

# UNA NUEVA AGENDA PARA AMÉRICA LATINA: REFLEXIONES DE UNA ECONOMISTA A PARTIR DE UN ESTUDIO DE LA HISTORIA\*

*Rosemary Thorp\*\**

Este artículo se centra en un proyecto reciente que revisa cien años de la historia económica de América Latina y extrae algunas conclusiones para la agenda del nuevo siglo. El estudio subraya la importancia de la equidad en la creación de las instituciones y la construcción de una base política para las medidas redistributivas. La historia muestra que ningún modelo ha favorecido la equidad en América Latina sino que, por el contrario, cada uno de ellos ha tendido a enraizar la desigualdad con mayor profundidad.

**Palabras clave:** *historia económica, crecimiento económico, instituciones políticas, desarrollo económico, América Latina, siglo XX.*

**Clasificación JEL:** *N16, O54.*

## 1. Introducción

¿Cómo puede contribuir un análisis de la historia económica de América Latina en la elaboración de un plan de acción para el continente al comienzo del nuevo siglo? Con objeto de contestar

a esta pregunta, en este artículo se recogen los resultados de un importante proyecto de investigación que revisa lo que ha ocurrido a lo largo del siglo XX en América Latina.

El proyecto fue idea del Dr. Enrique Iglesias, Presidente del Banco de Desarrollo Interamericano. El me invitó a dirigir un programa que durante dos años ha reunido y fundamentado la más importante investigación que se tiene sobre la historia económica de América Latina en el siglo XX. El trabajo se inspira en tres proyectos de colaboración anteriores, también dirigidos por mí, y recurre a un banco de datos que cubre todo el siglo recopilado por Valpy Fitzgerald, Pablo Astorga y Shane y Barbara Hunt.

Los resultados ya han sido publicados en un volumen general y tres volúmenes anexos<sup>1</sup>. En este artículo se ofrecen las princi-

---

\* THORP, R.: «Towards a New Agenda for Latin America: An Economist's Insights from a Study of History». Traducción de Eva Rosa Muño Isac.

Este artículo se basa fundamentalmente en THORP (1998), en especial en los capítulos 1-3, 6 y 9. La autora agradece al Banco de Desarrollo Interamericano el permiso para su utilización; el BDI financió tanto el texto original como la investigación que constituyó la base para los tres volúmenes anexos mencionados en la nota a pie 1, así como para el libro distribuido por la Johns Hopkins University Press: *Progress, Poverty and Exclusion: An Economic History of Latin America in the XXth Century*, Johns Hopkins University Press y Banco de Desarrollo Interamericano, 1998. La autora agradece también a todos aquellos compañeros que colaboraron en el proyecto en el que se basa este artículo. Son tantos que no pueden ser enumerados aquí. Su trabajo se reconoce en su totalidad en los volúmenes publicados.

\*\* Universidad de Oxford. Latin American Centre. St. Antony's College.

---

<sup>1</sup> Los tres volúmenes se han publicado en inglés como: *An Economic History of Twentieth Century Latin America*; Palgrave Press y St Martins, 2000. Volumen 1: *The Export Age: The Latin American Economies in the Late*

pales conclusiones respecto al desafío que este tema plantea. Si el lector desea profundizar en el análisis y estudiar con mayor detenimiento dichas conclusiones, deberá remitirse a los volúmenes publicados.

Me he centrado en tres resultados del estudio arriba mencionado:

- Primero, a pesar del considerable crecimiento y la modernización acaecidas durante este siglo, los registros sobre equidad y bienestar resultan inaceptables. Aunque no se puede documentar de forma sistemática la igualdad o la pobreza a lo largo de todo el periodo, las evidencias muestran que, a comienzos del siglo, América Latina ya se caracterizaba por presentar un elevado nivel de desigualdad, el peor a escala mundial. Este hecho no ha mejorado; en realidad, se ha arraigado de manera más profunda a medida que ha ido transcurriendo el siglo. La pobreza se redujo durante el periodo de rápido crecimiento de mediados de siglo, aunque no lo suficiente como para permitir oportunidades razonables para un gran número de personas en las escalas más bajas de la distribución de la renta.

- La segunda conclusión es que cada país ha manifestado capacidades muy distintas a la hora de enfrentarse a las perturbaciones que de forma repetida han golpeado al continente. Esta circunstancia se debe a la existencia de diferencias significativas en las características políticas e institucionales, fruto, en parte, de las pautas económicas divergentes durante el periodo de economías de exportación. Al presentar los resultados correspondientes a cada fase, se ofrecerán ejemplos de esto. Las diferentes capacidades han permitido a cada país sacar mayor o menor provecho de las oportunidades y amenazas, y han conducido a distintos grados de estabilidad y progreso. En conjunto, sin embargo, y con la notable excepción de Cuba, estas variaciones han supuesto muy pocas diferencias desde el punto de vista redistributivo.

---

*Nineteenth and Early Twentieth Centuries*, editores CARDENAS, OCAMPO y THORP, (2000a). Volumen 2: *Latin America in the 1930s: the Role of the Periphery in World Crisis*, editor THORP, segunda edición (2000). Volumen 3: *Industrialisation and the State in Latin America: the Postwar Years*, editores CARDENAS, OCAMPO y THORP (2000b). Los tres libros van a ser publicados en español por el Fondo de Cultura.

- Por último, la tercera conclusión se deriva de la segunda. Cada país obtiene diferentes efectos con la aplicación de ciertas políticas: lo que determina el resultado de una medida económica concreta a menudo tiene tanto que ver con las instituciones y las estructuras políticas subyacentes como con la naturaleza del paquete de medidas en sí mismo.

En el artículo, se amplían estas conclusiones. Se ofrece un resumen de los datos obtenidos respecto al crecimiento, la distribución, el bienestar y el sistema político, considerando, en primer lugar, las cifras globales y, a continuación, la gestión de la política económica y sus resultados durante los grandes periodos en que se ha dividido el siglo veinte. La conclusión del artículo se centra en las aportaciones de cara a la nueva agenda.

## 2. Las cifras del siglo

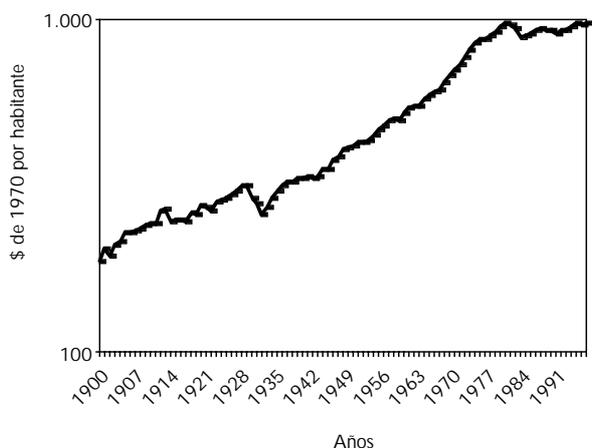
En el año 2000 la renta per cápita continental era cinco veces superior a la de 1900 (Gráfico 1). El PIB, la inversión y el poder adquisitivo de las exportaciones aumentaron de forma considerable, las cifras se multiplicaron prácticamente por diez durante la primera mitad del siglo y se incrementaron, de nuevo, en la misma proporción durante la segunda mitad (Gráfico 2). Con todo, la media de la renta per cápita de las mayores economías era del 14 por 100 de la de Estados Unidos en 1900 y del 13 por 100 para la década de los noventa. La renta con relación a la de los países del norte de Europa aumentó durante la primera mitad del siglo, pero sólo para reducirse de nuevo. Así, aunque América Latina progresaba económicamente, fracasaba a la hora de ganar terreno en el mundo desarrollado<sup>2</sup>. La industria

---

<sup>2</sup> Utilizando los datos de Maddison, la relación con la media de Francia, Alemania y Gran Bretaña era de en torno al 16 por 100 al final del siglo, mientras que hacia mediados había crecido hasta el 23 por 100. El PIB latinoamericano era alrededor del 30 por 100 del de España e Italia en 1900; durante la primera mitad del siglo, América Latina creció más rápidamente y alcanzó la cifra del 40 por 100 hacia 1950. Las posiciones se revirtieron en la segunda mitad. Los cálculos están sujetos a un amplio margen de error. Se han realizado a precios de 1970 y se basan en datos para Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela.

