

LOS PARADIGMAS DEL DESARROLLO EN LA HISTORIA LATINOAMERICANA

José Antonio Ocampo *

Este ensayo muestra las tendencias más destacadas de la historia de los “paradigmas” del desarrollo en América Latina. Es una tarea difícil, ya que no existe una historia del pensamiento económico latinoamericano como tal. El pensamiento estructuralista y su evolución hacia la teoría de la dependencia ha recibido mayor atención. Entre ellos se cuentan el reciente volumen de Rodríguez (2006) sobre el pensamiento estructuralista, los ensayos de Bielchowsky (1998) y Rosenthal (2004) sobre la historia del pensamiento cepalino y el primer volumen de la autobiografía de Furtado (1989), que es en gran medida una historia de los primeros años de la CEPAL. A ello se deben agregar el interesante trabajo de Joseph Love (1994) sobre ideas e ideologías económicas en América Latina desde 1930, que se centra en gran medida en el estructuralismo, la escuela de la dependencia y las influencias del marxismo sobre esta última, y el ensayo ya clásico de Palma (1978) sobre la teoría de la dependencia. El hecho de que las escuelas estructuralista y dependentista tengan su propia historia refleja, sin duda, el hecho de que, aunque influidas por corrientes de pensamiento externas a la región, tuvieron una gran originalidad, incluso si se piensa de ella como “la originalidad de la copia”, para utilizar el sugestivo título de un ensayo de Cardoso (1977) sobre la CEPAL. No sólo eso: éstas son las únicas escuelas de pensamiento, que habiendo surgido de América Latina han influido sobre los debates económicos internacionales. El resto se visualizan a sí mismas como contribuciones a una ciencia económica que se considera universal. Los ensayos sobre los debates nacionales son quizás más abundantes, aunque se encuentran muy dispersos. Entre ellos se destaca el libro de Ricardo Bielchowsky (1996) sobre la historia del pensamiento económico brasileño entre 1930 y 1964.

Más que intentar una historia del pensamiento económico latinoamericano, cuyas peculiaridades nacionales deben ser todavía objeto de ensayos al estilo del último de los textos mencionados, este trabajo toma una ruta diferente. Siguiendo los textos clásicos sobre historia del desarrollo económico latinoamericano,¹ busca más bien articular la historia de las ideas con la de los procesos de desarrollo. Con tal propósito, utiliza extensamente un ensayo previo del autor (Ocampo, 2004a), que analizó la relación entre América Latina y la economía mundial desde fines del siglo XIX. Proporciona, en tal sentido grandes líneas interpretativas de la relación entre las ideas y los procesos de desarrollo, más que una historia rigurosa de unas u otros.

El ensayo está dividido en seis partes. Las dos primeras sirven de contexto. En la primera de ellas se analizan algunos equívocos que son comunes en los debates sobre el desarrollo

* Profesor de la Universidad de Columbia. Ex-Secretario Ejecutivo de la CEPAL. Quiero agradecer los comentarios de Oscar Altimir y Osvaldo Sunkel a una versión anterior de este ensayo, así como los de Ricardo Bielchowsky, Osvaldo Sunkel y otros participantes en el seminario sobre paradigmas que tuvo lugar en la CEPAL en junio de 2007.

¹ Véanse, entre otros, Furtado (1971) y Cardoso y Pérez Brignoli (1979). Aunque con objetivos más amplios de presentar la teoría del desarrollo económico, el texto de Sunkel y Paz (1976) puede agregarse a esta categoría.

latinoamericano, en tanto que la segunda presenta tres hipótesis fundamentales para entender los cambiantes “paradigmas”. Las tres secciones posteriores se refieren en forma cronológica a tres etapas generalmente bien aceptadas del desarrollo económico latinoamericano: la era de las exportaciones, la etapa de industrialización dirigida por el Estado, y la fase de las reformas de mercado. El ensayo concluye con unas breves conclusiones, en las que se detallan algunas apreciaciones sobre el legado de la historia de los paradigmas del desarrollo.

1. Equívocos comunes

Los conceptos de “ortodoxia” y “heterodoxia” se han utilizado con frecuencia en los debates de las últimas décadas para referirse a diferentes escuelas de pensamiento económico, pero no resultan siempre apropiados e incluso se tornan cada vez menos relevantes a medida que nos adentramos en el pasado. Además, estos conceptos tienen sentidos cambiantes a lo largo del tiempo. De hecho, en muchos sentidos las ortodoxias de ayer se han transformado en las heterodoxias de hoy –y, a su vez, las ortodoxias de hoy son a veces las ortodoxias de anteaer. Dos ejemplos servirán para ilustrar este punto.

