y la persistencia de la desigualdad son otras interrogantes recurrentes.

Desde luego, hay otros casos que son igualmente fascinantes y cada uno a su vez revela coherencia con el pasado. Argentina también buscó valerse del cambio de paradigma para lograr algo que era históricamente necesario y, en su

---

<sup>31</sup> Tal es el análisis de Andrés Bianchi, quien recuerda el efecto que causó en el presidente Aylwin su asistencia a la toma de posesión de Menem en Argentina (entrevista, Santiago, marzo de 1997).

caso, al parecer, también históricamente imposible: el consenso respecto de un plan que no fuese explosivo. La opción por el Plan de Convertibilidad fue la adopción consciente de una ruta muy peligrosa, con la aceptación clara de que no había ninguna otra, apostando a la lógica y/o, extrayendo del paradigma la fuerza para sacar adelante al país.<sup>32</sup> Brasil llegó a la reforma deliberadamente tarde y valiéndose del cambio de una manera consciente a fin de atraer la inversión extranjera directa, con el propósito de liberar fondos públicos que pudieran destinarse a la inversión social, para tropezarse con las dificultades de la reforma del sector público. México se valió del cambio de paradigma para impulsar la globalización y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, pero careció de una sólida base interna institucional y de formulación de políticas como en Chile o Brasil. Muchos países con instituciones y economías políticas aun más débiles procedieron torpemente, saltando de manera precipitada al tren de la privatización.

#### CONCLUSIONES

Hemos resumido el registro histórico. Ahora necesitamos volver a los debates sobre el desarrollo que señalamos al principio y reflexionar sobre cómo queríamos que estos hallazgos influyeran en ellos.

La conclusión de muchos analistas sobre el valor de la apertura queda en tela de juicio patentemente. Como lo señala Rodrik de manera muy convincente, centrar la atención exclusivamente en las políticas comerciales es erróneo *per se*, lo cual resulta obvio cuando analizamos de manera crítica las experiencias narradas en este trabajo. Para comenzar, los años de la llamada industrialización basada en la sustitución de importaciones fueron los mejores para el crecimiento a todo lo largo del siglo; pero hay varias razones de ello y esa no es la cuestión principal: la conclusión más importante es que el proteccionismo o la liberalización *per se* no son lo que cuenta, sino la manera en que los en-

---

<sup>32</sup> La teoría era que la exposición a la competencia forzaría la transición a una tasa de incremento de la productividad sustancialmente más alta que, a su vez, haría posible apegarse a la paridad con el dólar. La práctica se sostuvo tanto mediante el ingreso de fondos como de los incrementos de productividad, y estos últimos sólo reflejaron parcialmente la profundidad del cambio de cultura que era necesario en el largo plazo.

cargados de formular la normatividad manejan las políticas, en qué ámbito lo hacen y en combinación con qué otras medidas. En consecuencia, es más pertinente hacer la observación de la manera en que la especial economía política de Colombia de los decenios de 1940 y 1950 llevó a una normatividad que promovía la complementariedad de la industria y la agricultura, mientras que la de Argentina hizo lo contrario de una manera agresiva, que hacer la observación de que ambos países estaban funcionando conforme al modo proteccionista predominante. Gracias a un liderazgo político poderoso que llevó una relación fructífera con los grupos del sector privado y condujo una sólida política de desarrollo, Brasil pudo experimentar un rápido crecimiento industrial con proteccionismo, lo que dio origen a un sector industrial sano, mientras que el crecimiento de Chile se contuvo y los grupos del sector privado carecieron de confianza en condiciones proteccionistas similares. En los casos en que la normatividad osciló hacia el modelo neoliberal, el elemento crucial no fue, una vez más, la política comercial. Chile pudo valerse de la liberalización comercial como uno de entre muchos elementos de una amplia señal acerca de las nuevas reglas del juego e inspirar confianza a los grupos de su sector privado; los regímenes que buscaron liberalizar (principalmente) con el propósito de obtener financiamiento externo e hicieron poco o nada por apoyar los frágiles sectores industriales a través de la transición, cosecharon pocos beneficios.