GRAFICO 1

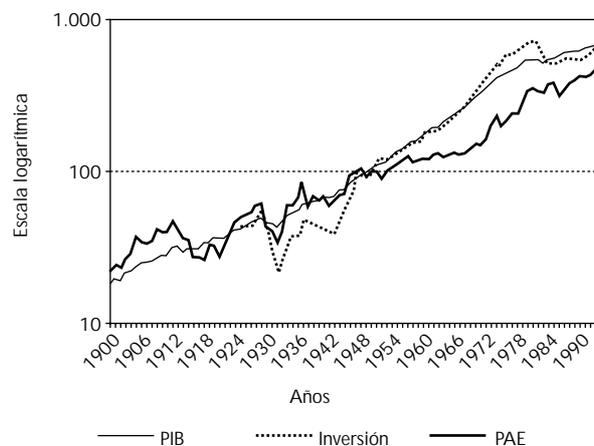
PIB PER CAPITA PARA SIETE ECONOMIAS LATINOAMERICANAS\*  
(En dólares)



\* Datos para Argentina, Brasil, México, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.  
FUENTE: THORP (1998: apéndice estadístico).

GRAFICO 2

PIB, INVERSION Y PODER ADQUISITIVO DE LAS EXPORTACIONES EN SIETE ECONOMIAS LATINOAMERICANAS\*



\* Datos para Argentina, Brasil, México, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.  
FUENTE: THORP (1998: apéndice estadístico).

creció del 5 al 20 por 100 del PIB; sin embargo, la proporción del comercio mundial correspondiente al continente cayó del 7 al 3 por 100 y, a finales del siglo, más de la mitad de las exportaciones eran todavía de productos primarios como el café, el petróleo, el azúcar, el mineral de hierro y el cobre. La dependencia financiera había aumentado a medida que se incrementaba la deuda externa y los países latinoamericanos se debilitaban ante las perturbaciones exteriores.

Tras todo lo anterior subyace una historia de transformación institucional. Por instituciones se entiende no sólo las organizaciones habituales, tales como el poder judicial, los bancos centrales y las empresas y ministerios de planificación, sino también las reglas del juego, como los derechos de propiedad e incluso las costumbres sociales, de gran importancia a la hora de condicionar el comportamiento y la respuesta sociales. Los años veinte fueron una década de innovaciones institucionales considerables, en la que los bancos centrales pasaron a ser algo casi universal por primera vez y las aduanas y las agencias recaudadoras adoptaron un nuevo diseño. Entre los años cuarenta y los

años sesenta se produjo un importante crecimiento en las empresas públicas, los bancos de desarrollo, los institutos de desarrollo industrial de distintos tipos y las agencias agrícolas promotoras de la tecnología y los créditos. Durante las décadas de los setenta y los ochenta la pauta cambió, alejándose de la intervención estatal y encaminándose hacia el libre mercado. De esta manera, en América Latina se entró en una fase en la que muchas organizaciones se abolieron, se degradaron o se privatizaron, mientras se creaban otro tipo de instituciones y cuestiones como el diseño de unas reglas estables o la construcción de organismos reguladores asumían una importancia capital.

Los indicadores sobre educación y salud revelan una mejora significativa. Durante el siglo XX, la tasa de analfabetismo se redujo de forma considerable, del 71 por 100 en 1900 al 46 por 100 en 1950 y al 10 por 100 en 1995<sup>3</sup>. Esta importante

<sup>3</sup> Estas cifras se calculan sobre adultos de edad mayor o igual a 15 años. El total regional es la mediana de los datos para cada país. Se utiliza la mediana en lugar de la media debido a que en los últimos años, en los que

reducción ha cerrado prácticamente la brecha que existía con relación a la alfabetización entre América Latina y los países desarrollados. Tomando a Estados Unidos como país desarrollado representativo y utilizando los valores medianos de las 20 repúblicas, la brecha, que en 1900 era de 60 puntos porcentuales, en 1995 se había estrechado a tan sólo 10 puntos. Esta aproximación se ha producido fundamentalmente desde 1930.

La «otra cara» de estas cifras es que, a pesar del gran esfuerzo realizado durante el siglo para expandir la alfabetización, a principios de los noventa América Latina tan sólo había alcanzado el mismo nivel que tenía Estados Unidos en 1900. De hecho, aunque la media ponderada de analfabetismo para 1995 era del 13,5 por 100, se podría decir que, en la expansión de la alfabetización básica para la población adulta, los países latinoamericanos llevan un retraso frente a Estados Unidos de casi 100 años<sup>4</sup>.

La esperanza de vida también ha cambiado de forma drástica durante el siglo XX. De acuerdo con los mejores estimadores disponibles, la esperanza media de vida era de 29 años en 1900, 47 años en 1950 y 68 años en 1990. En el transcurso de 90 años, las cifras han aumentado más del doble. Esta circunstancia ha sido posible debido a que el punto de partida era una esperanza de vida muy reducida, frecuente en 1900, pero desconocida en la actualidad, con excepción de unos cuantos países desafortunados devastados por la guerra<sup>5</sup>.

Por lo que se refiere a la esperanza de vida, en 1990 los países latinoamericanos presentaban un retraso de 40 años frente a Estados Unidos, ya que la cifra de 68 años se alcanzó en este

último país en 1950. Se trata de un gran retraso, pero no es, ni mucho menos, comparable con los 100 años referentes a la alfabetización. Esta circunstancia refleja el rápido progreso que pudo tener lugar en el momento en que se difundieron ampliamente ciertas medidas médicas y de salud pública, como el sistema de alcantarillado, el agua corriente y las vacunas. De hecho, durante las tres primeras décadas del siglo la diferencia en la esperanza de vida entre Estados Unidos y América Latina se amplió.

En resumen, la esperanza de vida creció de forma más rápida que la alfabetización y, de acuerdo con las cifras, parece estar menos estrechamente correlacionada con los niveles de renta, lo que refleja el impacto de un sistema generalizado de mejoras de salud pública. No obstante, se mantiene una fuerte diferencia entre los países más avanzados y los más retrasados, que para ambas variables se solapan.

Con todo, la distribución de la renta ha empeorado: en la década de los sesenta presentaba probablemente el peor indicador a escala mundial. Esto se agravó aún más a medida que el continente se hundía en las crisis de la deuda y los procesos de ajuste de los últimos veinte años. Puesto que, por lo que se refiere al siglo XX, resulta imposible documentar estos patrones a través de informes internos (y, de hecho, esta evidencia todavía parece frágil y difícil de manejar para los años sesenta y setenta), se pretende evaluar las pautas detalladas de la historia económica de diferentes economías para intentar comprender la forma en que la evolución institucional de los mercados de factores y las estructuras mercantiles han modelado y se han incorporado a la distribución de la renta. Para resumir los resultados de este ejercicio, centraremos nuestro análisis en las fases de expansión y en las posteriores recesiones.

### 3. Los principales periodos de expansión y recesión

En este apartado se presentan las respuestas políticas ante las oportunidades y amenazas y se analiza la historia distributiva a lo largo de cada período. Se han identificado dos olas de expansión a lo largo del siglo, cada una de ellas ha supuesto

---

muchos países han alcanzado tasas de analfabetismo muy bajas, la media está claramente afectada por unos pocos atípicos como Guatemala o Haití. Una media ponderada por población proporciona resultados muy similares: 68,2 por 100 en 1900, 42,1 por 100 en 1950 y 13,5 por 100 en 1995.

<sup>4</sup> A partir de la cifra de 1995, una predicción razonable para la alfabetización de adultos de cara al año 2000 sería del 11,5 por 100, es decir, dos puntos inferior.