El primero tiene que ver con los objetivos de la política macroeconómica. En las primeras décadas de la posguerra, dominadas por el pensamiento keynesiano, la visión predominante y, en este sentido, “ortodoxa”, indicaba que la política macroeconómica debería propender al pleno empleo y el crecimiento económico. Tan evidente era esta idea para los pensadores de entonces que incluso quedó consagrada en el primer artículo del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional, que en su segundo inciso, relativo a los objetivos de la nueva organización y en relación con el crecimiento equilibrado del comercio internacional, agrega que con ello se busca “alcanzar y mantener altos niveles de ocupación y de ingresos reales y a desarrollar los recursos productivos de todos los países miembros como objetivos primordiales de política económica”. Esta idea suena “heterodoxa” hoy, cuando los bajos niveles de inflación se consideran casi como un sinónimo de “estabilidad macroeconómica”, y la visión “ortodoxa” dominante señala que éste debe ser el objetivo central y quizás único de los bancos centrales, dos ideas que, sin duda, hacen remecer a Lord Keynes en su tumba.

Algo similar ocurren con la identificación de desarrollo económico con industrialización. Como lo muestra Love (1994), esta idea se afianzó firmemente en torno a la Segunda Guerra Mundial y se transformó en la posguerra en la visión dominante –y, en tal sentido, “ortodoxa”—del pensamiento sobre desarrollo económico. Tanto así que, por lo menos hasta los años setenta, el Banco Mundial adhirió firmemente a este concepto, como lo reflejan los trabajos de uno de sus economistas jefes más reconocidos de entonces, Hollis Chenery.² La “ortodoxia” de entonces se ha transformado también en la “heterodoxia” de hoy.

² Véase, por ejemplo, la recopilación de sus ensayos clásicos que hizo el Banco Mundial en Chenery (1979).

Por otra parte, hay muchos estereotipos en la historia económica latinoamericana e incluso mundial, que resultan claramente equívocos. Uno de los más comunes es la tendencia a asociar el auge del comercio exterior del siglo XIX con el avance del libre cambio. Esta asociación, que resulta ciertamente válida para Gran Bretaña en la segunda mitad de dicho siglo es, por lo contrario, falsa en otras partes del mundo. En efecto, casi todas las formas de pensamiento económico de fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX eran “liberales” en el sentido de identificar el desarrollo económico con la libre empresa –es decir, con el progreso de la empresa privada— pero eran al mismo tiempo nacionalistas y, por lo tanto, se expresaban en una política proteccionista en materia de comercio exterior. No en vano, el historiador económico Paul Bairoch (1993, caps. 2-4) caracterizó la asociación entre el librecambio y el auge comercial anterior a la Primera Guerra Mundial como uno de los grandes mitos de la historia económica mundial.

En realidad, hubo unos pocos países que adoptaron una política librecambista por decisión nacional, pero no hubo tal cosa como libre comercio internacional. Más bien, la política de comercio exterior siguió siendo parte de los procesos de consolidación de los Estados-Nación, así como de las diferentes oleadas imperialistas. Las grandes potencias emergentes, como Estados Unidos y Alemania, fueron firmemente proteccionistas y de hecho, desarrollaron en su interior las defensas más elaboradas del proteccionismo –o, como se vino a denominar posteriormente en los debates económicos, de la “industria incipiente”. Después de un corto auge de las ideas librecambistas a mediados del siglo, la tendencia mundial en las últimas décadas del siglo XIX y comienzos del siglo XX fue hacia el proteccionismo. Según veremos más adelante, América Latina no fue ajena a dicha tendencia. Aquellas regiones de Asia o África que siguieron la ruta librecambista lo hicieron más como imposición del Imperio Británico que como elección propia.

Un equívoco similar existe con la asociación entre la fase de industrialización de las primeras décadas de la posguerra en el mundo en desarrollo y la “sustitución de importaciones”, tanto así que el concepto de “industrialización por sustitución de importaciones” se ha venido a utilizar corrientemente para referirse a este período. Esta idea fue objeto de una crítica rigurosa en el proyecto sobre historia económica de América Latina que, por solicitud del Banco Interamericano de Desarrollo, dirigió Rosemary Thorp (véanse Thorp, 1998, y Cárdenas, Ocampo y Thorp, 2003). Allí quedó claro que la sustitución de importaciones fue apenas uno de los elementos de la estrategia de industrialización y no necesariamente el más importante en varios países, sobre todo los más pequeños, ni tuvo la misma importancia en los países de mayor tamaño en distintas etapas del proceso de industrialización. Para muchos, la sustitución de importaciones estuvo combinada con estrategias de exportación e integración económica. Por ese motivo, ese proyecto sugirió que el concepto de “industrialización dirigida por el Estado” capta mucho mejor lo que fue específico de las políticas de desarrollo entre los años cincuenta y setenta.

