

ESTRATEGIAS Y POLITICAS DE DESARROLLO EN AMERICA LATINA

Una perspectiva histórica

Vittorio Corbo*

I. INTRODUCCION

El propósito de este artículo es realizar una revisión de las políticas y las estrategias de desarrollo en América Latina desde una perspectiva histórica. La organización del mismo es la siguiente:

Luego de la introducción, la sección II revisa las estrategias de desarrollo en el período que llega hasta la Segunda Guerra Mundial, un período en el cual, inicialmente, las políticas económicas en la mayor parte de los países de América Latina aún se encontraban orientadas por la teoría clásica del comercio internacional. Este patrón se vio interrumpido por la Gran Depresión, un período durante el cual América Latina respondió al colapso económico implementando una estrategia de sustitución de importaciones. Desde ese momento el crecimiento iba a ser liderado por un proceso de industrialización por sustitución de importaciones.

Hacia fines de la Segunda Guerra Mundial, la mayoría de los países de América Latina habían acumulado montos sustanciales de divisas, mientras

(*) Profesor en la Universidad Católica de Chile. Este trabajo fue preparado cuando aún era funcionario del Banco Mundial (Febrero 1991) y fue publicado originalmente como *Occasional Paper* del Centro Internacional para el Desarrollo Económico (CIDE) que nos ha autorizado a publicarlo.

que parecía bastante probable un resurgimiento en el comercio internacional. El siguiente paso lógico era reducir el sesgo anti-exportador que resultó de las políticas comerciales que habían sido implementadas en los 15 años previos, como respuesta a la crisis de la década de 1930. En lugar de ello, como se describe en la siguiente sección, América Latina implementó e inclusive intensificó la estrategia de sustitución de importaciones, influenciada en gran parte por las recomendaciones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). En este documento se denominará a esta estrategia de industrialización por sustitución de importaciones como Estructuralismo I. Cuando los crecientes costos de este enfoque, especialmente para los países pequeños y medianos de la región, no pudieron ser ignorados por más tiempo, y cuando la situación parecía requerir una disminución en la sustitución de importaciones, la mayor parte de los países simplemente se desplazó a otra versión de la misma estrategia —la integración regional— que, idealmente, sería complementada por la ayuda externa. En la sección IV se revisa esta segunda fase de la industrialización por sustitución de importaciones, que en este documento es denominada Estructuralismo II. En la sección V se revisan los primeros intentos llevados a cabo para reducir el sesgo anti-exportador de las políticas económicas durante la década de 1960.

Más adelante, la discusión se centra en la eventual respuesta de los países del Cono Sur a las continuas dificultades que siguieron a las estrategias de sustitución de importaciones que estos países llevaron a cabo. La experiencia positiva que lograron con algunas de sus reformas de liberalización fue desafortunadamente superada por un programa de estabilización condenado al fracaso, y, en el caso de Chile y Uruguay, debido a los severos shocks externos durante la década de 1970. La sección final revisa los principales cambios en la política económica implementada en la década de 1980 y presenta las conclusiones principales.

II. EL PERIODO PREVIO A LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL¹

En los años previos a la Gran Depresión, las políticas económicas en la mayoría de los países de América Latina fueron diseñadas, en gran parte, según de la teoría clásica del comercio internacional, y estos países se

1. Las secciones II y VI se basan en Corbo (1988).

mantuvieron, todavía, bastante abiertos al comercio internacional. A pesar de que algunos países elevaron los niveles promedio de sus aranceles durante la década de 1920, lo hicieron de manera moderada y principalmente por razones fiscales. Más aún, la mayoría de estos países volvieron al patrón oro luego de la Primera Guerra Mundial, y sus ajustes macroeconómicos estuvieron muy relacionados con los ajustes en balanza de pagos (Furtado, 1976).

Sin embargo, los críticos de la ortodoxia del comercio libre imperante sí mencionaron signos de creciente proteccionismo en los países más desarrollados (los Estados Unidos y los países Europeos), pero no tuvieron mucha influencia en la determinación de las políticas. A nivel de cada país, Argentina continuó con un crecimiento liderado por las exportaciones, basado en la agricultura extensiva que en parte significó la ampliación de la frontera productiva (Díaz-Alejandro, 1970; O'Connell, 1986). Simultáneamente, la discusión sobre la conveniencia de implementar políticas proteccionistas ya se había iniciado durante la segunda mitad de la década de 1920, a medida que el acceso a los mercados de exportación se hacía más restringido.

Durante la guerra, Chile se benefició de mercados externos muy favorables, considerando que sus canales de importación habían sido interrumpidos. Mientras que sus niveles de exportación permanecieron constantes, las importaciones cayeron casi a la mitad. Como resultado de esta protección natural temporal, se dió una expansión en la producción manufacturera (Muñoz, 1968; Palma, 1984). A pesar de que a fines de la década de 1910 el principal producto de exportación de Chile, los nitratos, había caído estrepitosamente, éste se recuperó durante la segunda mitad de la década de 1920. El colapso final de la industria del nitrato fue un resultado de la Gran Depresión y del desarrollo de fertilizantes más económicos.

A pesar de ello, durante este período, Chile elevó sus aranceles primero en 1916 y luego nuevamente en 1928. La revisión de 1928 dió al presidente el poder de incrementar los aranceles sobre productos individuales en hasta un 35 por ciento, un poder que sería empleado en extremo hacia fines de la década de 1930 (Ellsworth, 1945). Chile también recibió cuantiosos préstamos durante la segunda mitad de la década de 1920, para financiar ambiciosos proyectos de inversión pública. Como consecuencia de la gran expansión en los gastos, tuvo que lidiar con una importante apreciación real de la moneda en el período

de 1926-29, fenómeno que generó efectos negativos para la rentabilidad de las actividades productoras de bienes transables.

La evolución económica en Brasil estuvo todavía unida al ciclo del café. Sin embargo, durante los 50 años previos se habían implementado algunas medidas de sustitución de importaciones, y éstas fueron intensificadas durante la Primera Guerra Mundial. Hacia 1920, la sustitución de importaciones era un factor importante en el sector de bienes de consumo final, especialmente en el sector productor de textiles. Sin embargo, a mediados de la década de 1920, cuando el tipo de cambio real se apreció como resultado de precios favorables para el café y de políticas monetarias conservadoras, los sectores que competían con las importaciones perdieron algo de su dinámica (Furtado, 1963).

México fue un caso especial, debido a que se encontraba en pleno proceso de reestructuración, luego de 10 años de una revolución que se inició en 1911. Sus sectores más dinámicos fueron la minería y la agricultura. Además, debido a que los Estados Unidos eran su principal mercado, la economía Mexicana siguió de manera muy cercana los ciclos económicos de este país vecino. México también se diferenció del resto de países de América Latina porque, en la mayoría de los casos, desincentivó la inversión extranjera directa, a excepción de los casos en los que ésta involucraba el uso de tecnologías nuevas en el sector manufacturero. En este período la industrialización que se llevó a cabo fue muy limitada, se dió principalmente en la industria ligera y fue, más bien, resultado de un alto crecimiento en el ingreso en la agricultura y la minería y de una integración interna que de un incremento en la protección (Díaz-Alejandro, 1982; Cárdenas, 1984).

Colombia ingresó posteriormente al crecimiento liderado por las exportaciones. Luego de un largo período de estancamiento que siguió a la guerra civil a fines del siglo diecinueve, el país experimentó una importante expansión de las exportaciones durante los primeros 25 años del presente siglo. Este boom de las exportaciones estuvo asociado al inicio de la importancia del café en la economía y el buen desempeño que tuvieron las exportaciones de minerales y de plátanos. Para el período de 1925 a 1928, la ejecución de importantes obras públicas — financiadas mediante un gran endeudamiento externo y un buen desempeño de las exportaciones— llevaron a un crecimiento sustancial. Durante estos períodos, la protección fue moderada y se aplicó con

una cierta selectividad; los aranceles eran utilizados principalmente para fines fiscales. La producción manufacturera ya se había expandido a inicios del presente siglo, en parte como resultado de la protección natural proporcionada por la interrupción de los canales de importación durante la Primera Guerra Mundial (Ocampo, 1984).

La visión que se obtiene de la revisión realizada es que las políticas económicas de la mayoría de países latinoamericanos en el período de 1914 a 1929 fueron determinadas en gran medida a partir de la teoría clásica del comercio internacional. En este tiempo, las ideas económicas se encontraban en los escritos políticos o en ensayos generales sobre América Latina (Hirschman, 1961). Sin embargo, se llevó a cabo, hasta cierto punto, algo de sustitución de importaciones; tanto de manera natural, como parte del proceso de desarrollo normal que sigue el crecimiento en los ingresos, como de manera más artificial, cuando el flujo de importaciones fue interrumpido durante la Primera Guerra Mundial. Sin embargo, en general, las políticas comerciales fueron de carácter relativamente neutral entre los incentivos para el mercado local y aquellos para los mercados externos. El comercio internacional enfrentó pocas restricciones, principalmente en la forma de aranceles bajos e impuestos a las exportaciones de productos primarios. De igual modo, en el mismo período, los ingresos tributarios provenían principalmente del comercio exterior y los gastos del gobierno eran orientados hacia el desarrollo de la infraestructura física. Las políticas macroeconómicas fueron principalmente manejadas por las reglas del patrón oro, y existió una relativa estabilidad en los precios. Los flujos de capital se hicieron importantes en la segunda mitad de la década de 1920 pero decrecieron sustancialmente en 1929. Hasta ese momento, las crisis en la balanza de pagos habían sido más bien una excepción.

La Gran Depresión transmitió muchos shocks desfavorables hacia las economías latinoamericanas. En primer lugar, a medida que los mercados internacionales de productos se derrumbaban, los precios de las exportaciones cayeron en mayor medida que los precios de las importaciones, y los términos de intercambio en los diferentes países cayeron entre un 21 y un 45 por ciento (CEPAL, 1976). En segundo lugar, los flujos de capital que habían sido importantes hasta 1928, habían desaparecido, prácticamente, hacia 1929. En tercer lugar, la caída en los precios de las exportaciones incrementó sustancialmente el peso real de la deuda externa.

Un cuarto factor a considerar fue el creciente proteccionismo en los principales países industrializados, que hizo que las perspectivas para el comercio mundial fueran muy desalentadoras. Las presiones proteccionistas en este período dieron lugar al impuesto Smoot-Hawley de 1930 en los Estados Unidos; a la Ley Británica de Importación Anormal de 1931; y, a la implementación de las Preferencias Arancelarias entre las naciones de la Commonwealth en Ottawa en 1932.

Frente a estos grandes shocks externos y debido a la falta de financiamiento externo, las economías latinoamericanas se vieron en la necesidad de realizar ajustes². En la terminología moderna, existieron, en principio, tres políticas de ajuste, o combinaciones de políticas, disponibles. La primera, una política de patrón oro, implicaba manejar una contracción monetaria y, mediante una deflación interna, reducir los niveles de importación y elevar los niveles de exportación. La segunda posibilidad era alterar el tipo de cambio como para acelerar el cambio y evitar la espera por la deflación doméstica. La tercera posibilidad era incentivar el cambio selectivo a través de restricciones a las importaciones, combinadas con controles cambiarios y con políticas de expansión de la demanda. Las tenebrosas perspectivas para el comercio internacional tuvieron un efecto importante en la opción de ajuste que finalmente se eligió.

La primera posibilidad fue juzgada políticamente no factible para países con una elevada proporción de su población en el sector rural y con sindicatos de trabajadores bien organizados. Las rigideces de los precios internos a la baja habrían llevado a una aguda recesión. Por lo tanto, no se aplicó esta opción.