<sup>5</sup> La menor esperanza de vida de acuerdo con los datos recientes recogidos en el Informe sobre Desarrollo Mundial correspondería a Guinea Bissau y sería de 38 años. BANCO MUNDIAL (1997), pág. 214.

un crecimiento significativo. La primera finalizó en 1929 y fue testigo de un fuerte crecimiento impulsado por las exportaciones, acompañado por la consolidación de las élites terratenientes. Tan sólo Brasil estaba creciendo más rápido que su sector exportador. Inicialmente se produjo una impresionante potenciación de las infraestructuras, como los ferrocarriles y puertos, y de las instituciones básicas, como los bancos centrales y las agencias recaudadoras de impuestos. En algunos casos, también se progresó en el largo camino del desarrollo humano, con un incremento de la alfabetización y el comienzo de la reducción de las tasas de mortalidad, en especial cuando las epidemias empezaron a estar controladas. La segunda ola se inició entre los años treinta y los años cincuenta y finalizó a principios de la década de los ochenta. Se produjo el crecimiento más rápido del siglo con un progreso notable tanto en la producción como en la productividad del trabajo, apoyado por una eclosión de infraestructuras y provisión de servicios. También variaron los indicadores de desarrollo humano. Hacia los años sesenta, el porcentaje de pobreza entre la población estaba disminuyendo, la tasa de analfabetismo se había reducido a la mitad y la esperanza de vida se había duplicado con relación al comienzo del siglo.

Sin embargo, la historia distributiva es menos afortunada. En cada ola de expansión se observa una continuación de la extrema desigualdad de la riqueza con graves consecuencias para la creación de las instituciones y los procesos políticos, así como para el bienestar.

### **El crecimiento impulsado por las exportaciones y el atrincheramiento de la desigualdad**

Durante el primer período de expansión, los resultados referentes a la distribución estuvieron fuertemente influidos por la interacción entre el tipo de productos exportados y las principales condiciones económicas y sociales. La naturaleza de estos productos convirtió a la tierra y al trabajo en recursos importantes y, como las poblaciones indígenas controlaban ambos, se les intentó arrebatar por la fuerza, lo que, en ocasio-

nes, tuvo repercusiones que no aparecieron hasta años después (como en los casos más relevantes que conllevaron revoluciones)<sup>6</sup>. Los no indios también perdieron sus tierras, pero el afán de tierras y mano de obra, junto con la construcción de los Estados y la continua conquista, significaron que los campesinos indios sufrieron una doble explotación, reforzada por las actitudes raciales inherentes al período colonial y por las ideas pseudocientíficas darwinianas procedentes de Europa. En Guatemala, México y a través de gran parte de los Andes, la explotación adoptaría formas extremas. Aunque en ocasiones los afectados se rebelaron con éxito frente a estas tentativas, la resistencia simplemente tendió a retrasar, más que a invertir, los procesos de penetración capitalista y de construcción de los Estados.

Cuando la naturaleza del sector exportador y su inserción en la economía interior eran de tal forma que las perturbaciones externas se acomodaban mediante una reducción de los salarios, con frecuencia surgían las organizaciones laborales, las huelgas y la violencia y la represión asociadas a las mismas (petróleo, bananas, minas). Cuando el foco de expansión era la frontera, como en algunos de los pleitos del café o en las zonas templadas, era típica la violencia de tipo fronterizo, vinculada a la adquisición de tierra y a la ausencia de leyes. De forma más general, la debilidad de las instituciones favorecía que la disciplina laboral fuera sumaria y sin apelación, en especial en las zonas remotas.

En términos políticos, la expansión de las exportaciones con frecuencia fortaleció, más que perjudicó, la posición de la élite terrateniente. La única excepción fue México, y por una vía indirecta. Durante el Porfiriato (1876-1911), la clase terrateniente se vio intensamente reforzada. La potencia de este proceso generó la coalición especial de intereses y la situación extrema de presión social que produjeron la Revolución Mexicana. En general, las protestas fueron reprimidas, gracias en parte a las divisiones étnicas y a otras diferencias entre las pro-

---

<sup>6</sup> Este apartado se inspira en un trabajo de asesoría realizado para el proyecto por Alan Knight.

pías comunidades campesinas y al hecho de que los campesinos debían volver a casa para la cosecha<sup>7</sup>. Los inversores extranjeros no intentaron alterar el monopolio sobre la tierra de las clases terratenientes locales. Aunque la inversión extranjera directa se orientó en gran medida hacia economías con exportaciones basadas en la tierra, en raras ocasiones se destinó a la adquisición de tierra (con excepción de Cuba). Si se hizo, fue como consecuencia de deudas y las compañías implicadas se mostraban, con frecuencia, descontentas; esto fue lo que ocurrió con Duncan Fox en Perú. La tierra de dominio público fue vendida a extranjeros los cuales, sin embargo, raramente la explotaron por sí mismos. En cualquier caso, esto no supuso desafío alguno a la posición de la clase dominante. Las razones para la falta de inclinación por parte de los agentes extranjeros a invertir en tierras fueron: primero, la existencia de un sistema de derechos agrarios y propiedades; en segundo lugar, que no parecían querer implicarse en las complejidades de unos sistemas laborales cargados de aspectos étnicos (Duncan Fox lo expresó con claridad en Perú); y, por último, la posibilidad de comprar a pequeños productores era una situación completamente deseable puesto que les permitía traspasar la carga en las malas épocas.

En los lugares en los que las élites terratenientes tenían un peso importante, se asistió a la formación intangible de instituciones en el sentido amplio de la palabra, con sus consecuencias a largo plazo. El crecimiento, habitualmente, desorganiza a las fuerzas no modernizadoras y recompensa a la empresa. Esto fue lo que ocurrió en muchos casos en especial en la minería, en el progreso técnico del sector azucarero y al inicio de la industrialización. Sin embargo, allí donde las clases tradicionales se consolidaron y se confirmaron ciertos tipos de instituciones no se logró. La necesidad de construir acuerdos institucionales para garantizar una oferta de trabajo acabó empujando a

muchas empresas exportadoras hacia sistemas en los que los beneficios no dependían de la receptividad a la innovación, sino de la seguridad de disponer de una mano de obra dócil y barata a través de cualquier medio, en especial la represión y la intervención política<sup>8</sup>. Estos sistemas se sostenían gracias a los prejuicios étnicos que legitimaban los mecanismos de reclutamiento utilizados. La desigualdad se internalizó a un nivel profundo; véanse, por ejemplo, en el Recuadro 1 las actitudes expresadas por María Jerónimo. A medida que se desarrollaban más instituciones para mantener estos microsistemas, los cambios exigían estímulos más radicales, puesto que la desigualdad era funcional, fomentaba el crecimiento y se afianzaba a través de complejos acuerdos institucionales. En el caso de la minería el estímulo llegó y el enganche se abandonó; sin embargo, no ocurrió así en las economías agrarias.

En tanto que la propiedad de la tierra se consolidaba de forma más clara como una fuente de riqueza y poder político y permitía el acceso a otros inputs como los créditos y el agua, la peculiaridad de la tierra como activo pasaba a ser cada vez más importante. Aunque mantenida y explotada por muchos hombres de negocios dinámicos en América Latina, la tierra también produjo beneficios por su mera tenencia, debido a la inflación y a la especulación urbanística que, con frecuencia, tuvieron lugar durante los años veinte. Esta característica favoreció otro tipo de «institución»: la costumbre de mantener la tierra por motivos distintos de los puramente productivos, un hábito que tuvo claras implicaciones para la productividad agrícola.

De esta forma, durante el período de expansión impulsada por las exportaciones, hasta 1929, el crecimiento varió fundamentalmente de acuerdo a la «lotería» de los recursos existentes y a ciertas condiciones previas. La estabilidad política en sentido básico era un elemento importante: independientemente de cuáles fuesen sus recursos, los países, aún divididos por disensiones internas hacia finales del siglo XIX, no parecían atractivos para el capital extranjero, que fue el motor del desarrollo en

---

<sup>7</sup> Knight, en CARDENAS, OCAMPO y THORP (2000a). Esta es la justificación que se ha dado al fracaso de las revueltas mayas del Yucatán cuando parecía que tenían en su poder al Estado durante la «guerra de castas» de los años 1840.

---

<sup>8</sup> BULMER-THOMAS (1994), desarrolla este tema en su informe sobre este período.