Otro discurso asimila la ortodoxia contemporánea al “Consenso de Washington”. Cada día ha quedado más claro que este concepto es objeto de mucha confusión. En perspectiva, es claro que el decálogo original que sugirió Williamson (1990) no suscita realmente un “consenso” aún entre los defensores de las reformas de mercado. A medida que los resultados de las reformas de mercado mostraron sus limitaciones, la

heterogeneidad se ha ampliado y se han agregado elementos que antes habían estado por fuera del “consenso”. La “segunda generación de reformas” resulta un concepto aún más confuso, entre otras porque existen discrepancias profundas sobre lo que significa el desarrollo institucional, el supuesto foco de atención de tal generación de reformas. Como resultado, hay en realidad muchas más “ortodoxias” contemporáneas de lo que se supone a menudo (así como muchas más heterodoxias). Esto corresponde, además, al concepto desarrollado desde los años noventa por algunos autores de que en realidad no existe un solo tipo de “economía de mercado” o, como lo formulan estos autores, de que existen en realidad muchas “variedades de capitalismo”.³

Una historia de los “paradigmas” del desarrollo debe comenzar, por lo tanto, reconociendo que esta historia no se presta a simplificaciones, que a veces confunden más de lo que aclaran, y que es necesario visualizar la heterogeneidad y la complejidad de cada etapa de desarrollo y las formas cambiantes del concepto mismo de desarrollo.

2. Tres proposiciones básicas

Quisiera comenzar con tres proposiciones básicas que nos sirven de marco de referencia para muchos de los debates referidos a las distintas etapas del desarrollo latinoamericano.

La primera de ellas es que América Latina se ha visto casi siempre a sí misma en función de su articulación a la economía mundial. Esto es ciertamente válido para el primer período, la etapa exportadora, pero también lo es en el pensamiento estructuralista, que en contra de las lecturas ortodoxas contemporáneas, nunca promovió visiones autárquicas del desarrollo. Todo lo contrario, la visión que emanó del pensamiento de Prebisch fue la de *redefinir* la articulación de América Latina con la economía mundial, no la de aislarse de ella. Por eso incluso la CEPAL se tornó en una crítica temprana de los excesos de sustitución de importaciones y en promotora de la diversificación exportadora y la integración económica.

Aunque algunas versiones del pensamiento estructuralista y dependientista tuvieron una versión más bien mecánica de la relación entre la dependencia externa (o alguna de sus dimensiones) y las estructuras internas,⁴ las versiones más sofisticadas no incurrieron en ese error. Por el contrario, la interacción entre las formas –por lo demás variables– de la articulación con la economía mundial y las estructuras económicas, políticas y sociales internas ocupó un papel destacado en la literatura, como lo reflejan los trabajos de Cardoso y Faletto (1969) y Sunkel (1971), entre otros. De hecho, lo que implicaban las propuestas de Prebisch y la CEPAL es que era posible, dentro de ciertos márgenes, moldear la articulación a la economía mundial, lo que a veces implicaba, sin embargo, generar nuevas formas de dependencia externa.

Curiosamente, el pensamiento ortodoxo contemporáneo es más ambivalente en este sentido. Por una parte, ha defendido a ultranza la liberalización del comercio exterior

³ Véanse, entre otros, Albert (1992), Hall y Soskice (2001) y Rodrik (2007).

⁴ Esto incluye el análisis de los efectos del deterioro en los términos de intercambio de materias primas, cuyos efectos fueron ciertamente sobreestimados en la literatura cepalina, máxime cuando el período que cubre desde los años treinta al setenta no hubo tal tendencia al deterioro.

como mecanismo esencial para acelerar los ritmos de desarrollo. Pero, por otra, visualiza las políticas económicas y otras características internas de los países como las determinantes fundamentales del ritmo de crecimiento de los países. Gradualmente, y con particular fuerza a partir de la crisis asiática, se ha reconocido de nuevo el papel central que juega el funcionamiento de los mercados internacionales —particularmente de capitales, pero también de materias primas— en el crecimiento de los países en desarrollo, incluso con primacía sobre los factores internos.⁵

Curiosamente, el pensamiento marxista ha sido igualmente ambivalente en ese sentido, como lo expresa en particular el debate sobre los modos de producción en los años sesenta y setenta (Love, 1994). Aunque se reconoció la existencia de una jerarquía económica internacional (el imperialismo), el elemento dominante en dicho debate fue la articulación de diferentes modos de producción, y entre éstos y las estructuras de poder de los países y, por ello, la transformación fundamental siempre fue vista como interna (una revolución nacional).

A grandes rasgos, sin embargo, los distintos paradigmas del desarrollo latinoamericano han partido del análisis de la integración de los países de la región en la economía mundial, aunque, por supuesto, con interpretaciones muy diferentes de las virtudes y deficiencias de distintas formas de integración. La historia del pensamiento sobre el desarrollo en la región se puede visualizar mejor a través de un análisis de las formas variables de la articulación de las economías latinoamericanas con el también cambiante contexto internacional, más que en función de factores fundamentalmente internos.