Por otra parte, debido a la visión pesimista que se tenía del comercio mundial futuro, la segunda opción también fue dejada de lado. Durante y luego de la depresión, la mayor parte de los países industrializados fueron cerrando sus puertas al comercio internacional, una situación que redujo de manera significativa el mercado para las exportaciones latinoamericanas. Aún más,

2. Para las políticas seguidas por la mayor parte de países latinoamericanos en la década de 1930, ver también Maddison, 1985.

debido a que la mayoría de las importaciones de los países en desarrollo no tenían sustitutos cercanos, las elasticidades-precio para estas importaciones eran muy bajas. En este contexto, una devaluación real no era considerada como el mejor instrumento para restaurar el equilibrio externo.

Por lo tanto, la mayoría de los países latinoamericanos terminaron siguiendo la tercera opción que era, en realidad, una mezcla de políticas discriminatorias de redimensionamiento del gasto y de demanda agregada. Para implementar esta opción, los países abandonaron el patrón oro, impusieron controles cambiarios y restricciones comerciales discriminatorias (tales como cuotas, aranceles y sistemas de tipo de cambio múltiple) sobre las importaciones de bienes de consumo final, así como, adoptaron políticas fiscales y monetarias de carácter anticíclico³. Este conjunto de políticas ha sido denominado como el modelo de crecimiento orientado hacia adentro. Las actividades manufactureras que competían con las importaciones obtuvieron ventajas no solo a través de políticas comerciales proteccionistas, sino también a través de incentivos crediticios y tributarios. De manera específica, en lugar de que el sector exportador fuera el elemento dinámico de crecimiento, como lo fue hasta la víspera de la Gran Depresión, fue la inversión pública y privada en las industrias que competían con las importaciones, la que ocupó ese lugar.

Debería señalarse que, a pesar de que la mayoría de los países latinoamericanos finalmente llegaron a poner en práctica la tercera opción, lo hicieron no como una elección consciente de política, sino como el resultado final de la implementación de medidas de política ad-hoc diseñadas para acelerar el ajuste a los severos shocks externos que estos países estaban enfrentando. De hecho, aún aquellos países que se alejaron del patrón oro mientras seguían una activa política de gasto público (en particular Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México) implementaron una política fiscal que buscaba lograr un presupuesto equilibrado. Empero, este enfoque no pudo evitar que los países tuvieran que administrar pequeños déficits. Inclusive en Brasil, cuyo sistema

3. Hacia fines de 1933, todos los países latinoamericanos con excepción de Argentina suspendieron el servicio de su deuda externa. Argentina continuó cumpliendo sus obligaciones sólo debido a que la mayor parte de su deuda era con Gran Bretaña, la cual también era el principal mercado para sus exportaciones. Pero se estaba desarrollando una creciente confrontación con la creciente restricción al acceso de las exportaciones argentinas a Gran Bretaña.

de precios de garantía para el café que venía desde 1906, significó un gran incremento en los gastos; las implicancias fiscales de estas medidas fueron sólo moderadamente expansivas (Furtado, 1963; Fishlow, 1972; Silber, 1977; Cardoso, 1979). En Argentina, Prebisch, entonces Director de Investigaciones en el Banco Central, recomendaba disciplina fiscal para evitar una aceleración de la inflación. Con respecto a la pertinencia del uso de políticas fiscales ortodoxas, Prebisch (1986, p. 134) señala:

“No creo que fuera equivocado, dada la necesidad de detener la inflación y revisar el déficit fiscal antes de que ambos se hicieran incontrolables. ¿En qué consistía esta política económica ortodoxa, por la cual soy completamente responsable? En primer lugar, tomó la forma de una considerable reducción en el gasto público, incluyendo un recorte de 10 por ciento en los salarios del sector público; estas fueron medidas muy duras que permitieron una reducción drástica. En segundo lugar, buscaba un incremento en los impuestos; en esta área se decidió buscar nuevas rutas mediante la imposición de un impuesto a la renta.”

En Colombia, el gobierno de López introdujo un programa de estabilización fundamental en 1934, y se logró un superávit fiscal en 1935.

Por lo tanto, en la mayoría de los países latinoamericanos durante el período previo a la Segunda Guerra Mundial, el objetivo expreso seguía siendo todavía el lograr un presupuesto equilibrado, y las desviaciones de este objetivo fueron la excepción más bien que la regla. Con excepción de Argentina, sin embargo, la política monetaria fue más activa. Como se muestra en el cuadro 1, el crecimiento en la oferta monetaria real en Brasil, Chile y Colombia fue más elevado que en los Estados Unidos, a pesar de la fuerte caída en las reservas internacionales. Por lo tanto, esos países compensaron la caída en las reservas, de manera más que proporcional, con la expansión en el crédito interno.

Por el lado de los precios relativos, operaban tres factores principales: (1) la depresión mundial, con el resultante colapso en los precios de los productos básicos; (2) una amplia variedad de controles cambiarios y devaluaciones que siguieron a la devaluación de la Libra esterlina en Setiembre de 1931; y (3) el sistema de tipos de cambio múltiples y el incremento en los niveles de dispersión de los aranceles nominales con tasas de protección efectiva equivalentes a varias veces las tasas nominales y que se constituían

en una función creciente de la etapa de fabricación. Si se agrupa la producción en tres categorías, a saber importables, exportables y no-transables, los precios relativos de los bienes importables y de los bienes no-transables se incrementaron en términos de los bienes exportables. Entre los bienes importables, los incrementos más fuertes se dieron para los bienes de consumo final durables.

En el cuadro N° 2 se presentan los tipos de cambio reales, sin incluir los efectos arancelarios y no-arancelarios para los bienes importables, en términos de los bienes no-transables. El cuadro muestra que las devaluaciones reales más fuertes durante la década de 1930, se llevaron a cabo en la mayor parte de los países grandes. Si, a estos tipos de cambio, se añaden los efectos de los aranceles y de otras restricciones sobre el comercio (tales como tipos de cambio múltiples y cuotas de importación), los crecientes incentivos a la sustitución de importaciones se pueden considerar todavía como más drásticos. En realidad, la evidencia muestra que la protección se hizo redundante en Chile (Ellsworth, 1945), Argentina (Díaz-Alejandro, 1970) y Brasil (Reynolds, 1985). El sector productor de bienes no-transables se expandió no solamente en respuesta a la mejora en sus precios relativos, sino también debido a que los servicios del gobierno y la inversión pública en infraestructura (un bien no-transable importante) crecieron. Por ello no es sorprendente que hubiera una sustancial intervención gubernamental en esta década, no solamente en el manejo económico sino también en importantes proyectos de infraestructura.

Con respecto al desempeño económico global, América Latina tuvo un desempeño bastante bueno durante el período de 1930-40, en comparación con los países más desarrollados. La tasa de crecimiento anual promedio del PIB para la década fue de 4.8 por ciento para Chile, 4.2 por ciento para Colombia, 3.6 por ciento para Brasil, 2.5 por ciento para Argentina, 2.4 por ciento para México, y en general fueron los países que aplicaron las políticas fiscal y monetaria más expansivas los que crecieron con las tasas más altas (Corbo, 1988). Para el mismo período, la tasa de crecimiento promedio anual fue de 2.7 por ciento en los Estados Unidos, -1.2 por ciento en Francia, 3.4 por ciento en Gran Bretaña, y 4.1 por ciento en Japón (Maddison, 1982). En todos los países latinoamericanos para los cuales se tiene información comparable, la manufactura fue el sector líder, seguido por los sectores de construcción y servicios; y, finalmente, por el sector primario. Inicialmente, esta discriminación contra las actividades exportadoras, en la mayor parte agricultura y minería, no creó mayores costos por pérdida de eficiencia, ya que el área de

actividades en expansión era la industria ligera, intensiva en el uso de mano de obra, donde la desventaja del costo vis-a-vis los bienes importados no era significativa. Además, la mayor parte de los mercados de exportación se encontraban altamente protegidos y/o en una gran recesión.

La creación de la industria doméstica llevó a la producción de bienes de consumo final no-duradero, que anteriormente se importaban, y de algunos tipos de materia prima utilizada como insumos de esta industria, lo que obviamente disminuyó las importaciones de estos bienes. Sin embargo, simultáneamente, la importación de otros tipos de materia prima y de los bienes de capital requeridos para estas industrias, se incrementaron. Para eliminar la presión sobre las cuentas externas, se restringieron las importaciones "no-esenciales", hecho que aceleró el proceso de sustitución de importaciones y los costos que implicaba. Finalmente, la Segunda Guerra Mundial creó, tanto un boom en los precios de las exportaciones de minerales, como una interrupción natural en el flujo de importaciones de los países industrializados. Estas condiciones también estimularon la demanda en el sector que competía con las importaciones.

III. AMERICA LATINA DURANTE EL PERIODO 1945-60. ESTRUCTURALISMO I

Cuando se iniciaba el período de la post-guerra, la mayoría de los países latinoamericanos se encontraron asimismo con sustanciales reservas internacionales en sus bancos centrales (aunque existían problemas de convertibilidad con la libra esterlina). A pesar de las conflictivas señales sobre la evolución futura del comercio mundial, el Plan Marshall y la creación de instituciones internacionales permitieron evitar las guerras comerciales que se habían dado en las dos décadas anteriores, así como proporcionaron indicios positivos de una expansión en el comercio mundial. Parecía que el escenario estaba listo para una reducción en el elevado nivel de protección de las industrias productoras de bienes transables y en la discriminación en contra de los bienes exportables que se había dado durante los últimos 15 años.

Sin embargo, durante la década anterior se había desarrollado una condición inicial importante. Los nuevos grupos industriales y laborales que surgían en los sectores manufactureros influenciaron fuertemente la institucionalización legal de la protección arancelaria para que reemplazara

temporalmente, la protección natural; los aranceles diferenciales y los tipos de cambio múltiples fueron elementos importantes en el arsenal de las políticas de sustitución de importaciones desplegadas en el período de 1945-60. Siendo un patrón común en las etapas iniciales del proceso de sustitución de importaciones, la producción manufacturera logró, inicialmente, un crecimiento sustancial, pero éste comenzó a declinar cuando la fase "fácil" del proceso de sustitución de importaciones fue completada. Un resultado común de estas políticas fue el lento crecimiento en las exportaciones totales y en las exportaciones de manufacturas en particular; las exportaciones prácticamente se estancaron entre los primeros años de la posguerra y el inicio de la década de 1960. Este fue, especialmente, el caso de los países del Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay), donde la protección fue más alta y, en un menor grado, para Brasil y Colombia.

Durante este período se observaron algunas excepciones a estas políticas. Así, para la primera mitad de la década de 1950, México y Perú re-alinearon sus tipos de cambio y anularon las políticas que reprimían las importaciones para incrementar los incentivos al comercio exterior (Díaz-Alejandro, 1983). El Perú, la excepción más importante, continuó en un proceso de crecimiento liderado por las exportaciones hasta 1960, cuando las ideas de la CEPAL comenzaron a tener influencia (Nogués, 1985).

Sin embargo, en este período, surgió un debate sobre cuál debía ser la estrategia de desarrollo de largo plazo a seguir para América Latina. Inicialmente, el debate se dió en cada país. Por un lado se encontraban los productores de bienes exportables (agricultura y minería) y los comerciantes de bienes importados, que pedían que se redujera el sesgo del régimen comercial en contra de sus actividades. En este período estos grupos fueron apoyados por la principal corriente de economistas de la región, quienes también estaban a favor de un régimen comercial más equilibrado. Por otro lado, se encontraban los líderes de las asociaciones manufactureras, los nuevos industriales y la mano de obra organizada en las nuevas industrias manufactureras, todos los cuales pedían que se mantuviera e inclusive que se intensificara el proteccionismo. En Argentina, Brasil, Chile y Colombia se presentaron claras manifestaciones de este debate.