RECUADRO 1

MARIA JERONIMO

María era una mujer negra de mediana edad de Jaguariúna, cerca de Campinas, en Brasil. Antigua aparcerera, se convirtió en trabajadora del café y parte de una cuadrilla de trabajo una vez que el *colonato*, o sistema de aparcería, terminó. En el momento en que ella narra su historia, a principios de los años setenta, vivía con su familia en una casa relativamente bien equipada con cuatro habitaciones y cocina, de la que era propietaria, aunque todavía era muy pobre. Había comprado un frigorífico a plazos que, con frecuencia, sólo contenía agua. María era analfabeta pero se expresaba con gran propiedad y temía a los contratistas laborales por su defensa activa de los derechos. Sentía que sus vecinos le envidiaban por su relativo bienestar y sus relaciones con ellos eran a menudo tensas. Este material procede de conversaciones mantenidas a lo largo de seis años a principios de los setenta.

«Nací en la hacienda Estiva, mis padres eran *colonos* ..... cuando llegó el momento de casarme, yo compré mi ajuar, poca cosa. Trabajé tres días y comercié tres días, compré chatarra, pollos, los vendí y con lo que gané compré mi ajuar. Eramos nueve en casa y el dinero nunca era suficiente. Tejía, hacía pequeños zapatos de lana y los vendía por 200.000 reales dependiendo del precio de la lana. A los más pobres les vendía más barato, a aquéllos que creía que podían afrontarlo, les vendía más caro. Una vez casada me instalé en la hacienda Santa Cruz en Amparo; fuimos *colonos* durante cuatro años. Más tarde, nos trasladamos a la hacienda Estiva como colonos por otros seis años ..... Vivimos en la Roseira desde hace siete años. Fuimos *colonos* durante 22 años; nos trasladamos de una hacienda a otra para mejorar nuestras condiciones de vida, pero el patrón vendió la hacienda ..... aquí los salarios son mejores que en Amparo ..... Poco a poco ahorramos algo de dinero y compramos esta pequeña casa ..... La gente de las cuadrillas somos como perros callejeros ..... (pero incluso así) las cosas antes eran bastante peor; ahora tenemos un salario, todo el mundo trabaja ..... En los viejos tiempos cada uno tenía una parcela de tierra; ahora, los hacendados no permiten usar una parcela ..... Es difícil porque los precios no están fijos; antes lo estaban.»

Otro miembro de la cuadrilla (María R.), una mujer de origen italiano, dice: «Este negocio de ricos y pobres empezó hace mucho tiempo, cuando la tierra no estaba vendida. Los más ladinos cercaron la tierra y los demás se quedaron con la boca abierta y trabajaron para ellos. Es esos días, el más taimado se apropiaba de todo. Los otros eran tontos. Ahora esto ya no es posible; cuando uno es pobre, es difícil llegar a ser rico. Trabajando no te haces rico.»

FUENTE: STOLCKE (1988), y material proporcionado por el autor.

este primer período. Además del crecimiento, el grado de diversificación era un factor importante como condición previa para la posterior expansión. El alcance de la diversificación en las actividades de los sectores no exportadores variaba tanto con la naturaleza del artículo, como con el tamaño del mercado interior. Dado un determinado tamaño mínimo para el mercado, el café resultaba ser un producto a exportar especialmente conveniente para la diversificación: se extendía sobre grandes áreas, tendía a estar bajo control nacional y sus necesidades de inversión eran reducidas, lo que significaba que existía un excedente de manos locales disponibles para inversiones en cualquier otro sector de la economía.

El grado de tensión social y de represión también cambiaba con la mercancía y con las condiciones previas, lo que tuvo consecuencias para el futuro. Una receta segura para la tensión social y la desigualdad extrema fue, tal y como ya se ha indicado, el cultivo de un producto para la exportación que requería una ingente cantidad de mano de obra combinada con una gran población indígena ya existente, a la que los recién llegados

consideraban que tenían que controlar o reemplazar para asegurarse el acceso a la tierra y al trabajo. Estas condiciones estructurales tuvieron diversas consecuencias para las instituciones y la economía política. Por ejemplo, la tensión y la inestabilidad política continua exigían gastos y esfuerzos en el ejército y la policía, que no podían destinarse al desarrollo institucional necesario para avanzar hacia la acumulación y el desarrollo humano. Un caso único fue México, donde las graves tensiones produjeron una catarsis con un coste terrible que se tradujo en la Revolución de 1910, pero que a su vez impulsó la creación de instituciones. Otra pauta inusual fue la que siguió Costa Rica, donde las condiciones especialmente igualitarias con relación a la tierra y a la estructura social condujeron a una economía política característica que, desde el primer momento, fue propicia para el progreso del desarrollo humano. También fue prometedora a largo plazo para la consecución de la colaboración y el consenso en el sistema de diseño de políticas. Con todo, un igualitarismo temprano no implicó necesariamente el éxito de la política económica en todos los aspectos. Otro caso poco habi-

tual fue el de Uruguay, país en el que el empuje igualitario procedió fundamentalmente de arriba, de un notable líder político. Aunque las medidas adoptadas fueron excelentes para el desarrollo humano, el sistema político fracasó a la hora de enfrentarse a los problemas económicos subyacentes, lo que determinó un crecimiento lento de la inversión y la falta de avances en la productividad agrícola.

Por otro lado, la competencia política y una base institucional desarrollada parecían verse favorecidas por una expansión de las exportaciones menos basada en el capital extranjero. Donde éste era importante, tendía a desempeñar funciones que, de otra forma, los gobiernos se veían empujados a realizar. De este modo, la necesidad podría haber tenido efectos beneficiosos en el aprendizaje y en el desarrollo de capacidades e instituciones. Las experiencias de Perú y Colombia proporcionan un claro contraste. En Perú, la fuerte presencia de capital extranjero y su relación simbiótica con los grupos empresariales locales facilitaron una tradición de *laissez-faire* en el gobierno, puesto que podía depender de este capital para llevar a cabo muchas tareas básicas, como la creación de infraestructuras. Colombia tenía cantidades sustanciales de capital extranjero tan sólo en ciertos bolsillos aislados y mucha necesidad de un gobierno y de instituciones interiores a todos los niveles para llevar adelante la incipiente economía del café. Esta circunstancia favoreció y sustentó la respuesta institucional interna, en especial a través de la Federación del Café. Colombia, y también Brasil, se beneficiaron además de la presencia de diversas élites regionales que necesitaban aprender a comerciar entre ellas en términos políticos, circunstancia que favorecía la competencia política y permitía el desarrollo de las capacidades de gobierno y las relaciones cooperativas entre las clases altas y el sector público.

### **La respuesta a la crisis de 1929: el movimiento hacia la industrialización interna**

Tras la depresión de 1929, la recuperación fue notablemente rápida. La mayoría de los países participaron en el proceso creciendo, bien a través de la expansión de la industria basada en la

sustitución de las importaciones, bien a través del desarrollo de la agricultura para el mercado interior. Con todo, ciertos países, en especial Brasil y Colombia, descollaron por su hábil utilización de la política a la hora de avanzar hacia la recuperación. Ambos países se recobraron pronto y experimentaron un rápido crecimiento basado en un keynesianismo precoz y en una buena gestión de los controles. El crecimiento del período anterior constituye un pobre indicador del éxito relativo de la década de los treinta y posteriores. Argentina y Cuba, dos países que habían crecido especialmente rápido bajo el impulso de las exportaciones, durante este período crecieron con relativa lentitud, constreñidos por los muchos factores que les habían conducido a su éxito anterior: su prominente posición de «imperios no oficiales»<sup>9</sup>. Ahora la expansión se veía perjudicada por la relación semicolonial que había sostenido con anterioridad el acceso privilegiado a los mercados, al capital y al empresariado, la cual dificultaba la diversificación hacia otros productos distintos de los implicados en esa relación colonial (no oficial, pero real).

La rápida recuperación de la depresión de 1929 se benefició además de la Segunda Guerra Mundial, que amplió los intereses públicos y privados de EE UU en América Latina como fuente de materias primas estratégicas. El período de posguerra contempló la consolidación de la industrialización interna en todos los grandes países, aunque de nuevo con grandes diferencias, dependiendo de la forma en que se aprovecharon las oportunidades.