La segunda proposición coincide mucho con lo expresado en el trabajo de Guillermo O'Donnell (2008) en este libro y podría plantearse de la siguiente manera: el liberalismo encarnó su origen en una tensión fundamental entre la igualdad —planteada primero como igualdad ante la ley— y la libre empresa, con su correlato en los derechos de propiedad. El primero de estos elementos, la definición de que todos los ciudadanos son iguales ante la ley, es quizás el avance más importante del mundo contemporáneo y quizás por ello de la definición misma de modernidad, en contraposición con las estructuras estamentarias que la precedieron. Fue, además, esencial para el surgimiento del capitalismo moderno, porque éste necesita reconocer que todos los agentes económicos pueden relacionarse como iguales en el mercado, que además está protegido en su funcionamiento por un marco normativo que proporciona la ley, ante la cual los ciudadanos son reconocidos también como iguales. En este sentido, los dos conceptos son complementarios.

Al mismo tiempo, como lo señala Norberto Bobbio (1989) en un precioso libro sobre las controversias históricas al interior del liberalismo italiano, existe una tensión constante entre estos dos principios liberales, que produce vertientes que tienden a privilegiar alternativamente el principio de igualdad o la defensa de los derechos de propiedad. Es una tensión constante que se expresa también en la historia del liberalismo político a

⁵ Es este sentido, son muy interesantes los aportes de Calvo (2005), que ha señalado que tanto el auge de los años noventa como la crisis de fin de siglo fueron fruto de fenómenos internacionales más que nacionales. Véase también el ensayo reciente de Izquierdo *et al.* (2007).

nivel internacional. En efecto, bajo este nombre se identifican tanto partidos políticos, como el austriaco y el alemán, defensores a ultranza de la libre empresa, como partidos políticos como el inglés, el antiguo italiano y varios latinoamericanos (entre los cuales sobresale quizás el colombiano) que, partiendo de la defensa de la igualdad social, desarrollaron históricamente una tendencia intervencionista cercana a la social democracia. En cierto sentido, la social democracia puede ser vista como una expresión política acabada del principio liberal de igualdad de los ciudadanos.

La misma tensión se expresa en el pensamiento económico. Así, el institucionalismo económico moderno proclama los derechos de propiedad y los costos de transacción asociados a la debilidad o ausencia de dichos derechos como los ejes en torno a los cuales se articula el desarrollo institucional (véase, en particular, North, 1990). Por el contrario, un conjunto amplio de corrientes de pensamiento económico coloca el análisis de las desigualdades que genera el mercado en el centro de su agenda, y propone medidas redistributivas para corregir estos efectos, tanto a través del presupuesto público como de la regulación de los mercados, especialmente el de trabajo. Este último hecho no es en vano, porque el mercado de trabajo es el que manifiesta de manera más concreta que los agentes que transan en el mercado son desiguales y que las regulaciones estatales deben propender a corregir en parte dicha desigualdad. Esto es, por lo demás, lo que expresa la escisión histórica del derecho laboral del derecho civil.

Además, como lo señala O'Donnell (2008), el principio de igualdad sólo se ha materializado en forma muy gradual a lo largo de la historia, aún en los países industrializados y como resultado, además, de largas luchas sociales. De esta manera, aún el país que expresó en su Declaración de Independencia que era “evidente, por sí misma” la verdad de que “todos los hombres son creados iguales”, los Estados Unidos, tardó casi un siglo en reconocer que dicha igualdad era incompatible con la esclavitud, una lucha que había sido liderada desde comienzos del siglo XIX por el movimiento anti-esclavista británico. A su vez, el movimiento socialista sostuvo desde el siglo XIX una larga lucha por los derechos a la igualdad de los trabajadores, que dieron origen a las normas de protección laboral y al nacimiento gradual del Estado de Bienestar. De manera similar, el movimiento feminista llevó a cabo primero la campaña por el derecho al voto y luego una lucha prolongada por la igualdad de las mujeres en otras esferas de la vida económica y social. Cabe recordar, además, que el derecho al voto no solamente se negó por mucho tiempo a las mujeres sino también a los hombres que carecían de propiedad o eran analfabetos. Solo en épocas relativamente recientes se adoptó finalmente el sufragio universal, una práctica que todas las democracias contemporáneas aceptan como el derecho político fundamental y, por ende, como la expresión más clara de la igualdad política de los ciudadanos.

De esta manera, tomó más de dos siglos para que los principios de igualdad formulados por las dos grandes declaraciones liberales de fines del siglo XVIII, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de la Revolución Francesa y la Declaración de Independencia de los Estados Unidos, se materializaran en múltiples esferas de la vida política y social. Por mucho tiempo no se reconocieron, por lo tanto, derechos que hoy consideramos como inherentes a la ciudadanía y dicho reconocimiento solo surgió como resultado de las luchas de los movimientos sociales.