En 1948, fue constituida en las Naciones Unidas (en ese entonces de carácter todavía temporal), la CEPAL, Comisión Económica para la América

Latina. Y rápidamente entró en el debate. Constituida por un grupo de economistas, bajo el liderazgo de R. Prebisch, la CEPAL proponía una estrategia de desarrollo para América Latina que difería de las recomendaciones iniciales de la mayoría de los economistas, a propósito de la conveniencia de liberalizar el comercio. La CEPAL fue la primera escuela de pensamiento sobre el desarrollo económico regional que surgió en América Latina (Hirschman, 1961). Un artículo de R. Prebisch (1950) que resumía el pensamiento de este grupo fue muy influyente para un gran número de economistas latinoamericanos, incluyendo a Furtado en Brasil, Noyola en México, y Ahumada y Sunkel en Chile (todos los cuales fueron posteriormente miembros del personal de la CEPAL cuando ésta adquirió el carácter de permanente, a principios de 1951). Prebisch (1950) presentó lo que en la actualidad se denomina la crítica estructural al modelo de crecimiento liderado por las exportaciones, perteneciente al período previo a 1930. Un argumento central en la tesis de Prebisch fue que el principal determinante de la tasa de crecimiento del PIB per cápita, era el progreso técnico; una tesis que muy pocos economistas podían cuestionar.

Prebisch también afirmaba que los términos de intercambio internacionales para las exportaciones primarias de los países periféricos tenían una tendencia secular a deteriorarse vis-a-vis de los de aquellos productos manufacturados, importados. Por lo tanto, concluía que los países necesitaban industrializarse si pretendían mantener los resultados del progreso técnico. Un segundo componente de la tesis de Prebisch fue que la producción manufacturera que sustituía importaciones producía externalidades dinámicas.

Con respecto al deterioro secular de los términos de intercambio, Lipsey (1963), Kravis y Lipsey (1981), y Michaely (1985) han llegado a la conclusión de que no existe evidencia de esta tendencia. En lo referente a las externalidades dinámicas de la producción manufacturera transable, nuevamente, la evidencia muestra que la producción manufacturera orientada a la exportación y la agricultura pueden crear tantas externalidades dinámicas como la producción manufacturera transable (Little, Scitovsky y Scott, 1970; Krueger, 1978).

Prebisch recomendaba que el Estado debería promover la industrialización mediante la protección y la inversión en infraestructura para apoyar la producción manufacturera transable. El mayor impacto de las ideas de Prebisch se dió en Chile, el país que había pedido la creación de la CEPAL y que se había convertido en su sede. Más aún, los economistas de la CEPAL enseñaron

en la entonces prestigiosa Universidad de Chile y dieron conferencias a todo lo largo de América Latina. Esta escuela también fue muy influyente en Brasil, hacia fines de la década de 1940, donde Prebisch fue invitado a dar conferencias para los grupos de interés de industriales locales. En Argentina, en contraste, el gobierno de Perón fue bastante hostil con Prebisch desde el inicio (Prebisch, 1986; Díaz-Alejandro, 1983; Furtado, 1985), y por lo tanto las ideas de la CEPAL no fueron diseminadas fácilmente. Simultáneamente, debe señalarse que bajo la primera administración de Perón, de 1945 a 1954, se implementó una industrialización por sustitución de importaciones, con un fuerte sesgo en contra de la agricultura, de una manera más completa que en cualquier otro país; como resultado de los controles de precios y de los impuestos a la exportación impuestos para ayudar a los trabajadores urbanos que eran la principal fuente de soporte político de Perón. Se puede afirmar, sin temor a equivocarse, que la sustitución de importaciones fue más bien un resultado secundario de las políticas expansionistas y de control que el resultado de una estrategia de desarrollo deliberada⁴. Es en este caso en el cual se aprecia, en acción, el argumento de la "externalidad" dinámica.

La receptividad a políticas de industrialización por sustitución de importaciones y de intervención del Estado mediante la producción y la regulación estuvo íntimamente ligada a los desarrollos políticos de la región. Los movimientos populares y los gobiernos populistas llegaron al poder en Chile, Brasil y Argentina a fines de las décadas de 1930 y 1940. Los desarrollos políticos en estos países tenían como objetivo común el retirar del poder a las oligarquías agrarias conservadoras y otorgarlo de manera creciente a los movimientos masivos de trabajadores urbanos. Estos últimos grupos hicieron importantes alianzas con los nuevos industriales en contra de los propietarios de tierras, tradicionales exportadores de productos agropecuarios, y las compañías mineras de propiedad extranjera. Como parte de este escenario, los programas de industrialización por sustitución de importaciones y de intervención del Estado desarrollaron una fuerte base de apoyo institucional y político.

4 . Prebisch fue llamado por la Revolución Literaria de 1955 para que asesorara las políticas económicas de Argentina. El recomendó la estabilización de la economía y el desarrollo de la industria de metales básicos, la cual, a su juicio, debería servir como el motor del crecimiento.

Hacia inicios de la década de 1940, las políticas Keynesianas de administración de la demanda se iban poniendo de moda en los círculos académicos latinoamericanos y en la CEPAL, y muy pronto comenzaron a influenciar las políticas gubernamentales (Prebisch, 1947; Pinto, 1960). En un momento en el cual se hacía cada vez más difícil mantener presupuestos equilibrados, la administración de la demanda para estabilizar la producción, proporcionó una respetabilidad analítica para las políticas de expansión de la demanda que se iniciaron a fines de la década de 1940. Las políticas expansivas de la demanda y el rápido uso de las divisas acumuladas durante la Segunda Guerra Mundial se combinaron con regímenes comerciales crecientemente restrictivos, para producir una acelerada inflación, dificultades en la balanza de pagos y un lento crecimiento de las exportaciones, a inicios de la década de 1950. En este mismo período la CEPAL estaba desarrollando otra argumentación a favor de la industrialización por sustitución de importaciones. Esta se basaba en una brecha de comercio externo que podía ser reducida solamente disminuyendo los requerimientos de importaciones a través de una mayor sustitución de importaciones⁵. Prebisch (1959a) postulaba que la relación entre la tasa de crecimiento de las importaciones y la tasa de crecimiento de la producción (un concepto de elasticidad ingreso total) era sustancialmente mayor que el *ratio* de crecimiento de las exportaciones con respecto al crecimiento de la producción. Por lo tanto, sin un mayor acceso al financiamiento externo, la única manera de incrementar el crecimiento de la producción, sin una crisis en la balanza de pagos, era mediante la reducción de la elasticidad ingreso de las importaciones a través de una mayor industrialización por sustitución de importaciones. No se consideraba que, dada la industrialización llevada a cabo en las tres últimas décadas, las exportaciones de manufacturas, sin mencionar las exportaciones de productos primarios, podían responder a incentivos de precios.

5. Este argumento fue derivado de una comparación de las relaciones en el tiempo en los diferentes países latinoamericanos entre las importaciones y el crecimiento de la producción, por un lado, y las exportaciones y el crecimiento de la producción, por otro lado. La racionalidad para el primer tipo de cálculo, luego de tomar en cuenta los precios relativos, es clara. Sin embargo, la relación entre las exportaciones y el crecimiento de la producción doméstica sólo podía mantenerse en los países en los cuales las exportaciones fueran residuales luego de satisfacer al mercado doméstico. Este hecho difícilmente se aplicó para los países latinoamericanos.

Estas políticas no solamente fracasaron en el intento de detener el crecimiento sostenido de las importaciones; sino que también llevaron al estancamiento de las exportaciones, así como a una serie de otros efectos no deseados (Little, Scitovsky, y Scott, 1970; Balassa y asociados, 1971; Bhagwati, 1978; y Krueger, 1978). En primer lugar, surgió una creciente e ineficiente burocracia para reforzar las —a menudo contradictorias— regulaciones implementadas para respaldar una moneda sobrevaluada.

En segundo lugar, a pesar de que la creación de un sector industrial doméstico, orientado a la producción de bienes de consumo que anteriormente se importaban, llevó a una reducción en las importaciones de estos bienes. Simultáneamente, esto elevó las importaciones de materias primas y los bienes de capital que se requerían para producir los bienes de consumo, creando así una mayor dependencia de las importaciones. La disponibilidad de materias primas y de bienes de capital se hizo fundamental para el normal funcionamiento de la economía. Si la provisión de insumos importados se interrumpía, no solamente podían caer los niveles de consumo a los niveles anteriores, sino que también se sucederían el desempleo y la sub-utilización de la capacidad industrial.

En tercer lugar, existía una falta de competencia al interior del sector industrial: el reducido tamaño del mercado imposibilitó la existencia de un gran número de empresas eficientes, o si sólo existían pocas empresas, éstas tampoco competían entre ellas. Este fue un problema más fuerte en los países más pequeños de la región (Chile y Uruguay).

En cuarto lugar, la asignación social de los recursos no era la óptima, como lo indicaba la sustancial dispersión en el cálculo del costo doméstico de los recursos para las distintas industrias productoras de bienes transables (Taylor y Bacha, 1973; Berlinsky y Schydrowsky, 1982; Bergman, 1970). Este resultado era atribuible principalmente a las políticas proteccionistas que cerraron las puertas a la competencia externa y a todo el rango de intervención gubernamental desarrollado para promover la industrialización.

Finalmente, en muchos casos, las importaciones, subsidiadas, de bienes de capital (que surgían principalmente del hecho de que se realizaban al tipo

de cambio más bajo en un sistema de tipos de cambio múltiple) llevó a distorsiones en los precios de los factores y penalizaron el empleo⁶.

Quienes proponían el modelo de sustitución de importaciones probablemente no preveían claramente los regímenes proteccionistas que finalmente surgieron. Ciertamente, sus recomendaciones fueron diseñadas para lograr un grado de industrialización como una condición previa para el crecimiento futuro basado en la exportación de manufacturas. A lo largo del tiempo, sin embargo, a medida que el típicamente pequeño y diseminado sector industrial no podía competir a nivel internacional, este sector buscó una mayor protección. Estas políticas fueron sustentadas por consideraciones rentistas y de política económica. En este punto, es esclarecedor establecer una comparación con el modelo de Corea del Sur donde los gobiernos también intervinieron para promover la industrialización. Sin embargo al mismo tiempo que en Corea las restricciones a la importación (aranceles y barreras no-arancelarias) fueron empleadas como los principales mecanismos de protección, en forma simultánea, el gobierno proporcionó importantes incentivos a las exportaciones para compensar por el sesgo del régimen de importaciones. Por lo tanto, el régimen comercial resultante presentó un sesgo en contra de los bienes no-transables más bien que en contra de los bienes exportables. Ciertamente, uno de los estudios más cuidadosos del sistema de incentivos en Corea ha concluido que, para un productor coreano, era igualmente atractivo producir para mercados locales protegidos que para mercados mundiales (Westphal, 1978). Este fue muy difícilmente el caso de América Latina. Inclusive en Brasil, a pesar de la estrategia de promoción de exportaciones de la década de 1960, todavía existía un importante sesgo anti-exportador en el régimen comercial (Carvalho y Haddad, 1981).

IV. LA CRISIS DE LA INDUSTRIALIZACION POR SUSTITUCION DE IMPORTACIONES: ESTRUCTURALISMO II

Hacia fines de la década de 1950 e inicios de la década de 1960, como resultado de las políticas macroeconómicas expansivas y de un pronunciado sesgo anti-exportador de las políticas comerciales, un importante grupo de países latinoamericanos (Argentina, Chile, Colombia, Uruguay, Bolivia y

6 . Para otra evaluación de políticas del tipo estructuralista de la CEPAL, ver Fishlow, 1985.

Brasil) enfrentaba recurrentes crisis en la balanza de pagos, así como periódicos y crecientes aumentos en el índice de la inflación. Como consecuencia de ello, algunos de los países ingresaron en los acuerdos del Fondo Monetario Internacional para obtener un financiamiento temporal mientras llevaban a cabo un programa de estabilización. En la mayoría de los casos, las recomendaciones del FMI demandaban un control del gasto agregado y el reajuste y la unificación del tipo de cambio; por ello no era sorprendente que estas recomendaciones se encontraran en conflicto directo con las políticas que se estaban siguiendo.