Esta experiencia dispar se puede clasificar en cuatro grupos. Primero, hubo países que se industrializaron fuertemente de acuerdo con un patrón interno. Algunos de ellos intentaron modificar de forma significativa dicho modelo durante la década de los sesenta, aunque, sin embargo, en la mayoría de los casos se enfrentaron a graves problemas. Este grupo incluiría a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay. En segundo lugar, hubo países que, bien por su pequeño tamaño, bien por su especial fortuna en la «lotería» de recursos, mantu-

---

<sup>9</sup> Díaz Alejandro, en THORP (2000).

vieron un sector exportador de productos primarios como fuerza motriz y que, a su vez, intentaron políticas internas, sobre todo durante los años sesenta. Dentro de este grupo estarían Bolivia, Ecuador, Paraguay, Perú, Venezuela y los países de Centroamérica. Tercero, Cuba debe considerarse de forma separada, como el único caso de una economía de planificación centralizada. Y, por último, las restantes islas del Caribe desarrollaron su propia versión de la industrialización<sup>10</sup>.

Las distintas experiencias nacionales se documentan en los volúmenes mencionados en las notas a pie de página anteriores, en concreto en el tercero de los volúmenes anexos. En los seminarios que precedieron a esta obra se llegó a ciertas conclusiones por lo que se refiere a «las luces y las sombras» del período de posguerra. El principal punto que deseo resaltar es, de nuevo, la variabilidad de las experiencias nacionales y la forma en que cada país se vio influido por lo que le había ocurrido con anterioridad. Limitándose a un único ejemplo, Chile parece ser una opción interesante. Chile presentaba un avanzado, y poco habitual, nivel de industrialización. El dominio del cobre en las exportaciones chilenas y la presencia de capital extranjero, con exclusión de los grupos locales, en el sector cúprico forzaron a las élites locales a mirar hacia otras partes y, en concreto, hacia la industria para aprovechar las oportunidades desde una época relativamente temprana. El efecto de los ingentes ingresos procedentes del cobre sobre el tipo de cambio fue tal que otros bienes comercializables sólo pudieron sobrevivir gracias a una acción estatal realmente fuerte. En los años veinte y treinta Chile había desarrollado unos mecanismos de intervención que favorecían a la industria hasta un grado poco habitual en un país de su tamaño<sup>11</sup>, que culminaron con la creación de la CORFO (Corporación de Fomento de la Producción) y el Banco de Desarrollo Industrial. Tal y como aclaran French-Davis *et al.*<sup>12</sup>, el período de posguerra produjo un crecimiento industrial considerable,

importantes incrementos en la productividad y un desarrollo institucional sostenido. Aunque el grado de interioridad era exagerado y había grandes distorsiones, esto no impidió un crecimiento de la industria de un 6 por 100 anual durante tres décadas. Los beneficios acumulados a largo plazo fueron sustanciales, como se demostraría en los años ochenta y noventa.

Sin embargo, aunque la economía chilena creció, las cifras de inversión y ahorro fueron reducidas y el crecimiento del PIB global fue un 25 por 100 inferior a la media regional. Las razones parecen ir más allá de las distorsiones del propio desarrollo interior y descansar en la estructura social y política<sup>13</sup>. En Chile faltaba la voluntad de invertir debido a la incapacidad de los sucesivos líderes políticos de vencer la falta de confianza empresarial en las tendencias de izquierda ya evidentes en algunos gobiernos de los años veinte y treinta, a pesar de que esos gobiernos fueron los que iniciaron el proceso para el desarrollo institucional que contribuyó a construir el sector productivo. En torno a estos elementos de desconfianza surgieron las distorsiones de las políticas de posguerra, los conflictos con las compañías mineras sobre las cuotas impositivas<sup>14</sup> y la inflación, fruto del limitado crecimiento y de las batallas distributivas<sup>15</sup>, lo que produjo aún más desincentivos para la inversión.

Este era un contexto bastante apropiado para los esfuerzos reformadores y las reformas parciales de los años sesenta. Chile fue el primer país que introdujo un tipo de cambio fijo en 1965, seguido de un amplio conjunto de medidas que incluían rebajas fiscales, reducciones arancelarias y una racionalización de la estructura impositiva. La CORFO operaba durante esos años, con programas que sentaron las bases para las posteriores exportaciones de las industrias pesquera y silvícola. No obstante, el contexto político no permitió un conjunto coherente de medidas para el desarrollo que evitase el «callejón sin salida» de la producción para un mercado interno reducido.

<sup>10</sup> Este apartado procede en su mayor parte de los estudios de casos publicados como CARDENAS, OCAMPO y THORP (2000b), y de los debates de los seminarios asociados resumidos en la introducción de dicho volumen.

<sup>11</sup> MUÑOZ (1986: 101); ORTEGA (1989), páginas 33-64.

<sup>12</sup> CARDENAS, OCAMPO y THORP (2000b).

<sup>13</sup> Véase HIRSCHMAN (1968), para analizar la forma en que la discordia social se trasladó a la inflación.

<sup>14</sup> Véase REYNOLDS y MAMALAKIS (1976).

<sup>15</sup> Para el análisis clásico en estos términos, véase HIRSCHMAN (1968).

De esta forma, a pesar de tener muchos de los elementos adecuados para el buen funcionamiento de la economía política y el rápido crecimiento (una apropiada evolución de la capacidad estatal, unos niveles importantes de progreso industrial y un desarrollo institucional que databa de los años veinte), Chile perdió un cierto grado de coherencia política. Las aprensiones de los grupos empresariales hacia las tendencias socialistas debilitaron la confianza inversora que está en el fondo del funcionamiento adecuado de una economía política dentro de cualquier sistema económico mixto.

Por el contrario, en los países en los que se observaban elementos de continuidad en la adopción de políticas adecuadas, apoyadas por la naturaleza de las relaciones con el sector privado, se aprecian procesos acumulativos más positivos. En Brasil, Kubitschek pudo, durante los años cincuenta y sesenta, apoyarse en la política de Vargas de los años treinta; así se consiguió una tradición de iniciativas públicas constructivas y coherentes que facilitó el buen funcionamiento de las relaciones con el sector privado y favoreció los elementos de confianza, que incluso sobrevivieron a ciertos mares tormentosos. En Colombia, la estabilidad política alcanzada por el Frente Nacional permitió la acumulación de experiencia y confianza en su sistema oligárquico y cerrado, aunque eficiente. Sólo Colombia tuvo la coherencia interna y la prudencia para resistirse a las tentaciones de los años setenta, cuando, de repente, estuvo al alcance de la mano una fácil solución a la creciente restricción fiscal a la que todos los países se enfrentaban.

Los países menos competentes en cuanto a instituciones y al proceso político eran, con frecuencia, países más pequeños seducidos por unas medidas proteccionistas temerarias que fueron más allá de las razonables posibilidades del mercado local. Esta situación tendió a la improductividad y a la creación de estructuras no económicas y a ciertos tipos de comportamiento de búsqueda de rentas menos eficientes. Las economías que, a pesar del crecimiento, progresaron menos en cuanto a la construcción de instituciones, actitudes y estructuras políticas que podían prepararles para el largo plazo fueron probablemente las «dictaduras empresariales» de ciertos países caribeños y de

América Central y Paraguay. En estos casos, el apoyo exterior hacia estos regímenes fue importante a la hora de cimentar estructuras y prácticas regresivas.

### **La equidad bajo la industrialización impulsada por el Estado**

Ya he descrito que el modelo de economía exportadora se caracterizó por la desigualdad, en especial cuando la escasez de mano de obra constreñía el crecimiento. Esto es una paradoja, puesto que la escasez relativa debería determinar que los rendimientos relativos de ese factor aumentasen. En su lugar, se desarrollaron instituciones para ampliar el acceso a mano de obra barata, mantener su bajo coste y ejercer un control fuera del mercado sobre los trabajadores. Cuando el trabajo pasó a ser abundante, como ocurrió durante el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, estas instituciones ya existían y la desigualdad sobre la propiedad se fortaleció, en concreto con relación a la tierra y al agua. El poder de las élites rurales estaba completamente consolidado, en especial cuando también se desarrollaron las bases urbanas. De hecho, para cambiar estas instituciones era necesario un esfuerzo demasiado importante. En realidad, la industrialización interna, lejos de desafiar a la estructura de la demanda, respondió simplemente a la estructura que emanaba de tal sistema social, abasteciendo a una demanda urbana con bienes de consumo duraderos y con otras mercancías y produciendo con intensidad de capital relativa que reforzó la desigualdad.