Lo que esto expresa es, para decirlo de manera muy simple, que el liberalismo nació cojo, no solo porque surgió en el seno de sociedades desiguales sino también porque encarnó desde sus orígenes la tensión ya anotada entre los principios de igualdad y los derechos de propiedad. Esta ambivalencia fue aún más notoria en sociedades que, como las latinoamericanas, traían dentro de sí mismas unas desigualdades profundas heredadas del pasado colonial. Por eso es que el liberalismo económico latinoamericano casi nunca coincidió con el liberalismo político. En el siglo XIX muy pocos países adoptaron de manera más o menos continua una organización política que puede considerarse como claramente liberal y en todos ellos con interrupciones más o menos frecuentes. En el resto de América Latina, el liberalismo político fue más bien una sucesión discontinua de períodos históricos cortos y no tuvo un arraigo muy fuerte entre las elites dirigentes. Como veremos más adelante, una de las excepcionalidades históricas de los últimos veinte años es, precisamente, que el liberalismo económico ha coincidido por fin con el liberalismo político. Lo mismo puede decirse de la constitución de otras instituciones republicanas, como un aparato de justicia independiente al cual pueden acceder en igualdad todos los ciudadanos, un área que sigue siendo hasta nuestros días uno de los grandes déficit institucionales latinoamericanos.

La tercera proposición, y quizás más obvia, es que en América Latina es necesario tener en cuenta la heterogeneidad regional, que se remonta en muchos casos a la Colonia. Es muy distinto, por ello, la historia de aquellos países que se construyeron sobre la base de la dominación de la población indígena, del de aquéllos que se construyeron sobre la base de la esclavitud o de los pocos espacios que se desarrollaron en la Colonia sobre la base de una colonización de blancos pobres (como Costa Rica y algunas regiones de Colombia y Cuba, por ejemplo) o con inmigraciones tardías de mano de obra europea, como en Argentina, Uruguay, en menor medida, el sur de Brasil y Chile. Como lo señalaran textos clásicos sobre historia económica latinoamericana, también las formas de articulación con la economía mundial fueron decisivas, entre ellas si el patrón de especialización era minero o agrario-exportador y, en este último caso, cómo se organizó la producción rural.⁶ Todos estos factores determinaron grandes diferencias entre los países de la región que subsisten hasta nuestros días.

3. La era de las exportaciones

El concepto que quizás describe mejor el pensamiento económico durante la era de las exportaciones –o el “desarrollo hacia afuera” clásico—es el de “progreso”. Dicho concepto –o, en términos más contemporáneos, el de modernización—fue, en efecto, el eje del liberalismo económico latinoamericano. En la visión entonces predominante, el progreso debería ser el resultado de la integración de los países latinoamericanos a la economía mundial como productores de materias primas. Pero al mismo tiempo, como lo ha resaltado una ya extensa historiografía económica, dicha integración no tuvo como prerequisite el mantenimiento de aranceles bajos, es decir no exigía la adopción de principios librecambistas clásicos. Por el contrario, América Latina tuvo los aranceles más altos del mundo desde la segunda mitad del siglo XIX, con una sola excepción: el

⁶ Véanse al respecto los textos citados en la nota 1, así como los aportes más recientes de Bértola y Williamson (2006), Bulmer-Thomas (2003), Cárdenas et al (2003) y Enferman y Sokoloff (1997).

período inmediatamente posterior a la Guerra Civil de los Estados Unidos, en que este país sustituyó a América Latina en dicha posición (Coastworth y Williamson, 2003; Bértola y Williamson, 2006).

Este hecho fue fundamentalmente el resultado de la dependencia fiscal de los impuestos aduaneros. El aparato tributario colonial, basado sobre impuestos a la tierra y a las minas, fue considerado por los liberales decimonónicos como un obstáculo al desarrollo primario-exportador y por ello procedieron a desmontarlo. Al reducir o, en algunos casos, eliminar la vieja base tributaria, lo más fácil fue acudir a los gravámenes aduaneros que, al menos en el caso de los que se recolectaban en las colonias, habían sido previamente bajos y ofrecían, por lo tanto, un buen margen para aumentos los recaudos tributarios. De esta manera, las necesidades fiscales hicieron imposible el librecambio clásico. Los aranceles podían considerarse, como es obvio, como un impuesto implícito a la actividad exportadora, pero los sectores exportadores prefirieron siempre esta forma de tributación a la tributación directa sobre los recursos naturales.

Más allá de las necesidades fiscales, sin embargo, el proteccionismo se arraigó en muchos países de la región en las últimas décadas del siglo XIX, siguiendo tendencias muy comunes en el mundo en esos años. En efecto, según vimos, el liberalismo decimonónico no fue necesariamente librecambista. El liberalismo librecambista que triunfó en Gran Bretaña a mediados del siglo y que se expresó con amplitud en los principales escritos económicos de la época, debe considerarse en la práctica como apenas una de las variantes del pensamiento liberal de la época.