El debate sobre el crecimiento y la distribución es de mayor duración, ha alcanzado un grado de madurez considerablemente más alto y otorga un peso muy grande a la comprensión intuitiva de la historia. Nuestros estudios de caso confirman y fortalecen esa comprensión. En particular, confirmamos la intuición de Fishlow en el sentido de que, en los trabajos comparativos entre países, se debería aislar a América Latina.<sup>33</sup> En América Latina, sin duda alguna, la desigualdad es excepcionalmente alta y está profundamente arraigada. Sus orígenes se encuentran en la estructura de los activos, tanto físicos como humanos; y, en el primer periodo, esa desigualdad es funcional para el modelo.

---

<sup>33</sup> Fishlow (1995). La inserción de un modelo de América Latina hace que los hallazgos de los estudios que analiza no sean significativos, presumiblemente por haber eliminado del grupo un conjunto de ejemplos de alta desigualdad y bajo crecimiento a lo largo de los decenios de 1980 y 1990.

“Funcional” no es lo mismo que inevitable: esas fueron las políticas elegidas (aunque sólo fuese por omisión) y el rumbo pudo haber sido diferente.

En consecuencia, lo que la historia económica de América Latina dice a la literatura reciente que asocia el aumento de la igualdad con el crecimiento más rápido es: “tal vez, pero llegar a ello es el problema”. Algunas de las políticas que se recomiendan hoy en día para lograr un crecimiento que sea benéfico para la igualdad han sido probadas en América Latina y, en ocasiones, incluso con buena fe –por ejemplo: la reforma de la tierra, la reforma fiscal y, sin duda alguna, la reforma de la educación–, pero la naturaleza de las realidades políticas y la forma y debilidad de las instituciones no produjeron ningún efecto. Hemos mostrado que esto último fue particularmente cierto en el caso de la reforma de la tierra.<sup>34</sup> En otras palabras, es fundamental contar con un compromiso político fuerte y unas instituciones políticas saludables que insistan en las reformas y las supervisen, así como con un modelo capaz de generar el crecimiento en el contexto actual. No se puede evitar el duro trabajo de hormiga de una reforma institucional que sea realmente efectiva y sostenida, como tampoco la construcción de estructuras de movilización y participación políticas que también sean realmente eficaces.

El material de nuestro estudio de caso también esclarece el debate sobre la importancia de los recursos naturales, ya sea por su abundancia relativa o, simplemente, por su naturaleza. Vemos una vez más la importancia capital de la economía política. La relación se da en ambos sentidos, porque la naturaleza, la geografía y la estructura de la propiedad de los recursos naturales ejercen un fuerte efecto en la evolución de la economía política, a la que después realimenta el potencial de crecimiento de los recursos naturales. El petróleo, los minerales y, en particular, las bonanzas repentinas parecen ser en realidad un don particularmente perverso del diablo, pero aun esa relación se puede modificar, como lo hizo Chile en el largo plazo. En Colombia y América Central, el café produce economías políticas muy diferentes, con importantes consecuencias en el largo plazo para la administración, el crecimiento y la estabilidad económicas. ❧

---

<sup>34</sup> El análisis histórico de Hirschman (1968) sigue siendo el clásico a este respecto.