El Recuadro 1 proporciona un ejemplo gráfico de este «empotramiento» institucional. Las dos Marías han entendido perfectamente el núcleo de la desigualdad a la que se enfrentan en Brasil: el acceso a la tierra. Sus frases reflejan la inflexible resistencia del sistema al cambio: «Si uno es pobre, es difícil llegar a ser rico ... somos como perros callejeros.»

En algunos países, los esfuerzos por el cambio consiguieron cierta redistribución de la tierra durante los años sesenta y principios de los setenta, aunque éste no fue el caso de Brasil. Sin embargo, incluso donde hubo redistribución de tierra, los bene-

ficios para la distribución de la renta y la pobreza no fueron demasiado grandes<sup>16</sup>. Con la excepción de la reforma agraria mejicana, y hasta cierto punto la boliviana, las cuales redistribuyeron tierra a las comunidades indígenas, los más pobres siguieron siéndolo. Aunque en general mejoraron los niveles de vida para los beneficiarios directos de las reformas agrarias, esto no afectó habitualmente a los miembros más pobres de la sociedad rural. Los beneficiarios de las reformas, excepto en Cuba, no incluyeron a los minifundistas, los jornaleros estacionales y los comuneros o miembros de las comunidades indígenas que constituían la mayor parte de la pobreza rural y, en especial, de la clase indigente. En Perú, por ejemplo, se estima que la reforma agraria de Velasco tan sólo redistribuyó entre el 1 y el 2 por 100 de la renta nacional mediante transferencias de tierras a cerca de la tercera parte de las familias campesinas<sup>17</sup>. Los trabajadores del azúcar en la costa, que eran los trabajadores rurales mejor pagados, fueron los que percibieron más beneficios, mientras que los comuneros, el grupo mayoritario y más pobre de entre el campesinado, fueron los que menos recibieron<sup>18</sup>.

Las mujeres fueron ignoradas en la legislación sobre la reforma de la tierra, que evitó incluirlas de forma explícita como beneficiarias, darles títulos de propiedad de tierras o incorporarlas a los sistemas administrativos importantes y a la adopción de decisiones en las cooperativas, las granjas estatales y otras organizaciones que surgieron del proceso de reforma. Incluso en Cuba, las mujeres tan sólo constituyeron una cuarta parte de los miembros de las cooperativas de producción y un porcentaje todavía menor en las granjas estatales<sup>19</sup>. En México, las mujeres representaban el 15 por 100 de los miembros *ejido*; mientras que en Nicaragua y Perú las cifras eran del 6 por 100 y del 5 por 100 de los miembros cooperativos, respectivamente. Las mujeres fueron excluidas como beneficiarias debido a factores legales, estructurales e ideológicos. La estipulación de que sólo

un miembro de cada familia podía ser el beneficiario oficial, es decir, miembro de la cooperativa o receptor de los títulos de tierra, tendió a discriminar a las mujeres, dando por supuesto que el hombre era el cabeza de familia<sup>20</sup>. También en Chile la reforma agraria reforzó el papel de los hombres como principal sostén de la familia y limitó las oportunidades de las mujeres para participar en el funcionamiento del sector reformado, a pesar de cierta legislación contraria durante el gobierno de Allende<sup>21</sup>.

En las áreas urbanas, la participación de la mujer en la fuerza de trabajo aumentó con la urbanización y la industrialización, pero sólo dentro de ciertas categorías laborales. Esto fue el resultado conjunto de una estereotipización del trabajo (sólo ciertas ocupaciones eran compatibles con el cuidado de la familia) y de una falta relativa de educación. Las mujeres ganaban menos que los hombres en los mismos puestos de trabajo y además sus empleos tendían a estar entre las ocupaciones peor remuneradas. Esta estructura pasó a ser cada vez más importante a medida que aumentaba la proporción de familias encabezadas por mujeres. Estas familias tendían a ser más pobres que aquéllas en las que el cabeza de familia era un hombre y, por ello, resultaron especialmente vulnerables y sufrieron de forma desproporcionada durante el siguiente período, cuando sobrevino la recesión.

La desigualdad se agravaba, no es sorprendente, con la naturaleza de la política pública. Esta circunstancia tenía varios aspectos. Primero, aquellos que iniciaron las primeras y admirables inversiones de los años veinte y treinta en seguridad social en ciertos países «pioneros» (Argentina, Brasil, Chile, Cuba y Uruguay), que durante este período fueron seguidos por muchos otros, nunca pudieron anticipar la evolución del mercado laboral (la dramática evolución del sector no legal). En la década de los sesenta, la cobertura para este sector era extremadamente limitada<sup>22</sup> y, conforme se incrementaba la población no oficial, el problema pasó a ser más serio. Segundo, los gastos

---

<sup>16</sup> Los siguientes dos párrafos se han extraído de KAY (1997).

<sup>17</sup> FIGUEROA (1977, página 60).

<sup>18</sup> KAY (1983, páginas 231-32).

<sup>19</sup> DEERE (1987, página 171).

<sup>20</sup> DEERE (1985).

<sup>21</sup> TINSMAN (1996).

<sup>22</sup> MESA-LAGO (1994, página 20).

en educación y salud, aunque aumentaban en general, estaban fuertemente sesgados hacia la provisión urbana. Las cifras respecto al analfabetismo en los medios rural y urbano presentaban diferencias de 40 puntos, o más, en 1950. El sesgo en cuanto al cuidado médico todavía era más problemático por su carácter curativo. Las primeras intervenciones de la sanidad pública en los años veinte y treinta, las campañas de vacunación diseñadas para controlar las epidemias debían, dada su naturaleza, alcanzar a la totalidad de la población para ser efectivas. Por desgracia para la equidad, la siguiente etapa no tuvo tal lógica y las instalaciones se desviaron hacia los más ricos y la población urbana. El dinero se invirtió en grandes hospitales en los principales centros urbanos, más que en programas de salud primaria. Sólo Cuba siguió un camino diferente, que se tradujo en mejoras considerables en sus indicadores sobre salud.

El gasto en el sector social también experimentó varias formas de presión y exclusión. Una de ellas fueron las agencias multilaterales. El Banco Mundial, en concreto, tomó la decisión de financiar preferentemente inversiones «productivas», en especial en infraestructuras físicas, una decisión que sólo modificó durante la década de los setenta<sup>23</sup>. Otro problema fue la financiación de ciertas necesidades frente a la competencia, como la defensa. Costa Rica, que abolió su ejército en 1948, fue capaz de gastar «de forma desproporcionada» en el sector social.

### **La respuesta a la última crisis del siglo**

El proyecto que se resume en este artículo considera todo el período por completo. No tengo espacio suficiente para hacerlo aquí, pero creo que este problema será compensado por otros artículos. En resumen, la recuperación de la crisis desencadenada por la naturaleza insostenible de la deuda contraída durante la década de los setenta ha llevado un largo tiempo a todos los países y, de hecho, en la mayoría de ellos el proceso está todavía lejos de haberse completado. No sólo no estuvieron disponibles

las fáciles oportunidades de los años treinta, a través de la sustitución de las importaciones y del incumplimiento de la deuda, sino que además se experimentó una nueva forma de vulnerabilidad ante los movimientos internacionales del capital y los tipos de interés que, más que compensar, redujeron la exposición cuando las estructuras comerciales se diversificaron. Por otro lado, la desorganización de la economía política fue mayor, con importantes perturbaciones sobre la totalidad de la estructura empresarial, cuando los intereses industriales salieron perdiendo, el comercio y las empresas vinculadas a escala internacional ganaron y la ola de privatizaciones se reforzó.