En América Latina, el liberalismo proteccionista no resultó, además, tan contradictorio para las clases empresariales de la época, porque la producción con tecnologías modernas para el mercado interno y la producción para el mercado mundial se veían a la postre como dos manifestaciones de un mismo impulso hacia el “progreso”. En cualquier caso, el objetivo básico fue siempre la producción de materias primas para el mercado mundial y, por ello, las industrias “exóticas” que resultaban de los excesos de protección fueron siempre objeto de crítica. En terminología moderna, el sesgo anti-exportador del régimen de protección preocupaba bastante menos a los liberales de la época que el atraso mismo. O, si se quiere, las economías dinámicas asociadas a modernización importaban más que los costos estáticos de la protección.

Por eso, como lo han documentado ampliamente muchos trabajos de historia económica nacional y local, la industrialización avanzó mucho durante el período primario-exportador, aunque dentro de márgenes más modestos de lo que sería característico en la fase siguiente (Bértola y Williamson, 2006). Lo que no hubo, sin embargo, en América Latina fue un Hamilton o un List. Ese papel lo vino a ocupar Prebisch en la siguiente etapa, pero ya cuando el proteccionismo había estado firmemente asentado por décadas.

Los problemas fundamentales del desarrollo económico de la época, que las instituciones buscaron resolver, giraron en torno a tres problemas básicos: el desarrollo de los transportes modernos, el acceso de los sectores exportadores a los recursos naturales y la movilización de mano de obra. El desarrollo de los servicios sociales, especialmente de la educación pública y de los primeros sistemas de sanidad pública, ocupó también la

atención de los liberales de la época, aunque estuvo muy lejos de los paradigmas de intervención del Estado en estos ámbitos que se generalizaron desde mediados del siglo XX. En torno a estos desafíos se definió, además, el papel del Estado. Todos estos temas tienen especificidades históricas, propias de economías que mostraban todavía un gran atraso.

En relación con el primero de estos problemas, cabe recordar que la integración del territorio fue un problema universal hasta el siglo XVIII, que el desarrollo de los transportes modernos vino por fin a superar en el XIX. En el caso de economías primario-exportadoras, el acceso de los sectores exportadores a los mercados mundiales generó una demanda directa en este campo, a la que se agregaron las demandas que provenían del deseo de integrar el territorio, un objetivo que tenía también carices políticos y que adquirió una gran importancia en Argentina, Chile y México, entre otros países. La atracción de inversiones extranjeras y la inversión privada en general hacia el desarrollo ferroviario, la navegación a vapor y el desarrollo de caminos carreteros fue la opción preferida, pero los propios Estados se involucraron de distintas maneras en esta tarea, otorgando tierras públicas y subvenciones a los inversionistas privados, o como inversionista directo. La demanda de mayores recaudos tributarios, que vino a ser provista a través de las aduanas, estuvo asociada en gran medida a la necesidad de recursos para promover estos desarrollos.

Como se sabe bien, la demanda de transportes modernos para insertar las distintas partes de un país a los mercados mundiales tuvo en muchos casos un efecto paradójico sobre la integración del mercado interno, ya que algunas partes de los territorios nacionales quedaron mejor conectadas con el exterior que entre sí. En esta materia, existe también un contraste con los Estados Unidos, donde la integración del mercado interno siempre ocupó un papel central en el desarrollo de los transportes modernos. A la postre, en América Latina, la tarea de integrar los mercados internos quedó, por esa misma razón, incompleta y hubo que hacer grandes esfuerzos para completarla en la fase de industrialización dirigida por el Estado.

El segundo problema institucional fue cómo poner los recursos naturales al servicio de los exportadores. Ese desafío se expresó, en particular, en el régimen de apropiación de la tierra y en el desarrollo de la legislación minera. El primero de estos esfuerzos incluyó la reducción o eliminación de los resguardos indígenas, continuando en este último caso una tendencia colonial, un reflejo de la abierta animadversión del pensamiento liberal a la propiedad colectiva. El acceso a los recursos naturales y a la tierra tuvo, además, como contrapartida la reducción o eliminación de tributos asociados a la tierra, como el diezmo, y la disminución de aquellos asociados a la minería. En unos pocos casos, las exportaciones de recursos naturales se tornaron en un objeto directo de tributación, pero tales tributos solo se mantuvieron por períodos prolongados en aquellos casos en los cuales el producto exportado era un monopolio natural de alguna naturaleza. El guano peruano y el nitrato chileno son los ejemplos más importantes y quizás únicos de monopolios naturales de este tipo. En este caso, se puede decir que existía un “arancel óptimo” que la legislación reconoció.

El tercer problema y, en cierto sentido, el que más diferenció a las economías de la región, consistió en movilizar la mano de obra hacia los sectores modernos y, en general, crear un mercado moderno de trabajo. En los documentos del siglo XIX, la queja de los círculos empresariales de la época por la escasez de mano de obra fue persistente (véase, al respecto, Bulmer-Thomas, 2003, cap. 4). Aunque esto podía reflejar la abundancia relativa de tierra, estaba igualmente asociada a distintas formas de “atar” la mano de obra a la tierra que caracterizaban a las economías pre-capitalistas: la esclavitud, las relaciones “semi-feudales” de la hacienda latinoamericana tradicional y la pertenencia a una comunidad indígena. En este sentido, el problema no era solo la ausencia de mano de obra, sino específicamente de mano de obra *móvil* y, específicamente, de mano de obra *asalariada*.