Como respuesta a las prescripciones del FMI para la estabilización se desarrolló un enfoque estructuralista de la inflación (Baer, 1967; Noyola, 1965; Pinto, 1960; Seers, 1962; y Sunkel, 1958). Este nuevo enfoque fue muy influyente en la demora en la implementación de las políticas requeridas para reducir la inflación. El énfasis estructuralista de la respuesta de la oferta distraía la atención de alternativas importantes para la reducción de la inflación, tales como lograr una permanente reducción en el déficit del sector público y eliminar la monetización de los déficits del gobierno (Harberger, 1964).

Sin embargo, para los estructuralistas, la principal restricción al crecimiento era la escasez de divisas. Ellos argumentaban que para poder lidiar con la restricción de divisas, los países latinoamericanos necesitaban planificar su desarrollo económico e incrementar el tamaño de sus mercados mediante la integración económica. En la medida que la planificación era un hecho nuevo para la mayoría de los gobiernos latinoamericanos, surgió la necesidad de desarrollar una capacidad institucional para la preparación de planes. A inicios de la década de 1960 se creó un nuevo instituto de las Naciones Unidas, el ILPES (Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social), para ayudar a los países latinoamericanos en la preparación de sus planes de desarrollo. El primer director del ILPES fue Raúl Prebisch —lo cual indicaba la importancia que se atribuía a la planificación a inicios de la década de 1960. Los bancos de desarrollo iban a jugar un rol central en la implementación del esfuerzo planificador proporcionando el financiamiento para el desarrollo y para la expansión de las empresas públicas.

Los ejercicios de programación realizados en varios países latinoamericanos con la ayuda del ILPES siguieron muy de cerca los lineamientos

ya establecidos en la CEPAL (1955). Estos consistieron principalmente en modelos estáticos simples de insumo-producto. El incentivo más fuerte para la preparación de planes surgió junto con el establecimiento de la Alianza para el Progreso en 1961; se requería que los países prepararan planes como un condición previa para obtener ayuda.

En este período, la CEPAL mostraba una creciente preocupación por las ineficiencias que surgían de la sustitución de importaciones a nivel de todos los países y por lo tanto recomendaba que los países latinoamericanos debían pasar hacia una segunda etapa de la sustitución de importaciones (Hirschman, 1961, pp. 18-19). Prebisch (1959a y 1959b) concluía que debería llevarse a cabo una mayor sustitución de importaciones a nivel regional.

Por lo tanto, en la década de 1960, la CEPAL comenzó a promover la integración económica regional. Prebisch (1959) escribe:

“El comercio entre los países latinoamericanos conforma solamente el 10 por ciento de su comercio externo total, y las exportaciones industriales son relativamente pequeñas comparadas con las de países como Italia, Japón y otros países con un nivel de ingresos similar. Todo esto ha dado como resultado la división del proceso de industrialización en tantos compartimientos como en el número de países que participan, sin las ventajas de la especialización y de las economías de escala” (1959a, pp. 267-8).

Se podía esperar este resultado, dada una estrategia que incentivaba la industrialización por sustitución de importaciones y discriminaba las actividades de exportación actuales y potenciales, muchas de las últimas eran actividades manufactureras intensivas en el uso de mano de obra. Sin embargo, en lugar de concluir que el sistema de protección debería ser racionalizado para reducir su sesgo anti-exportador, como lo hicieron Corea y Europa en la década de 1960, Prebisch recomendaba que:

“La respuesta a este hecho debería ser el engrandecimiento de los mercados nacionales mediante el establecimiento gradual de un mercado común... Sin el mercado común, existiría una continua tendencia por parte de cada país a tratar de producir todo —desde automóviles hasta maquinaria— bajo el ala protectora de un proteccionismo muy elevado.” (1959a, p. 268).

Con el liderazgo intelectual de la CEPAL y el apoyo de los Estados Unidos, en 1961 se creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. Sin embargo, la reducción de las barreras comerciales al interior de la región se iba a negociar producto por producto, y los industriales en los sectores manufactureros altamente protegidos iban a jugar un papel central como miembros de los equipos negociadores de cada país. Estos industriales estaban interesados en proteger los beneficios que habían logrado de las políticas de sustitución de importaciones en sus países. La integración regional estaba poniendo en peligro sus ganancias. No es pues sorprendente que fuera muy difícil llegar a un acuerdo en la reducción de los aranceles, a excepción del caso de un pequeño número de productos cuya producción al interior de la región era mínima.

Paralelamente a este desarrollo, el profesor Hollis Chenery y sus socios en los Estados Unidos estaban incluyendo de manera formal la restricción externa del tipo desarrollado por la CEPAL en el crecimiento, primero en un modelo Harrod-Domar (Chenery y Bruno, 1962; Chenery y Strout, 1966) y posteriormente en un modelo más neoclásico que permitía la sustitución en la producción (Chenery y Raduchel, 1971). En el tipo de modelo utilizado por Chenery, el crecimiento se encuentra limitado *ex-ante* por la mayor de dos brechas, la primera es la diferencia entre la inversión y el ahorro, y la segunda es la brecha comercial, i.e. la diferencia entre las importaciones y exportaciones de bienes y servicios (incluyendo los servicios financieros). Estos modelos fueron usados mayormente para articular la potencial contribución de la ayuda externa al crecimiento, en una economía que tenía una restricción de divisas (cierre de la brecha comercial).

Esta última solución fue estimulada por la Alianza para el Progreso y por la creación del Banco Interamericano de Desarrollo. Sin embargo, rápidamente se hizo evidente que la ayuda externa proporcionada no sería suficiente para financiar un crecimiento continuo. Así, la integración económica regional se convirtió en la estrategia central.

Findlay (1971) señaló que la brecha a cerrar (generalmente la brecha de las divisas) debía ser el resultado de imperfecciones en los mercados relevantes o de la naturaleza de los supuestos implícitos en el modelo. En particular, cuestionó el supuesto de que los flujos comerciales no respondieran a los precios relativos entre los bienes transables y no-transables. Más impor-

tante aún, los precios sombra de los recursos externos que implicaban los modelos de dos brechas, eran absurdamente elevados.

En 1969, cuando la iniciativa de la ALALC parecía no llegar a ningún resultado, un grupo de países miembros de la ALALC aprobó de manera formal un Pacto de Mercado Común Andino, una iniciativa que había sido lanzada inicialmente en Agosto de 1966. Al diseñar las normas de las operaciones comerciales, los países miembros del Pacto Andino tomaron en cuenta muchas de las lecciones aprendidas a partir de la iniciativa de la ALALC. Los aranceles y las barreras no arancelarias iban a ser completamente eliminados entre los países miembros para fines de 1980; Chile y Colombia habían pedido una reducción aún más rápida (Díaz-Alejandro, 1973). En lugar de proceder producto por producto, cada año se reducirían los aranceles en un 10 por ciento del arancel *ad-valorem* mínimo existente en Colombia, Chile y Perú, y que en todo caso no excedería el 100 por ciento. Por lo tanto, la reducción de los aranceles iba a ser automática. Empero, se otorgaron términos más favorables a los países miembros menos desarrollados (Ecuador y Bolivia).

Paralelamente al reglamento general de reducciones automáticas, el Pacto Andino pedía la asignación de nuevas actividades manufactureras a países individuales para evitar la duplicación y lograr beneficios a partir de las economías de escala. El resultado sería la sustitución de importaciones a nivel regional. Además, los países negociarían un arancel externo común.

Si la alternativa a la integración regional era una continua sustitución de importaciones en cada país, el mercado Andino era definitivamente una mejora, en tanto que permitía que los países llevaran a cabo una especialización intra-industrial y crearan una actividad comercial. Sin embargo, para incrementar los beneficios de esta integración, se tenía que implementar un arancel común externo, ligeramente proteccionista. Nunca se logró este objetivo, y ello minó la distribución de ramas específicas de la manufactura. Ese proceso involucraba un cálculo muy engañoso de los costos y beneficios para cada país y, sin un acuerdo sobre un arancel externo común, era muy difícil (sino imposible) distribuir las actividades productivas entre los países miembros de una manera racional. El principal avance de los acuerdos sectoriales era continuar con la sustitución de importaciones, pero a un nivel regional. Este cambio en sí mismo podría haber reducido el costo económico de la sustitución de importaciones, en comparación con la opción alternativa de desarrollar estas

industrias en cada país. Nuevamente, sin embargo, a menos que el arancel externo común fuera moderado, el costo del bienestar de esta mayor sustitución de importaciones podría haber sido sustancial.

Las políticas de sustitución de importaciones probaron ser mucho más difíciles de implementar a nivel regional que al interior de cada país, y el Pacto Andino perdió su dinamismo durante la segunda mitad de la década de 1970. El hecho decisivo se dió cuando Chile, que había jugado un rol central en la creación del Pacto, se retiró luego de fracasar en su intento de obtener la aprobación de sus propuestas para una drástica reducción del arancel común externo y para levantar las restricciones del Pacto sobre la inversión directa extranjera.

Entretanto, se estaban dando nuevos desarrollos en el campo analítico, especialmente en el área de la política comercial aplicada. El concepto de protección efectiva, que había estado en proceso de desarrollo desde por lo menos los inicios de la década de 1950, se hizo ampliamente conocido entre los economistas profesionales a través del documento base de Corden (1966). Su trabajo fue particularmente importante en tanto que produjo un marco para evaluar los efectos de las estructuras arancelarias sobre el valor agregado, al igual que los efectos económicos de diferentes tipos de distorsiones. Además, se hizo explícita la diferencia entre la promoción y la protección. Estos desarrollos en la política comercial aplicada fueron usados para evaluar los regímenes comerciales de los países en desarrollo. Es particularmente interesante señalar que Macarios (1964), entonces director de investigaciones en la CEPAL, ya había usado los conceptos de protección efectiva para evaluar de manera crítica la industrialización en América Latina.

Los estudios realizados (un importante grupo de éstos se encuentran resumidos en Little, Scitovsky y Scott, 1970; Balassa y asociados, 1971; Bhagwati, 1978; y Krueger, 1978) resaltaban los elevados costos económicos asociados con la estrategia de sustitución de importaciones y el fuerte sesgo anti-exportador que resultaba a partir de estas políticas. Los costos estaban inversamente relacionados al tamaño de la economía y directamente relacionados a la intensidad de la sustitución de importaciones. Para empeorar la situación, de acuerdo a los trabajos de Krueger et. al. (1981) y Krueger (1983), en general, la estrategia de sustitución de importaciones también impedía el crecimiento del empleo.

Así, resulta irónico que ya en la década de 1950, Viner (1953), en una serie de conferencias presentadas en Río de Janeiro, hubiera rechazado la mayoría de los argumentos para la protección de la industria productora de bienes transables y recomendara la eliminación de la discriminación en contra de las exportaciones y la mejora de las operaciones del sistema de precios. (Ver Furtado, 1985, para una evaluación de la receptividad de la CEPAL a la presentación de Viner). Viner tampoco era la única persona en contra de las ideas de la CEPAL en la región. Estas ideas también fueron cuestionadas tanto por algunos académicos como por otros economistas en los sectores público y privado.

Uno de los primeros críticos fue Roberto Campos (1961) en Brasil, quien cuestionaba el énfasis en favor de la industria y en contra de la agricultura, así como la confianza mostrada en la teoría de que al sustituir la iniciativa privada por la iniciativa pública, se crearían nuevos recursos, y el supuesto de que la inflación podía ser usada para incrementar la formación de capital de manera sostenida. En particular, Campos afirmaba que los incentivos económicos eran uno de los principales factores a tomar en cuenta para el desempeño económico de América Latina.