Gradualmente, el movimiento inicial del péndulo a favor de políticas orientadas al mercado comenzó a moderarse y a inclinarse con lentitud hacia una apreciación más madura de la función del Estado, las instituciones y la base política. Quizá era necesaria la caída del muro de Berlín para generar un compromiso serio entre los progresistas para buscar nuevas formas de políticas mercantiles compatibles con el desarrollo. Ningún proceso equivalente tuvo lugar en la década de los treinta. Además, durante este período se instauraron nuevas democracias en muchos países y aumentó la sensibilidad a raíz del pésimo historial del desarrollo humano de la década de los ochenta, lo que desembocó en el desafío natural de intentar aunar desarrollo económico y social. A su vez, las primeras respuestas, que se canalizaron a través de fondos de emergencia social iniciados y financiados desde fuera, comenzaron a evolucionar hacia una búsqueda más compleja de soluciones internas y duraderas, válidas a largo plazo.

Las diferencias entre países también fueron profundas en este caso. Durante la década de los noventa, algunas naciones fueron capaces de aprovechar las oportunidades brindadas por el nuevo consenso en torno a la liberalización y la privatización de maneras muy interesantes vinculadas a su propia evolución. El recientemente elegido gobierno democrático de Chile supo comprometerse con las nuevas reglas del juego con objeto de apoyar la nueva confianza manifestada por el sector empresarial y que, históricamente, había sido su talón de Aquiles. Argentina utilizó una estrategia similar para terminar con la inflación.

<sup>23</sup> Webb, en CARDENAS, OCAMPO y THORP (2000b).

Otros se bajaron de sus precarios asientos para engancharse al vagón de la privatización, mostrando una capacidad discutible para aprovechar la mayor parte de sus ventajas y limitar sus peligros. Algunos interpretaron las nuevas demandas sociales como una oportunidad de cara a innovaciones interesantes y a cambios reales, mientras que otros vieron amenazas que exigían aumentar el control social. El grado hasta el cual la represión resultante limitará la viabilidad de las estrategias y su productividad es una de las muchas cuestiones que habrá que contestar en el futuro.

#### 4. Conclusiones

Para compensar el informe histórico, se ha prestado más atención a la economía política y a las estructuras subyacentes que la influyen. Otra reflexión que surge del proyecto es que, a menudo, las políticas no funcionan en la forma prevista por sus protagonistas y presentan resultados diferentes dependiendo del marco temporal. Por un lado, se encuentra lo que se pretende llevar a cabo, medidas que a menudo resultan muy controvertidas – el patrón oro, la protección, la planificación, la liberalización. Por otro lado, su significado real a largo plazo es, con frecuencia, bastante diferente, lo que puede, o no, percibirse con el tiempo. Las reformas Kemmerer aplicadas en varios países en los años veinte se centraron en reinstaurar el patrón oro; de hecho, tuvieron una gran importancia en la creación de instituciones monetarias y fiscales, las cuales constituyeron un activo significativo para un escenario político bastante diferente. La «planificación» de la década de los sesenta fue especialmente relevante a la hora de despertar la conciencia sobre la necesidad de datos, la importancia del análisis económico y el fomento de las instituciones de desarrollo. El desarrollo interno en aquellos países en los que las estructuras políticas y las instituciones lo hicieron posible fue más importante para la construcción de un sentido de identidad nacional, la definición de nuevas funciones para el Estado y la identificación de fuentes de crecimiento de la productividad a largo plazo, que para la creación de industrias ineficientes tras las murallas arancelarias. Por el contrario,

en manos de aquellos países que no disponían de economías políticas adecuadas, originó fundamentalmente una industria con costes elevados; y en los países pequeños, en los que reinaba la corrupción y que, a menudo, tenían una dictadura militar apoyada desde el exterior, desembocó en la creación de «Estados botín» y de «dictaduras empresariales». Con el tiempo, el principal significado del paradigma neoliberal puede llegar a ser no su contenido específico, sino la oportunidad de imponer nuevas reglas claras con un fuerte efecto señalizador para aquellos países que se encuentran a punto de perder la confianza empresarial e, incluso, de que se derrumbe el propio Estado. Esta reflexión no está destinada a convertirnos en agnósticos con respecto a la política, sino que pretende fomentar una investigación más profunda de las instituciones y estructuras de las que depende y de aquello que puede generar, cambiar o reforzar.

Por lo tanto, el saldo que presenta el estudio del siglo es una combinación de estos aspectos intangibles con un registro objetivo de cosas buenas y malas, de luces y sombras. Las evidencias sobre la pobreza y la exclusión se mantienen amplia y profundamente arraigadas, en especial en las áreas social y medioambiental. La distribución de la renta empeoró a lo largo del siglo y los ligeros síntomas de mejoría observados en una o dos ocasiones y la reducción de la pobreza de los años sesenta y setenta fueron abortados por la crisis de la deuda y el consiguiente colapso. Durante la etapa de exportación, se reprodujeron los daños al medio ambiente, se destruyeron los bosques, y las tierras fértiles «se explotaron» por sus nutrientes. El deterioro probablemente empeoró cuando la industrialización y la urbanización transfirieron el problema a las ciudades. En las últimas dos décadas, la importancia renovada de las exportaciones asociadas a los recursos naturales ha reavivado el debate sobre la amenaza al medioambiente que supone el crecimiento basado en exportaciones primarias. Mientras tanto, los países caribeños parecen ser, incluso, más vulnerables que antes, debido al aumento de la dependencia financiera que se añade a la prolongada dependencia comercial, a la continua vulnerabilidad política y a la fragilidad ecológica. En general, durante la última década del siglo, la creciente importancia y la inestabilidad de

los fondos financieros internacionales ha amenazado gravemente la estabilidad macroeconómica y la autonomía política de una forma nueva. La maquinaria considerada como un factor crucial para disipar las sombras (el buen funcionamiento de las relaciones entre sector público y sector privado que permite la correcta sintonización de las políticas y una burocracia bien preparada) se ha deteriorado en muchos aspectos y lugares en vez de mejorar.

Con todo, también hay progresos: el significativo crecimiento de la producción y de la productividad, en especial durante la segunda mitad del siglo, y el establecimiento de una infraestructura moderna. A pesar del reciente retroceso, a lo largo del siglo las estructuras comerciales de los países mayores, e incluso de algunos países de menor tamaño, se han transformado, alejándose de la dependencia de unas pocas exportaciones primarias con un futuro incierto. El conocimiento y las capacidades se han acumulado y están ahí para ser aprovechadas una vez que la expansión se encuentre sólidamente restablecida. Los indicadores básicos de desarrollo humano representan como media un fuerte avance a lo largo del siglo. Varios gobiernos parecen mostrar una diferencia en su capacidad para dominar las tormentas que, sin duda, se les presentarán en el futuro. Existen signos de que, al menos en ciertos lugares, los políticos y otros agentes comienzan a reconocer el potencial de la complementariedad entre el crecimiento y la equidad, según dos pautas gemelas de aumento de la productividad y de la participación. Si pueden desarrollarse estas complementariedades, con las instituciones necesarias para apoyarlas, y si los agentes que deciden las políticas pueden identificar y actuar sobre ciertos puntos específicos de vulnerabilidad ante las perturbaciones exteriores, entonces todavía es posible rellenar la «caja vacía» del crecimiento con equidad.

Por último, ¿en qué forma podrían estas reflexiones determinar nuestro modo de pensar de cara al futuro? Se pueden analizar tres direcciones que parecen interesantes frente al nuevo siglo. Primero, hay que enfrentarse al tema de la equidad con firmeza. El informe muestra las pocas posibilidades que existen de que este resultado sea un subproducto de ningún modelo,

puesto que las condiciones estructurales y las instituciones en las que está arraigado son las que dan forma a cada modelo. Es esencial alcanzar compromisos políticos fuertes e instituciones adecuadas para insistir y controlar las reformas, y conseguir un modelo capaz de producir crecimiento en el contexto actual. No se puede evitar el duro trabajo que conlleva una reforma institucional sostenida y realmente efectiva, ni la creación de estructuras eficaces de movilización política y participación.