Lo que esto implica es que lo que caracterizaba al mercado de trabajo era exactamente la situación opuesta a la que Arthur Lewis caracterizó posteriormente como una “oferta ilimitada de mano de obra”. Implica igualmente que el mercado de trabajo asalariado es quizás la institución fundamental de una economía capitalista moderna, como lo señaló en su momento Marx. La oferta ilimitada de mano de obra de Lewis llegó, por lo tanto, más tarde, cuando el problema institucional de crear un mercado de trabajo moderno había sido resuelto, y fue ciertamente una característica importante de los dos períodos posteriores.

La forma cómo se solucionó el problema de la movilidad de mano de obra en distintos contextos dio lugar a formas (y conflictos) sociales muy diferentes. La mejor solución fue acudir a la mano de obra internacionalmente móvil. Esto dio origen a múltiples proyectos de colonización a lo largo y ancho del continente, cuyos resultados fueron dispares. La solución óptima fue posiblemente la de acudir a la mano de obra europea, pero ello requería altas remuneraciones para competir con las otras fuentes de atracción, especialmente con los Estados Unidos y solo se dio en unos pocos ejemplos sudamericanos, especialmente en Argentina y Uruguay y, en menor medida, Chile y el sur de Brasil (en este último caso durante el auge cafetero de fines del siglo XIX). La otra fuente importante de mano de obra móvil internacionalmente era la asiática, una solución más parcial dadas las enormes distancias involucradas, pero a ella acudieron en parte Cuba, algunas colonias inglesas en el Caribe, Panamá y Perú, así como Brasil, que fue capaz de atraer reductos de migración japonesa. El acudir a una u otra fuente de mano de obra exigía ingresos muy diferentes, como lo señalara en su momento Lewis (1969) y, lo que es igualmente interesante, dio lugar a instituciones sociales muy diferentes. En particular, la mano de obra europea vino a América Latina portando reivindicaciones sociales de los trabajadores y, por ello, implicó el desarrollo temprano de las luchas sindicales. Una tercera solución, de aún menor escala, de la que se beneficiaron algunas plantaciones bananeras del Caribe y Panamá, fue la mano de obra libre que había surgido en el Caribe de habla inglesa a raíz de la abolición temprana de la esclavitud.

Una segunda forma de movilizar mano de obra para satisfacer las demandas de aumento de la producción para el mercado era acudir a los reductos de economía campesina. De hecho, en Estados Unidos se puede pensar que, a diferencia de América Latina, la mezcla de unos reductos importantes de este tipo con la gran migración europea fue lo que permitió un desarrollo temprano de un mercado de trabajo donde la oferta de mano de

obra móvil no fue una restricción al desarrollo. En nuestra región, debido a las modalidades de la economía colonial, hubo muy pocos reductos campesinos, pero allí donde existían –Costa Rica, algunas regiones de Cuba o la región antioqueña en Colombia— fueron una fuente importante de dinamismo moderno.

La tercera forma de movilización de mano de obra es lo que Marx llamó la proletarización, o sea la destrucción de las formas antiguas de producción para poder transformar la mano de obra atada a la tierra en asalariada. Este fue un proceso muy gradual, que se dio en casi todos los países, pero su lentitud generó la sensación de la penuria de mano de obra de la que se quejaban los empresarios latinoamericanos en muchos países. Más aún, los liberales decimonónicos siempre tuvieron una actitud ambivalente en este campo, ya que muchos empresarios desarrollaron sus haciendas con modalidades de organización del trabajo típica de estas formas tradicionales y no pocas veces se excedieron, dando como resultado conflictos agrarios, el más importante de los cuales fue la revolución mexicana.

La última y más paradójica forma de movilización de mano de obra fue acudir a modalidades renovadas de la institución colonial del trabajo forzoso: obligar a la mano de obra indígena a trabajar en las haciendas de exportación. Esta forma de movilización se utilizó, por ejemplo, en las haciendas cafeteras de Guatemala. Aquí la contradicción entre distintos principios liberales llegó a su máxima expresión, como aconteció igualmente en aquellos reductos esclavistas que, como Brasil y Cuba, resistieron por más tiempo la inevitable abolición de esta institución. En ambos casos, la libertad de empresa se obtuvo a costa de la entera negación de la libertad de las personas.