A pesar de ello, el pensamiento de la CEPAL sobre el rol del Estado en la provisión de la protección imperó de manera indiscutible hasta los inicios de la década de 1960. Debido a que la inflación era el principal problema de la región, la racionalización del sistema de protección no pareció ser tan urgente como la estabilización.

Empero, en el contexto de los programas de estabilización, se ajustaron los tipos de cambio sobrevaluados y los sistemas de tipo de cambio múltiple fueron eliminados o mejorados, como medida para reducir parte del sesgo anti-exportador. Sin embargo, debido a que los déficits del sector público no se redujeron, la sobrevaluación del tipo de cambio surgió nuevamente y de manera rápida, y el sesgo anti-exportador no cambió. Sin embargo, existieron, algunos cambios sustanciales en una política excesiva de sustitución de importaciones, estimulados en parte por una nueva generación de economistas que se habían visto confrontados con escuelas alternativas de pensamiento económico. Hacia fines de la década de 1950, y especialmente durante la década de 1960, se dió un incremento sustancial en el número de latinoamericanos que realizaron estudios de post-grado en economía en el extranjero,

tanto en Estados Unidos como en Europa. Al volver a sus países, la mayor parte de estos nuevos economistas contribuyeron marcadamente a la mejora en el nivel del debate económico. En particular, pusieron en tela de juicio las políticas de estabilización, las políticas comerciales, y la elección de proyectos de inversión pública (Díaz, 1966; Universidad de Chile, 1963; Ffrench-Davis, 1971).

El primer alejamiento importante de las políticas de sustitución de importaciones fue iniciado por Brasil en 1964, 15 años después de que Viner hubiera cuestionado este tipo de políticas. Esta y las subsiguientes iniciativas de política en dirección a una mayor liberalización serán discutidas en la siguiente sección.

V. INTENTOS DE LIBERALIZACION EN LA DECADA DE 1960

Como se ha señalado, mientras que el resto de América Latina aún luchaba por profundizar la sustitución de importaciones, Brasil implementó un conjunto de reformas diseñadas para mejorar el funcionamiento de sus mercados y la rentabilidad de sus actividades exportadoras. Las medidas incluían: (1) un tipo de cambio real más realista y la eliminación de la mayor parte de los impuestos a las exportaciones; (2) la introducción de un crédito subsidiado y de incentivos tributarios para las actividades exportadoras; (3) la reducción del déficit del sector público y el control de la inflación; (4) el desarrollo del mercado de capitales; y (5) una reducción real en los salarios.

Luego de tres años de ajuste sin crecimiento, el desempeño económico de Brasil en este período fue notable. El PIB, a precios constantes, creció con una tasa promedio anual de 11 por ciento entre 1968 y 1973, y a una tasa anual promedio de 7.7 por ciento entre 1973 y 1977. El valor de las exportaciones se incrementó en 23.1 por ciento por año en promedio, entre los años de 1968 y 1977. A manera de comparación, durante el período de 1968-73, el PIB en Corea del Sur creció con una tasa promedio anualizada de 10.2 por ciento, y con una tasa anual promedio de 10.3 por ciento entre 1973 y 1977.

En 1967, Colombia también implementó medidas para reducir el sesgo anti-exportador y para establecer una política de tipo de cambio real más predecible y realista. Se introdujeron incentivos a las exportaciones para compensar el sesgo anti-exportador de los aranceles, y se redujo el nivel

promedio de los aranceles. El tipo de cambio fue ajustado mediante una fórmula de tipo de cambio reptante. El valor de las exportaciones de Colombia creció con una tasa anual de 2.7 por ciento entre 1961 y 1967, y con una tasa anual de 19.1 por ciento entre 1968 y 1977.

El desempeño favorable de las exportaciones, a fines de la década de 1960 y durante la década de 1970, permitió a Colombia evitar las crisis periódicas en la balanza de pagos de los 15 años anteriores. Lógicamente, se ha argumentado que los logros macroeconómicos de la liberalización fueron más importantes que aquellos obtenidos a partir de una asignación estática de recursos (Díaz-Alejandro, 1976).

En México y Argentina también se llevó a cabo una cierta reducción del sesgo anti-exportador. En México se estableció un régimen de libre comercio para las plantas de ensamblaje ubicadas en la frontera con los Estados Unidos. Argentina, durante el gobierno de Onganía (1966-71), realizó progresos en el control de la inflación y en la reducción del sesgo anti-exportador en contra de las exportaciones de manufacturas, sin embargo, no redujo el importante sesgo en contra de las exportaciones primarias.

En Chile el intento de estabilización de la administración de Alessandri (1958-64) tuvo que ser abandonado ya que el conjunto de políticas cambiaria y de demanda agregada, dieron lugar a una apreciación real de la moneda que no pudo mantenerse. Durante el gobierno de Frei (1964-70) Chile intentó nuevamente la introducción de algunas medidas de liberalización y estabilización. Los economistas, formados en la Universidad de Chicago, que en ese momento dirigían el Banco Central, anunciaron que la inflación (que entonces se encontraba a una tasa anual de 40 por ciento) no podría ser reducida de manera abrupta sin un desempleo sustancial así mismo, y, diseñaron un sistema para ajustar el valor del tipo de cambio nominal de acuerdo a la evolución de la inflación doméstica, la inflación externa y los términos de intercambio. La principal contribución de esta política, que luego fue adoptada por muchos otros países, fue la de aprender a vivir con una inflación anual de 30 por ciento, evitar crisis macroeconómicas de "frenazo y reactivación" periódicas y reducir la incertidumbre que enfrentaban los exportadores potenciales. Por el lado del comercio, el sesgo anti-exportador de la estructura arancelaria fue reducido con la introducción de un sistema de reintegros y posteriormente con una reducción en los aranceles, en una etapa en que el

boom del cobre había producido una acumulación de divisas que estaba teniendo consecuencias monetarias no-deseadas. Sin embargo, los intentos de realizar una reducción más sustancial en los aranceles, habían enfrentado una fuerte oposición por parte de la alianza de trabajadores y empresarios de los sectores con una elevada protección. Nuevamente, los rentistas obtuvieron lo que buscaban y los consumidores y los productores en los sectores exportadores existentes, así como aquellos que eran potenciales fueron los grandes perdedores.

Así, a fines de la década de 1960 (y a inicios de la década de 1970), en América Latina se implementaron diversos experimentos económicos. Entretanto, sin embargo, los países del Cono Sur no habían tenido un desempeño tan bueno como el de otros países, con un nivel de desarrollo similar, durante la década de 1960. La tasa de crecimiento promedio anual para América Latina durante la década fue de 5 por ciento, mientras que los países con un ingreso medio- alto (entre los cuales se encontraban la mayoría de los países grandes de América Latina) crecieron a una tasa de 6.4 por ciento. Con respecto a la inflación, el desempeño de América Latina fue aún peor.

La primera mitad de la década de 1970 fue testigo de una aceleración de la inflación para la mayor parte de la región, al igual que de agudización de problemas crónicos en la balanza de pagos. En ese tiempo, surgió una reacción muy fuerte contra las distorsiones extremas que se habían estado acumulando durante los 40 años previos, en el Cono Sur de América Latina. El modelo de desarrollo global que se intentó implementar durante los últimos 50 años, basado en la sustitución de importaciones y la intervención del Estado, estaba siendo cuestionado. La reducción en el rol del Estado como productor y regulador, y la integración a la economía mundial fueron dos de las reformas claves que se buscaba implementar. Sin embargo, era muy claro que previamente tendría que lograrse la estabilización. Este intento de liberalización fue llamado experimento monetarista por algunos, mientras que otros lo llamaron neoliberalismo. Como todos los programas de reforma, tenía un poco de todo.

VI. LAS POLITICAS DE LA DECADA DE 1970 EN AMERICA LATINA

Luego de la primera crisis del petróleo, las crisis en la balanza de pagos se hicieron más agudas. Simultáneamente, los primeros cuestionamientos serios a la estrategia de desarrollo global implementada en los 40 años previos, en

particular aquellos con respecto a la intervención del Estado y a las políticas de sustitución de importaciones, surgieron a partir de la combinación de un crecimiento lento y crisis periódicas. El desencantamiento de las políticas de sustitución de importaciones e intervención del gobierno fue mayor en aquellos países que estaban sufriendo problemas macroeconómicos graves, amplias distorsiones microeconómicas y perspectivas nada claras para un crecimiento sostenido. Los países en los cuales estos sentimientos eran más pronunciados eran aquellos del Cono Sur de América Latina. Cuando los gobiernos militares tomaron el poder en la década de 1970, ellos implementaron, con grados de intensidad diferentes, importantes reformas económicas que buscaban no sólo controlar la inflación sino también cambiar el modelo de desarrollo global con una reducción del rol del Estado, un creciente uso de los mercados y una mayor integración a la economía mundial. Conjuntamente con las anteriores recomendaciones de política de la escuela de la CEPAL, estos gobiernos han sido los que han tenido la mayor influencia en el diseño de las políticas económicas en América Latina. Un grupo de economistas formados de la Universidad de Chicago jugó un rol fundamental en las reformas llevadas a cabo en Chile y roles de alguna manera menores en los otros dos países.

Las reformas se iniciaron durante 1974 en Uruguay y Chile, y en 1976 en Argentina. En ese tiempo, estos tres países no solamente enfrentaban amplias distorsiones en la asignación de recursos sino que también estaban experimentando severos desequilibrios macroeconómicos, con una aguda escasez de divisas y severos niveles de inflación, inducida por déficits fiscales. De igual manera, el Estado tuvo un rol importante como agente productivo, regulador y distributivo. Por lo tanto, los paquetes de reformas traían consigo políticas de estabilización de corto plazo, al igual que políticas de largo plazo orientadas a retirar, de manera progresiva, la intervención estatal en los mercados de productos y de factores (Corbo y de Melo, 1987).

En Chile y Uruguay los severos shocks externos de 1973-74 crearon una respuesta en la forma de una disminución en la regulación y un sistema comercial más abierto, en particular en el caso de Chile. La primera tarea que enfrentaban los nuevos equipos económicos en cada país, era la de controlar la galopante inflación. Sin embargo, esos equipos también diagnosticaron una excesiva intervención gubernamental como causa fundamental de la ineficiente asignación de recursos y el lento crecimiento. Desde su punto de vista, era necesario eliminar las regulaciones sobre los mercados de bienes y de

factores, lo cual también incluía la reducción de las barreras al libre comercio y a los flujos de capitales. Era necesario también, sustituir un sistema tributario "en cascada" por un sistema que creara mucho menores distorsiones en la asignación de recursos. Tales medidas contribuirían a una estabilización sostenible y beneficiarían la asignación de recursos, eliminarían los recurrentes cuellos de botella, y llevarían a un mayor crecimiento.

El país que más lejos llegó con su proceso de liberalización económica fue Chile. Uruguay se ubicó en un punto intermedio, y Argentina fue el país que menos cambios realizó.

Medidas de la Reforma

En la primera fase, los países fundamentaron sus políticas anti-inflacionarias en reducciones fundamentales en los déficits fiscales y en el crecimiento monetario. (Los déficits fiscales eran sustanciales mucho antes del colapso de los gobiernos civiles) El sustancial y crónico déficit fiscal de Chile fue eliminado mediante drásticas reducciones en los gastos, de acuerdo a categorías (15 por ciento en 1975), junto con una reforma arancelaria posterior. En Uruguay, se redujo el déficit fiscal mediante la introducción de un impuesto sobre el valor agregado (IVA). Sin embargo, el déficit total, luego de lograr un presupuesto equilibrado en el período de 1979-81 se incrementó hasta 10 por ciento del producto en 1982. En Argentina, el déficit fiscal nunca fue realmente controlado. Se reconoció que estas medidas "ortodoxas" eran contradictorias, pero se pensó que los beneficios potenciales fácilmente desvirtuarían los costos temporales de la recesión.