Segundo, la obsesión por unas costumbres o modelos políticos concretos debe terminar de una vez por todas. La capacidad para hacer algo a partir de una determinada receta es crucial, más que la propia receta. El trabajo de Albert Hirschman se ha centrado durante muchos años en la tendencia de la política de América Latina de bascular hacia los extremos, fenómeno que se ha denominado el movimiento del péndulo, del mercado a la intervención y vuelta hacia atrás. Hirschman insiste en que la idea del péndulo es una mala metáfora<sup>24</sup>. Puesto que el péndulo bascula de forma mecánica, la metáfora fracasa a la hora de mostrar el aspecto más importante e interesante: los mecanismos de realimentación que funcionan, o no, para moderar los movimientos y generar continuidad en la consecución de un consenso tras ciertas síntesis más maduras. El punto de vista de Hirschman es que, históricamente, en América Latina estos mecanismos han sido débiles; existen claras evidencias de que, en la actualidad, están cobrando fuerza. Las tendencias extremas hacia el libre mercado, habituales a principios de los ochenta, se han moderado y han dado lugar a un enfoque más refinado sobre el papel del Estado y el potencial que reside en la interacción de la sociedad civil y el gobierno. Esta sofisticación y la consecución de un consenso constituye el tercer punto de la agenda: se requiere un esfuerzo considerable a nivel institucional y de política microeconómica para conseguir una interacción seria de intereses que permita diseñar y aplicar mejores políticas y que responda al consenso sobre el objetivo de crecimiento con equidad.

<sup>24</sup> En una conversación con la autora en Princeton, septiembre de 1996.

## Referencias bibliográficas

- [1] BULMER-THOMAS, V. (1994): *The Economic History of Latin America since Independence*, Cambridge, Cambridge University Press.
- [2] CARDENAS, E.; OCAMPO, J. A. y THORP, R. (eds.) (2000a): *The Export Age: The Latin American Economies in the Late Nineteenth and Early Twentieth Centuries*, volumen primero de CARDENAS, OCAMPO, y THORP: *An Economic History of Twentieth Century Latin America*, Londres y Basingstoke, Palgrave.
- [3] CARDENAS, E.; OCAMPO, J. A. y THORP, R. (eds.) (2000b): *Industrialisation and the State in Latin America: The Postwar Years*, volumen tercero de CARDENAS, E., OCAMPO, J. A. y THORP, R.: *An Economic History of Twentieth Century Latin America*, Londres y Basingstoke, Palgrave.
- [4] DEERE, C. D. (1985): «Rural Women and State Policy: The Latin American Agrarian Reform Experience», en *Rural Women and State Policy: Feminist Perspectives on Latin American Agricultural Development*, eds. C.D. DEERE y M. LEON, Boulder, CO, Westview Press.
- [5] DEERE, C. D. (1987): «The Latin American Agrarian Reform Experience», en *Rural Women and State Policy: Feminist Perspectives on Latin American Agricultural Development*, eds. C. D. DEERE y M. LEON, Boulder, CO, Westview Press.
- [6] FIGUEROA, A. (1977): «Agrarian Reforms in Latin America: A Framework and an Instrument of Rural Development», *World Development*, volumen 5, páginas 155-168.
- [7] HIRSCHMAN, A. O. (1968): *Journeys Toward Progress: Studies of Economic Policy-making in Latin America*, Nueva York, Greenwood Press.
- [8] KAY, C. (1983): «The Agrarian Reform in Peru: An Assessment», en *Agrarian Reform in Contemporary Developing Countries*, ed. A. K. GHOSE, Londres y Nueva York, Croom Helm and St. Martin's.
- [9] KAY, C. (1997): «Latin America's Agrarian Reforms: Promises and Fulfilment», artículo de consulta para THORP, R., 1998, *Progress, Poverty and Exclusion: An Economic History of Latin America in the XXth Century*, Baltimore, Johns Hopkins University Press for the Inter-American Development Bank.
- [10] MESA-LAGO, C. (1994): *Changing Social Security in Latin America: Towards Alleviating the Social Costs of Economic Reform*, Boulder, Colorado y Londres, Lynne Rienner.
- [11] MUÑOZ, O. (1986): *Chile y su industrialización: pasado, crisis y opciones*, Santiago, CIEPLAN.
- [12] ORTEGA, L. et. al. (1989): *CORFO: 40 años de realizaciones, 1939-1989*, Santiago, Universidad de Santiago de Chile.
- [13] REYNOLDS, A. y MAMALAKIS, M. (1976): *The Growth and Structure of the Chilean Economy from Independence to Allende*, New Haven, Connecticut, Yale University Press.
- [14] STOLCKE, V. (1988): *Coffee Planters, Workers and Wives: Class Conflicts and Gender Relations on Sao Paulo Plantations 1850-1980*, Basingstoke, Macmillan and St. Antony's College.
- [15] THORP, R. (1998): *Progress, Poverty and Exclusion: An Economic History of Latin America in the XXth Century*, Baltimore, Johns Hopkins University Press for the Inter-American Development Bank.
- [16] THORP, R. (ed.): *Latin America in the 1930s: The Role of the Periphery in World Crisis*, volumen segundo de CARDENAS, E., OCAMPO, J. A. y THORP, R. (2000): *An Economic History of Twentieth Century Latin America*, Londres y Basingstoke, Palgrave.
- [17] TINSMAN, H. E. (1996): *Unequal Uplift: The Sexual Politics of Gender, Work and Community in the Chilean Agrarian Reform, 1950-1973*, Ph.D. Dissertation, Yale University.
- [18] WORLD BANK (1997): *World Development Report*, Washington, D.C., Banco Mundial.



## BASE DE DATOS ICE

**INFORMACION COMERCIAL ESPAÑOLA** ofrece un servicio de búsquedas bibliográficas sobre la información aparecida en sus publicaciones periódicas.

**PRODUCTOR:** Subdirección General de Estudios del Sector Exterior. Secretaría de Estado de Comercio y Turismo. Ministerio de Economía.

**TIPO:** Referencial (Bibliográfica).

**TEMATICA:** Economía general, economía española, economía internacional, teoría económica.

**FUENTES:** Información Comercial Española. Revista de Economía.  
Boletín Económico de ICE.  
Países de ICE.  
Cuadernos Económicos de ICE.

**COBERTURA TEMPORAL:** Desde 1960 para *Información Comercial Española. Revista de Economía*. Desde 1978 para las otras publicaciones.

**ACTUALIZACION:** Semanal.

**VOLUMEN:** 15.000 referencias.

## MODELO DE REGISTRO

**AUTOR:** DE GRAUWE, PAUL.

**TITULO:** PERSPECTIVAS DE UNA UNION MONETARIA REDUCIDA EN 1999 (THE PROSPECTS OF A MINI CURRENCY UNION IN 1999).

**REVISTA:** INFORMACION COMERCIAL ESPAÑOLA. REVISTA DE ECONOMIA.

**NUMERO (MES)/PAGINAS:** 756 (AGOSTO-SEPTIEMBRE)/9-24, 30 ref.

**DESCRIPTORES:** INTEGRACION EUROPEA / INTEGRACION MONETARIA / UNION MONETARIA / CONVERGENCIA ECONOMICA.

**IDENTIFICADORES:** UEM / TRATADO DE LA UNION EUROPEA.

**RESUMEN:** En 1998 habrá que decidir qué países entrarán a formar parte de la Unión Monetaria y una de las hipótesis que se contempla es la de la creación de una Unión Monetaria reducida. En el presente artículo se analizan las ventajas o inconvenientes de una Unión de estas características partiendo de la teoría de las áreas monetarias óptimas. Seguidamente, se estudian diversas cuestiones de economía política del Tratado de Maastricht, finalizándose con el análisis de varios escenarios alternativos del tamaño de la futura Unión Monetaria.

**AÑO DE PUBLICACION:** 1996.

— Para solicitar información, dirjase a Base de Datos ICE. Biblioteca. Ministerio de Economía. P.º de la Castellana, 162, planta 1. 28071 Madrid. Teléfonos: (91) 349 35 14. Fax: (91) 349 60 75.

— Las publicaciones relativas a los documentos referenciados podrán adquirirse en el Punto de Venta de Publicaciones: P.º de la Castellana, 162, planta 0. 28071 Madrid. Teléf. (91) 349 36 47, o bien consultarse en Biblioteca, P.º de la Castellana, 162, 1.ª planta. Teléfono (91) 349 35 93.