BIBLIOGRAFÍA

- Auty, R. M. (coord.), *Resource Abundance and Economic Development*, UNU/WIDER Studies in Development Economics, The Oxford University Press, Oxford, 2001.
- Banco Interamericano de Desarrollo, “Facing up to Inequality in Latin America”, en *Economic and Social Progress in Latin America, 1998-1999 Report*, BID, Washington.
- Banco Mundial, *World Development Report*, Washington, D. C., 1997.
- Bulmer-Thomas, V., *The Economic History of Latin America since Independence*, The Cambridge University Press, Cambridge, 1994.
- Cárdenas, E., J. A. Ocampo y R. Thorp (coords.), *The Export Age: The Latin American Economies in the Late Nineteenth and Early Twentieth Centuries*, vol. I de E. Cárdenas, J. A. Ocampo y R. Thorp, *An Economic History of Twentieth Century Latin America*, Palgrave, Londres y Basingstoke, 2000a.
- , *Industrialization and the State in Latin America: the Postwar Years*, vol. III de E. Cárdenas, J. A. Ocampo y R. Thorp, *An Economic History of Twentieth Century Latin America*, Palgrave, Londres y Basingstoke, 2000b.
- Deere, C. D., “Rural Women and State Policy: the Latin American Agrarian Reform Experience”, en *Rural Women and State Policy: Feminist Perspectives on Latin American Agricultural Development*, C. D. Deere y M. Leon (coords.), Westview Press, Boulder, CO., 1985.
- , “The Latin American Agrarian Reform Experience”, en *Rural Women and State Policy: Feminist Perspectives on Latin American Agricultural Development*, C. D. Deere y M. Leon (coords.), Westview Press, Boulder, CO., 1987.
- Figueroa, A., “Agrarian Reforms in Latin America: A Framework and an Instrument of Rural Development”, en *World Development*, vol. 5, pp. 155-168, 1977.
- Fishlow, Albert, y P. Gootenberg, “Hijos of Dr. Gerschenkron: ‘Latecomer’ Conceptions in Latin American Economic History”, en A. O. Hirschman, *Journeys Toward Progress: Studies of Economic Policy-Making in Latin America*, Greenwood Press, Nueva York, 1968.
- Kay, C., “The Agrarian Reform in Peru: An Assessment”, en *Agrarian Reform in Contemporary Developing Countries*, A. K. Ghose (coord.), Croom Helm y St. Martin’s, Londres y Nueva York, 1983.
- , “Latin America’s Agrarian Reforms: Promises and Fulfilment”, documento de consultoría para R. Thorp, *Progress, Poverty and Exclusion: An Economic History of Latin America*

- in the XXth Century*, The Johns Hopkins University Press para el Banco Interamericano de Desarrollo, Baltimore, 1998.
- Levine, R., y D. Renelt, "A Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions", en *American Economic Review*, vol. 82, núm. 4, septiembre de 1992.
- Mesa-Lago, C., *Changing Social Security in Latin America: Towards Alleviating the Social Costs of Economic Reform*, Lynne Rienner, Boulder, CO., y Londres, 1994.
- Muñoz, O., *Chile y su industrialización: pasado, crisis y opciones*, CIEPLAN, Santiago, 1986.
- Ortega, L., et al., *CORFO: 40 años de realizaciones, 1939-1989*, Universidad de Santiago de Chile, Santiago, 1989.
- Reynolds, A., y M. Mamalakis, *The Growth and Structure of the Chilean Economy from Independence to Allende*, The Yale University Press, New Haven, 1976.
- Rodrik Rodríguez y Rodrik Stolcke V., *Coffee Planters, Workers and Wives: Class Conflicts and Gender Relations on Sao Paulo Plantations 1850-1980*, Macmillan y St. Anthony's College, Basingstoke, 1988.
- Thorp, R., *Progress, Poverty and Exclusion: An Economic History of Latin America in the XXth Century*, The Johns Hopkins University Press para el Banco Interamericano de Desarrollo, Baltimore, 1998.
- (coord.), *Latin America in the 1930s: the Role of the Periphery in World Crisis*, vol. II de E. Cárdenas, J. A. Ocampo y R. Thorp, 2000, *An Economic History of Twentieth Century Latin America*, Palgrave, Londres y Basingstoke, 2000b.
- Tinsman, H. E., 1996, *Unequal Uplift: The Sexual Politics of Gender, Work and Community in the Chilean Agrarian Reform, 1950-1973*, disertación doctoral, Universidad de Yale.