Las políticas de reducción del gasto fueron, en sí mismas, vistas como insuficientes para corregir los desequilibrios internos y externos. Por lo tanto, las políticas de estabilización en cada país también incluyeron intentos fundamentales para reorientar los gastos. Las políticas de reorientación fueron implementadas junto con las políticas diseñadas para cambiar los precios relativos al interior de los bienes importables y entre los bienes importables y los bienes exportables. En Chile se logró la reorientación acompañada por ajustes de precios al interior de los bienes transables, mediante una fuerte devaluación real y una reducción de las barreras a las importaciones. En Argentina, se logró este mismo proceso mediante una combinación de devaluación real, reducción de impuestos a las exportaciones, y una cierta

reducción de las barreras a las importaciones. En Uruguay, la reorientación incluyó la combinación de una devaluación real, una reducción de las barreras a las importaciones, y subsidios a las exportaciones no tradicionales. Para evitar la repetición de las crisis externas, en cada país se complementaron estos ajustes iniciales con un régimen pasivo de tipo de cambio reptante que buscaba mantener la paridad del poder de compra, ajustada por las variaciones en los términos de intercambio.

Estas políticas comerciales eliminaron exitosamente las crisis en la balanza de pagos. Sin embargo, a pesar de que la tasa de inflación se redujo considerablemente en cada país, permaneció en un nivel demasiado elevado durante varios años, luego de las políticas contractivas. Este hecho se dio inclusive para un país que había logrado un superávit fiscal en 1977 (Corbo, 1990). La persistencia de la inflación motivó un cambio fundamental en las estrategias de estabilización hacia el uso del tipo de cambio como el principal instrumento de estabilización. Se reconoció que las expectativas, con respecto a la devaluación, eran importantes en la determinación de la dinámica de ésta, y se asumió que los objetivos del tipo de cambio —pre-anunciado con hasta seis meses de anticipación y con devaluaciones que iban a una tasa decreciente— romperían las expectativas inflacionarias. En la práctica, la tasa de devaluación, determinada de acuerdo a un esquema pre-anunciado, conocido como la “tablita”, fue menor que la diferencia existente entre la inflación doméstica y la inflación mundial. Esta política correspondía a un tipo de cambio reptante “activo”.

En el frente microeconómico se dieron importantes reformas. Con diferencias en su aplicación e intensidad, los tres países retiraron los controles de precios, liberalizaron las tasas de interés, descentralizaron la intermediación del gobierno, y retiraron parcialmente las regulaciones que ejercían en los mercados de trabajo. Los tres países también relajaron las restricciones sobre el comercio internacional y liberalizaron los flujos de capitales. Sin embargo, con excepción del retiro de la regulación sobre los mercados financieros domésticos, que se dio de manera rápida de todos los casos, la secuencia de las reformas fue diferente en cada país. Uruguay retiró todos los controles sobre los flujos de capital y muchos controles sobre los precios de los bienes a inicios del programa, pero tuvo un progreso más lento en la liberalización del comercio internacional. Por el contrario, Chile, fue el país que más lejos llegó en la eliminación de los controles de precios domésticos, del endémico

déficit fiscal, y en la reducción de las barreras comerciales, pero mantuvo los controles sobre los flujos de capital de corto plazo, por un largo tiempo al igual que importantes regulaciones sobre el mercado de trabajo. Por otro lado, Argentina también eliminó los controles de precios y retiró la mayoría de las restricciones sobre los flujos de capital de corto plazo, así como las restricciones cuantitativas sobre las importaciones (con algunas excepciones importantes) antes de implementar algunas reducciones arancelarias ad-hoc.

El rápido levantamiento de las regulaciones sobre los mercados financieros domésticos, una característica común de las reformas en los tres países, fue importante debido a los muchos años en los cuales la asignación del crédito no se había regido por los precios relativos y en los cuales las tasas de interés real habían sido altamente negativas. Los tres países retiraron las regulaciones sobre los mercados financieros domésticos de manera sustancial en dos formas. La primera, eliminando progresivamente los topes máximos para las tasas de interés. Y la segunda, reduciendo las restricciones sobre los intermediarios financieros. Argentina pasó de requerimientos de reservas equivalentes al 100 por ciento y de programas de crédito dirigidos, a un sistema de reservas fraccional descentralizado. El gobierno Chileno, en primer lugar, redujo el control que tenía sobre el sistema financiero permitiendo que, intermediarios que no fueran los bancos, operaran sin controles sobre la tasa de interés. Luego, en los años siguientes, retiró los topes máximos sobre el interés en los bancos comerciales y devolvió los bancos comerciales en poder del Estado, al sector privado. En Uruguay, se legalizaron los depósitos en dólares a inicios del programa, y los programas de crédito directo fueron desmantelados. Posteriormente, en 1977, los controles de entrada al sistema bancario fueron levantados.

Cada país también intentó abrir su economía a los flujos internacionales de capital, pero la velocidad y la extensión de esas acciones variaron. Uruguay legalizó los traslados de capital privado ya en 1974 y alcanzó una convertibilidad total hacia 1977. Argentina eliminó casi todos los controles sobre los movimientos de capitales en 1979. Chile retiró progresivamente las regulaciones sobre los flujos de capitales de mediano plazo, eliminando los límites globales sobre los préstamos en 1979 y las restricciones sobre la entrada mensual de flujos de capitales en Abril de 1980. Las restricciones sobre la entrada de flujos de capital de corto plazo no fueron desmanteladas sino hasta fines de 1981.

En los tres países, se dió una liberalización relativamente menor de los mercados de trabajo. Estos mercados continuaron siendo controlados mediante penalizaciones o prohibiciones sobre los despidos del personal, legislación sobre los salarios y/o indexaciones salariales. Sin embargo, el debilitamiento del poder de los sindicatos laborales coadyuvó a la desregularización *de facto* en el período inicial de las reformas.

Los Resultados

En la etapa inicial de las reformas, cuando se estaban liberalizando los mercados se estaba reduciendo la inflación mediante un conjunto de políticas macroeconómicas que intentaba mantener un tipo de cambio real "apropiado" y un déficit en cuenta corriente sostenible, los tres países lograron buenos resultados. La mayoría de sus problemas comenzaron al aparecer y desarrollarse desequilibrios macroeconómicos en el período posterior a 1978, cuando estos países se encontraban implementando un segundo intento de estabilización. En Argentina, la tasa de devaluación pre-anunciada fue incompatible con las reformas financieras (Calvo, 1986) y el irreductible déficit fiscal. Como consecuencia de ello, se sucedieron significativas entradas de capital para financiar el déficit gubernamental. A su vez, los flujos de capital aceleraron una gran apreciación del peso, la misma que se hizo insostenible. Por último, cuando las tasas de interés reales domésticas se incrementaron drásticamente anticipándose a una devaluación significativa, el escenario estaba preparado para una profunda recesión y para el colapso del fuertemente endeudado sector financiero. En Chile, una indexación salarial del 100 por ciento, con respecto a la inflación pasada, era incompatible con una tasa de devaluación decreciente pre-anunciada y dió como resultado una apreciación del peso que el país no pudo revertir sin que se diera una crisis (Corbo, 1985). Más aún, la disponibilidad de un fácil financiamiento externo, en un momento en el cual era muy rentable endeudarse en el exterior, sostuvo la apreciación real del peso por un período largo; una situación que afectó las actividades exportadoras, las cuales habían comenzado a penetrar los mercados externos, y también a los sectores que competían con las importaciones, que acababan de completar un ajuste bastante exitoso a las reformas de la política comercial (Corbo y Sanchez, 1985). Además, la abrupta reducción de la inflación, junto con algunas políticas monetarias contractivas, dió lugar, en 1981, a un gran incremento en las tasas de interés reales que creó penurias sustanciales, especialmente para las empresas que realizaban actividades transables (Tybout,

1986). Uruguay se ubicó en un punto intermedio. De acuerdo a los estándares históricos tuvo un buen desempeño hasta 1979, cuando sufrió los shocks externos que se originaron en Argentina, y luego a principios de 1981, cuando surgió un déficit fiscal que fue incompatible con la política cambiaria. La apreciación real que siguió desanimó nuevas actividades exportadoras y, en menor grado, aquellas actividades que competían con las importaciones y que todavía tenían elevados niveles de protección⁷.

En el resto de América Latina, no hubo mayor receptividad a las ideas reformistas de los países del Cono Sur. Ciertamente, Brasil, Colombia, México y Perú respondieron a los shocks externos asociados a las primeras crisis del petróleo, reforzando su sesgo anti-exportador mediante la introducción de mayores restricciones a las importaciones. Sin embargo, luego de la segunda crisis del petróleo y la crisis de la deuda, el movimiento reformista se extendió más. Las reformas de la década de 1980 serán analizadas en la siguiente sección.

VII. INTENTOS DE LIBERALIZACION DE LA DECADA DE 1980

La necesidad de realizar ajustes debido a la segunda crisis del petróleo, especialmente cuando la opción fácil de tomar préstamos en el extranjero había desaparecido, dió como resultado una revisión total de las políticas económicas en América Latina. Por ello no es sorprendente que, dada la severidad de la crisis que se estaba desarrollando, la década de 1980 presencié cambios fundamentales en las políticas en América Latina⁸.

Luego de 1982, los países de América Latina reconocieron su incapacidad para continuar financiando grandes déficits en cuenta corriente. Ellos

7. Otro problema común a los tres países fue la expansión de la aceptación del riesgo por parte del sistema financiero. Por un lado, la falta de supervisión apropiada y de evaluación de la calidad de la cartera, y el seguro de depósitos de facto por otro lado, dieron como resultado carteras de préstamos extremadamente riesgosas y tasas de interés real muy altas. Ultimamente, McKinnon (1986), uno de los principales proponentes de la liberalización financiera, proponía que, para evitar una elección adversa, debería ponerse un límite sobre las tasas de interés reales, con intermediarios financieros que gastaban más para evaluar la calidad de sus préstamos.

8. Para una evaluación del consenso sobre la reforma de política, ver Williamson (1990).

también reconocieron, uno por uno, la necesidad de reformas fundamentales que les permitieran lograr una reducción sostenible en los déficits en cuenta corriente y con un nivel de producción más elevado que antes, mientras se creaban las condiciones para un crecimiento sostenible. Entre estas reformas, un elemento clave ha sido un programa completo de ajuste estructural en el que se buscará de manera concurrente los objetivos de estabilización, eficiencia y crecimiento. Existen dos componentes principales en los programas de reformas que se están llevando a cabo. El primero involucra la restitución de los equilibrios macroeconómicos, con énfasis en llevar el nivel de demanda y su composición (bienes transables con respecto a bienes no-transables) al nivel del producto y al nivel del financiamiento externo que podría ser movilizado sobre una base recurrente. Además, deberían reducirse las elevadas tasas de inflación y el déficit externo, objetivos que generalmente requieren una reducción creíble y sostenible en el déficit del sector público. El otro componente estaba orientado a incrementar la eficiencia y restaurar el crecimiento, con énfasis en la creación de incentivos más apropiados, retirando las restricciones a la movilidad de los factores e, incrementando los ahorros y la inversión. La re-definición del rol del Estado ha sido uno de los componentes principales de estas reformas estructurales. Esta redefinición incluye el rol del Estado como productor, regulador y agente distributivo. Por lo tanto, la re-estructuración de las empresas públicas y su privatización son áreas claves de la reforma.

Este tipo de reformas se implementaron en México a partir de 1983 pero de manera creciente desde 1985, en Uruguay comenzaron en 1984, en Bolivia comenzaron a partir de 1985, en Venezuela a partir de 1989, y en Costa Rica a partir de 1985. En Chile, un país que había logrado los mayores progresos en la reforma estructural durante el período previo a su propia crisis interna de 1982-83, las reformas comenzaron en 1984 y se concentraron en crear una situación macroeconómica estable, como la manera de proporcionar el marco para una expansión sostenible en actividades productoras de transables. Brasil y Argentina todavía se encuentran luchando para controlar la inflación; y, Perú y Nicaragua han postergado el ajuste y presentan el mayor deterioro en el bienestar social. En los últimos años, El Salvador y Honduras también han iniciado programas de reformas fundamentales.

En la implementación de estas reformas, la resistencia política ha sido el principal problema para las reformas del sector público, el régimen comer-

cial, y los mercados domésticos de bienes y trabajo. Las reformas del sector público y del régimen comercial han enfrentado una fuerte oposición de los sectores rentistas que tradicionalmente se han beneficiado de un sector público más grande, es decir, los proveedores del sector público y los sindicatos (Argentina y Brasil son buenos ejemplos), así como, los productores y los empleados de los sectores industriales que gozan de una elevada protección. Los principales logros en el control de la inflación se han dado en Bolivia, Costa Rica, Chile y México. Por otra parte, México, Costa Rica, Bolivia, Venezuela, y últimamente, El Salvador y Honduras han realizado importantes avances en la liberalización del comercio internacional. En Bolivia y México se ha logrado un buen avance en la reestructuración del sector público y en la reducción del rol del sector público en la producción y la distribución. Sin embargo, el lograr un crecimiento del ingreso per cápita elevado y sostenible ha sido un objetivo muy difícil en toda la región. El sobredimensionamiento de la deuda que se acumuló en el período del gasto fácil de fines de la década de 1970 y a principios de la década de 1980, y la crisis macroeconómica asociada, de la década de 1980, muy probablemente han jugado un rol negativo en el inicio de la respuesta de la inversión y en el crecimiento.

Sin embargo, a pesar de las dificultades encontradas, en América Latina existe una creciente aceptación de que para salir de la actual crisis debe mantenerse el esfuerzo de la reforma. La eventual recuperación del crecimiento no solamente requiere de políticas con menores distorsiones (Easterly, 1990) sino también de mayor inversión y de mayores ahorros. La eventual recuperación de la inversión requiere de una situación macroeconómica estable y predecible, en la que puedan tomarse compromisos de largo plazo (Serven y Solimano, 1990). Por otro lado, un mayor ahorro para financiar una mayor inversión requiere de un importante esfuerzo fiscal (Corbo y Schmidt-Hebbel, 1990).

En la década de 1980, en América Latina se ha llegado a un consenso sobre tres elementos clave: la estabilización, la re-estructuración del sector público y la necesidad de integrarse a la economía mundial. En particular, cada vez tiene mayor aceptación el hecho de que otras reformas deseables podrían inclusive tener un efecto negativo si la situación macroeconómica no está bajo control lo más pronto posible. Por lo tanto, un esfuerzo, creíble y sostenible, de reforma fiscal, y de todo el sector público, se encuentra en el centro de cualquier intento de reforma que aspire a ser exitoso. En este sentido, Chile

y México son los países que han hecho el mayor progreso en establecer las bases para una implementación exitosa de otras reformas que enfatizan la eficiencia.

Conclusiones

A riesgo de que parezca una sobre-simplificación, podría decirse que, hasta la Primera Guerra mundial, las políticas económicas en América Latina se basaron en el principio de las ventajas comparativas. Durante este período, el crecimiento estuvo liderado por las exportaciones. Al mismo tiempo, la industrialización que progresaba en el campo de la manufactura ligera, fue el resultado de un crecimiento del ingreso, más que de la intervención del Estado.

Hacia los inicios de la década de 1920, la mayoría de los países habían vuelto al patrón oro y habían implementado regímenes comerciales que discriminaban ligeramente las actividades exportadoras como resultado de impuestos sobre las exportaciones y aranceles bajos para las importaciones. Cuando se produjo la Gran Depresión y colapsaron los mercados internacionales de exportaciones y de capitales, estos países intensificaron los controles sobre las importaciones y lo hicieron mediante incrementos en los aranceles y la institucionalización de barreras no-arancelarias al comercio. A pesar de que durante la segunda parte de la década de 1930 e inicios de la década de 1940 se logró una cierta reducción en las restricciones a las importaciones, el régimen comercial vigente cuando se inició la Segunda Guerra Mundial estuvo sesgado en favor de la actividad manufacturera competitiva con las importaciones y en contra de las actividades exportadoras.

A medida que el comercio mundial se reanudaba en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, las exportaciones latinoamericanas crecieron, pero con una tasa más lenta que aquella del conjunto mundial, debido al sesgo anti-exportador. La tasa de incremento anual promedio para América Latina entre 1951 y 1960 fue de 1.4 por ciento, contra una tasa mundial de 4 por ciento. (América Latina, en cambio, experimentó tasas de crecimiento anual promedio inusualmente elevadas en el período inmediatamente posterior a la guerra, desde 1945 hasta 1950 fue de 15.5 por ciento, como resultado de la reconstrucción en Europa y el resultante elevado nivel de demanda por materia prima). Adicionalmente, el proceso de industrialización había alcanzado,

acelerado por la sustitución de importaciones apoyado por el sesgo en los regímenes comerciales y por el concomitante crecimiento en el ingreso.

A pesar de que el comercio mundial se encontraba en ascenso durante este período, muchos países de América Latina se mostraban pesimistas con respecto a la posibilidad de volver al crecimiento liderado por las exportaciones. Este pesimismo llevó a lo que en el presente documento se denomina como "industrialización por sustitución de importaciones - Estructuralismo I." Esta estrategia fue articulada por Prebisch en la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), y recomendaba la industrialización por sustitución de importaciones como una estrategia de desarrollo.

En la medida que los países comenzaron a experimentar problemas de balanza de pagos y de inflación, y a medida que el dinamismo del sector manufacturero se hacía más lento, al haberse completado la etapa fácil de sustitución de importaciones, el modelo de sustitución de importaciones comenzó a ser cuestionado. Quienes sostenían el modelo de sustitución de importaciones tuvieron que modificarlo. Por eso, su respuesta, a fines de la década de 1950, añadió un nuevo giro a la teoría estructuralista, el mismo que en el presente documento se denomina como "Estructuralismo II".

De acuerdo con esta versión, era la falta de disponibilidad de divisas la que estaba limitando el crecimiento. En razón de que la sustitución de importaciones ya había sido llevada muy lejos, se tenía que implementar una nueva forma de esta estrategia —la integración regional—, preferentemente en combinación con un incremento en la ayuda externa. La planificación económica proporcionaría la estructura en la cual sería posible evaluar las opciones de política.

El primer elemento de esta prescripción de política estuvo expresado en un movimiento hacia la integración económica regional, tal como la CEPAL lo había recomendado hacia fines de 1950. El segundo elemento, basado en un modelo de dos brechas, de límites al crecimiento, dió lugar a la teoría de la brecha de ayuda externa, debido a que en ese momento había una ausencia virtual de mercados de capitales internacionales para flujos de capitales de mediano y largo plazo; y también, debido a que las previsiones para el crecimiento de las exportaciones eran muy pesimistas. Con respecto a la planificación económica, a pesar de que la CEPAL había estado promocionando

técnicas de planificación, y especialmente proyecciones para el sector comercial, desde mediados de la década de 1950, la Alianza para el Progreso, establecida en 1961, proporcionó el incentivo más fuerte: planteó, como condición previa para la ayuda externa la existencia de un plan económico global. El desarrollo de las instituciones financieras fue usado para canalizar la ayuda y los préstamos extranjeros hacia los "sectores clave" que se suponía se expandirían.

Debe señalarse que a pesar de las prescripciones de Prebisch sobre la intervención del gobierno para llevar a cabo la sustitución de importaciones, desde un inicio él expresó su preocupación por el sesgo anti-exportador de las políticas de sustitución de importaciones existentes. De hecho, luego del período en el cual fue director del ILPES y luego de su traslado a la Comisión de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) Prebisch mostró un claro interés por su parte para mejorar las perspectivas comerciales en los países en desarrollo. Es muy claro, la sustitución de importaciones fue llevada a sus extremos, a fines de la década de 1950 y a inicios de la década de 1960 y que el costo de las distorsiones resultantes se hizo explícito de manera muy evidente. Más aún, en aquellos países en los cuales se había llegado más lejos en este enfoque, la estabilización macroeconómica se convirtió en el principal problema debido a las recurrentes crisis en la balanza de pagos y a una creciente inflación.

Algunos países reconocieron los peligros de las reformas instituídas. El primero en reconocerlo fue Brasil, a mediados de la década de 1960, seguido muy de cerca por Chile en 1965 y Colombia 1967. Un poco más tarde, a mediados de la década de 1970, tres países del Cono Sur —Argentina, Chile y Uruguay— iniciaron un conjunto de reformas orientadas hacia la liberalización de sus economías y el control de la inflación. Durante un tiempo, sus esfuerzos probaron ser bastante exitosos, y muy bien podrían haber permanecido, a no ser por la sustancial apreciación que resultó de esfuerzos de estabilización destinados al fracaso, antes de ser implementados, y de flujos de capital destinados a inversiones desafortunadas, a fines de la década de 1970. Las crisis externas, en particular los incrementos en los precios del petróleo, el incremento en las tasas de interés internacionales y la subsiguiente recesión a nivel mundial, se aunaron a los errores macroeconómicos y llevaron al colapso de las tres economías.

Luego de la segunda crisis del petróleo y de las crisis de la deuda, la aceptabilidad de nuevas reformas se hizo más amplia en América Latina. Bolivia, Costa Rica, Mexico y Venezuela fueron los países que aplicaron las reformas más importantes. Hace poco, El Salvador y Honduras han seguido la misma ruta. Las áreas principales de las reformas han sido el sector público, el régimen comercial y la regulación de los mercados doméstica.

Cuadro N° 1
OFERTA REAL DE DINERO

Año	Argentina	Brasil (1931 = 100)	Colombia	Chile	U.S.
1928	99.6	76.4	111.9	n.a.	105.9
1929	97.4	78.5	91.2	n.a.	104.4
1930	96.5	85.6	91.3	n.a.	104.4
1931	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1932	110.5	106.1	143.2	126.2	100.6
1933	96.6	104.1	172.6	120.9	93.6
1934	109.8	113.3	147.7	139.0	99.7
1935	103.2	118.6	145.3	154.4	116.2
1936	104.5	128.2	164.9	164.2	124.9
1937	108.1	122.5	166.9	154.7	120.7
1938	106.7	147.3	164.1	159.7	127.7
1939	108.3	151.2	162.2	172.8	142.2

FUENTES: La información sobre Oferta Nominal de Dinero y sobre Tasa de Precios, con excepción de Chile, está tomada de los Cuadros 1.9 y 1.6, respectivamente, en Diaz-Alejandro (1983). Los datos sobre el nivel de precios en Chile provienen del Cuadro V (que se refiere al Índice del Costo de vida en Santiago) en Ellsworth (1945, p. 165). Los datos sobre el stock nominal de dinero en Chile se refieren al fin de año y las cifras han sido obtenidas del Cuadro N° 11 de Deaver (1970, p. 60) que se encuentra en Meiselman (1970).

Cuadro Nº 2
TASAS DE CAMBIO REAL

Año	Argentina	Brasil	Colombia (1929 = 100)	Chile
1929	1.00	1.00	1.00	1.00
1930	1.09	1.19	1.22	0.97
1931	1.41	1.84	1.34	0.89
1932	1.61	1.61	1.46	3.00
1933	1.15	1.45	1.65	2.35
1934	1.50	1.68	1.68	1.84
1935	1.41	1.87	1.71	1.74
1936	1.32	1.89	1.64	1.79
1937	1.23	1.63	1.65	1.59
1938	1.30	1.73	1.48	1.49
1939	1.43	1.83	1.37	1.45

FUENTES Y METODOS: Las tasas de cambio reales se han calculado a precios constantes de 1931 y se han convertido a tasas con 1929 = 1.00, como sigue:

$$\text{Tasa de Cambio Real} = \frac{\text{Tasa de Cambio Nominal} \times \text{Índice de Precios en USA}}{\text{Tasa de Precios de Cada País}}$$

La información para las tasas de cambio nominal y los índices de nivel de precios, con excepción de Chile, se han tomado los Cuadros 1.5 y 1.6 respectivamente, de Díaz-Alejandro (1983). La información sobre el nivel de precios en Chile proviene del Cuadro V (que se refiere al índice de costo de vida en Santiago) en Ellsworth (1945, p. 165). La información para las tasas de cambio nominal se han obtenido de De la Cuadra y Cortés (1984).

REFERENCIAS

- BAER, W.
1967 "The Inflation Controversy in Latin America: A Survey." *Latin America Reserarch Review*, 2 (2).
- BALASSA, B. and ASSOCIATES
1971 *The Structure of Protection in Developing Countries*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- BERGMAN, J.
1970 *Brazil : Industrialization and Trade Policies*. London: Oxford University Press.
- BERLINSKI, J. and SCHYDLOWSKI, D.M.
1982 "Incentive Policies and Economic Development: Argentina." in B. Balassa and associates, *Development Strategies in Semi-industrial Economies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- BHAGWATI, J.
1978 *Anatomy and Consequences of Trade Controls Regimens*. New York: National Bureau of Economic Research.
- CAMPOS, R.
1961 "Two Views on Inflation in Latin America." In A.O. Hirschman (ed.), *Latin American Issues*, New Yord: Twentieth Century Fund.
- CARDENAS, E.
1984 "The Great Depression and Industrialization: The Case of Mexico." in R. Thorp (ed.), *Latin America in the 1930s*, New York: St. Martin's Press.
- CARDOSO, E.A.
1979 "Inflation, Growth and the Real Exchange Rate: Essays on Economic History in Brazil." Ph. D. dissertation, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Mass.

- CARVALHO, J.L. & HADDAD, C.
1981 "Foreign Trade Strategies and Employment in Brazil." in A.O. Krueger et al. (eds), *Trade and Employment in Developing Countries*, vol. 1, Individual Studies, Chicago: Chicago University Press.
- CEPAL
1955 *Introducción a la Técnica de la Programación*. México: Naciones Unidas.
- CEPAL
1976 *América Latina: Relación de Precios del Intercambio*. Santiago, Chile: CEPAL
- CHENERY, H. & BRUNO, M.
1962 "Development Alternatives in an Open Economy: The Case of Israel." *Economic Journal*, March.
- CHENERY, H. and STROUT, A.
1966 "Foreign Assistance and Economic Development." *American Economic Reviews*, Sept.
- CHENERY, H. & RADUCHEL, W.
1971 "Substitution in Planning Models". En Chenery (ed.), *Studies in Development Planning*, Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- CORBO, V.
1974 *Inflation in Developing Countries. And Econometric Study of the Chilean Inflation* Amsterdam: North-Holland Publishing Co.
- CORBO, V.
1985 "international Prices, Wages and Inflation in an Open Economy: A Chilean Model." in *Review of Economics and Statistics*, November.

CORBO, V.

1988 "Problems, Development Theory, and Strategies of Latin America." in G. Ranis and T.P. Schultz (eds.) *The State of Development Economics: Progress and Perspectives*. London: Basil Blackwell.

CORBO, V.

1990 "Public Finance, Trade and Development: The Chilean Experience." in V. Tanzi (ed.) *Fiscal Policy in Open Developing Economies*, International Monetary Fund, Washington, D.C.

CORBO, V. & J. de MELO

1987 "Lessons from the Southern Cone Policy Reforms." in World Bank Research Observer, Volume w, Nº 2.

CORBO, V. & J. M. SANCHEZ

1985 "Adjustments by Industrial Firms in Chile During 1974-82." in Scrambling for Survival, World Bank Staff Working Paper Nº. 764, November.

CORBO, V. & K. SCHMIDT-HEBBEL

1990 "Public Policies and Saving in Developing Countries." *Journal of Development Economics*.

CORDEN, M.W.

1966 "The Structure of a Tariff System and the Effective Protective Rate." *Journal of Political Economy*, Aug.

DEAVER, J

1970 "The Chilean Inflation and the Demand for Money." in D. Meiselman (ed.) *Varietas of Monetary Experiences*, Chicago: University of Chicago Press.

DE LA CUADRA, S. and CORTES, H.

1984 *Recesiones Economicas, Crisis Cambiarias y Ciclos Inflacionarios: Chile 1936-1982*. Santiago, Chile: Instituto de Economia, Pontificia Universidad Católica.

DIAZ-ALEJANDRO, C. F.

1970 *Essays on the Economic History of the Argentine Republic.*
New York, N.Y.: Columbia University Press.

DIAZ-ALEJANDRO, C. F.

1982 "Latin America in Depression, 1929-39." in M. Gersovitz, C.F. Díaz-Alejandro, G. Ranis, y M. f. Rosenzweig (eds.), *The Theory and Experience of Economic Development.* London: George Allen and Unwin.

DIAZ-ALEJANDRO, D.F.

1983 "Stories of the 1930s for the 1980s." in P. Aspe-Armella, R. Dornbusch, and M. Obstfeld (eds.), *Financial Policies and the World Capital Market: The Problem of Latin American Countries.* Chicago: University of Chicago.

DIZ, A.C.

1966 "Money and Princes in Argentina, 1935-62." Ph.D. dissertation, Chicago, University of Chicago.

ELLSWORTH, P. T.

1945 *Chile: And Economy in Transition.* New York: Macmillan.

FFRECNCNCH-DAVIS, R.

1971 "Economic Policies and Stabilization Programas, Chile 1952-69." Ph.D. dissertation, University of Chicago.

FINDLAY, R.

1971 "The Foreign Exchange Gap and Growth in Development Ecomies." in J. Bhagwati, et al. (eds.), *Trade, Balance of Payments and Growth,* Amsterdam: North-Holland Publishing Co.

FISHLOW, A.

1972 "Origins and Consequences of Import Substitution in Brazil." in L. de Marco (eds), *International Economics and Development,* New York: Academic Press.

FISHLOW, A.

1985 "The State of Latin American Economics." in Inter-American Development Bank, *1985 Report*, Washington, D.C.

FURTADO, C.

1963 *The Economic Growth of Brazil*. Berkeley, Calif.: University of California Press.

FURTADO, C.

1976 *Economic Development of Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.

FURTADO, C.

1985 *A Fantasia Organizada*. Rio de Janeiro, Brazil: Editore Paz et Terra S.A.

HARBERGER, A.

1964 "Some Notes on Inflation." in W. Baer & I. Kerstenetzky (eds), *Inflation and Growth in Latin America*. New Haven: Yale University Press.

HIRSCHMAN, A.O.

1961 "Ideologies of Economic Development in Latin America." in A.O. Hirschman (ed.), *Latin American Issues: Essays and Comments*. New York: Twentieth Century Fund, Inc.

KRAVIS, I.B. & LIPSEY, R.E.

1981 "Princes and Terms of Trade for Developed-Country Exports of Manufactured Goods." NIBER, Working Paper N° 744, Cambridge, Mass.: NBER

KRUEGER, A.O.

1978 *Foreing Trade Regimes and Economic Development: Liberalization Attempms and Consequences*. Cambridge, Mass.: Ballinger Press for NBER.

KRUEGER, A. O.

1983 *Trade and Employment in Developing Countries*, vol. 3, *Synthesis and Conclusions*. Chicago: Chicago University Press for NBER.

Lipsey, R.E. 1963: *Prince and Quantity Trends in the Foreign Trade of Press.*

LIPSEY, R.E.

1963 *Prince and Quantity Trends in the Foreign Trade of the United States*, Princenton University Press.

LITTLE, I., SCITOVSKY, T., and SCOTT, M.

1970 *Industry and Trade in Some Developing Countries: A Comparative Study*. New York: Oxford University Press.

MACARIOS, S.

1964 "Protectionismo e Industrializacion en America Latina" *Boletín Económico para América Latina*, vol. 9 (Marzo).

MADDISON, A.

1982 *Phases of Capitalist Development*. Oxford: Oxford University Press.

MADISSON, A.

1985 *Growth, Crisis and Interdependence 1929-38 and 1973-83*. Paris: OECD

MEISELMAN, DAVID (ed)

1970 *Varieties of Monetary Experience*. Chicago: University Of Chicago Press.

MICHAELY, M.

1985 *Trade, Income Levels, and Dependence*. Amsterdam: North-Holland Publishing Co.

MUÑOZ, O.

1968 *Crecimiento Industrial de Chile, 1914-1965*, Santiago: Universidad de Chile, Instituto de Economía y Planificación.

NOGUES, J.

1985 "A Historical Perspective Of Peru's Trade Liberalization Policies of the 80's." Mimeo.

NOYOLA, J.

1965 "El Desarrollo Economico y la Inflación en México y otros Países Latinoamericanos". *Investigaciones Económicas*, 16(4), México

OCAMPO, J.A.

1984 "The Colombian Economy in the 1930s" in R. Thorp (ed), *Latin America in the 1930s*, New York: St. Martin's Press.

O'CONNEL, A.

1986 "Free Trade in One (Primary Producing) Country: The Case of Argentina in the 1920s, In G. di Tella and D.C. Platt (eds.), *The Political Economy of Argeentina, 1980-1946*, New York: ST. Martin's Press.

PALMA, G.

1984 "From an Export-Led to an Import-Substituting Economy: Chile 1914-39." in R. Thorp (ed.), *Latin America in the 1930s*, Ney York: St. Martin's Press.

PINTO, A.

1960 *Ni Estabilidad ni desarrollo: La Política del Fondo Monetario Internacional*. Santiago: Editorial Universitaria.

PREBISCH, R.

1947 *Introduccion a Keynes*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

PREBISCH, R.

1950 "El Desarrollo Económico de América Latina y sus principales problemas" Nueva York, Naciones Unidas.

PREBISCH, R.

1959a "Commercial Policy in the Underdeveloped Countries." *American Economic Review*, May.

PREBISCH, R.

1959b *El Mercado Común Latinoamericano*. New York: Naciones Unidas.

PREBISCH, R.

1986 "Argentine Economic Policies since the 1930s: Recollections." in G. di Tella & D.C. Platt (eds.), *The Political Economy of Argentina 1980-1946*. New Yor: St. Martin's Press.

REYNOLDS, L.G.

1985 *Economic Growth in the Third World 1850-1980*. New Haven, Conn.: Yale University Press.

SEERS, D.

1962 "A Theory of Inflation and Growth Based on Latin American Experience." *Oxford Economic Papers*, June.

SERVEN, L. & A. SOLIMANO

1990 "Adjustment Policies and Investment Performance in LDCs: Theory, Country Experiences and Policy Implications." Report on Adjustment Lending II Conference volume (forthcoming).

SILBER, S.

1977 "Analise da Politica Ecnomica e do Compartimento de Economia Brasileira Durante o Período 1929-1939. in F.R. Versiani and J.R.M. de Barros (eds.), Sao Paulo: Savarca S.A.

SUNKEL, O

1958 "La Inflación Chilena" Un enfoque heterodoxo". *El trimestre Económico*, (Oct.-Dec.).

TAYLOR, L. & BACHA, E.

1973 "Growth and Trade Distortions in Chile." In R.S. Eckaus and P.N. Rosenstein-Rodan (eds), *Analysis of Development Problems*, Amsterdam: North-Holland Publishing Co.

UNIVERSIDAD DE CHILE

1963 *La Economía Chilena en el Período 1950-1963*. Santiago: Instituto de Economía.

VINER, J.

1953 *International Trade and Economic Development*. Oxford: Clarendon Press.

WESTHAL, L.

1978 "The Republic of Korea Experience with Export-Led Industrial Development." *World Development*, vol. 6.

WILLIAMSON, J.

1990 *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*
Washington, D.C., Institute for International Economics.