Como lo reflejan estas formas de movilización de mano de obra, en algunos casos los principios liberales no avanzaron muy lejos, como no lo hicieron tampoco en el terreno político, dos fenómenos que están obviamente interrelacionados, ya que las estructuras de poder no abrieron mucho espacio a la democracia política. Por ello mismo, poco fue lo que hizo la etapa liberal para desarrollar servicios sociales. El mayor aporte del liberalismo fue, en este sentido, la educación pública, pero su desarrollo fue muy desigual en la región e incluso muy incompleto aún en los países más avanzados. Uruguay produjo a comienzos del siglo XX los cimientos de un Estado de bienestar, a través del Battlismo (véase, por ejemplo, Finch, 2005). El resto vino más como resultado de luchas sociales que, dependiendo del país, fueron sindicales, heredadas de Europa, y campesinas, de origen más local.

El “progreso” anhelado por los liberales decimonónicos latinoamericanos fue así muy desigual –periférico para utilizar la terminología que más tarde popularizó Prebisch. Careció de un Hamilton o un List y, por ende, del intento de construir naciones industriales modernas. Y, no menos, importante, transitó de viejas a nuevas formas de desigualdad, en muchos casos empleando a las primeras bajo nuevos ropajes.

4. La industrialización dirigida por el Estado

Si la modernización fue el eje de la etapa de desarrollo hacia afuera clásico, la combinación de industrialización e intervención estatal lo fue de la etapa que se inició en

los años treinta. La ruptura con la fase anterior fue menos nítida de lo que señalaron en el pasado algunos textos sobre desarrollo económico, tanto porque la industrialización tenía muchos antecedentes, según vimos, como porque los sectores primario-exportadores siguieron jugando un papel importante en el desarrollo latinoamericano. Siguiendo a Fishlow (1985), podríamos decir que los tres elementos que manifestaron con mayor claridad las nuevas concepciones fueron el desarrollo de una política macroeconómica centrada en el manejo de la balanza de pagos, la visión de la industrialización como motor de desarrollo y la fuerte intervención estatal en diversas esferas de la vida económica. Latinoamérica produjo, además, durante esta nueva etapa del desarrollo una concepción alternativa del orden económico internacional, que sigue ejerciendo una influencia hasta nuestros días.

El primero de estos elementos nació claramente de la crisis mundial de los años treinta. En esta materia, como en lo relativo a la industrialización, había, por supuesto, muchos antecedentes. De hecho, el período de desarrollo exportador anterior fue un período de crisis recurrentes en las economías primario-exportadoras. En ese contexto, uno de los hechos distintivos de América Latina en el contexto internacional fue la tendencia de un grupo importante de países a abandonar el patrón oro o el patrón plata por períodos más o menos prolongados, aunque siempre con la aspiración de retornar al patrón metálico. De esta manera, no hubo un intento de abandonar permanentemente la ortodoxia macroeconómica.

La crisis de los años treinta cambió radicalmente este patrón, porque destrozó los cimientos de la ortodoxia con el colapso del patrón oro en el propio centro. El abandono de dicho patrón en septiembre de 1931 por parte su progenitora, la Gran Bretaña, fue, por ello, un hito, que fue sucedido (y, en algunos casos, precedido) en varios países industrializados por intentos pragmáticos de hacer frente a la crisis a través del gasto público y de políticas monetarias expansionistas. La propia teoría económica sufrió un cambio radical a partir de la publicación de la “Teoría General” de Keynes, que dio paso a un activismo macroeconómico desconocido previamente, cuyo concepto central fue el intento de moderar los ciclos económicos.

La política macroeconómica anti-cíclica surgió también en América Latina como resultado de la crisis de los años treinta, pero las modalidades dominantes de intervención en el manejo macroeconómico fueron distintas, como reflejo de la naturaleza diferente de los determinantes del ciclo económico en el centro y la periferia de la economía mundial. En efecto, mientras el eje del pensamiento keynesiano fue la estabilización de la demanda agregada a través de una política fiscal y monetaria activa, el predominio de los choques externos –tanto en los precios de las materias primas como en la cuenta de capitales— hizo que el centro de atención se desplazara en los países latinoamericanos hacia la balanza de pagos.

La intervención en la balanza de pagos se transformó, así, en el principal instrumento para manejar los choques externos, tanto negativos como positivos. El aparato de intervención se tornó cada vez más complejo: con variantes nacionales, incluyó el control de cambios, aranceles y control directo a las importaciones, impuestos a las exportaciones tradicionales, tipos de cambio múltiples –que en muchos aspectos jugaron un papel más

afín a la política comercial que a la cambiaria—y, más tarde, los incentivos a las nuevas exportaciones. El manejo de estos instrumentos en función del ciclo económico, es decir de los choques de *oferta* agregada de origen externo, jugó un papel anti-cíclico mucho más importante que el manejo de la *demanda* agregada en economías cuyas fuentes de perturbación macroeconómica eran predominantemente de origen externo.

Como lo refleja la naturaleza de estas intervenciones, ellas estuvieron íntimamente ligadas al segundo componente de la estrategia, cuyo foco de atención fue más el crecimiento a largo plazo que el manejo de las coyunturas: la estrategia de industrialización. La industrialización no surgió de un golpe, ni en la práctica ni en las concepciones, sino en forma gradual a medida que se fue generalizando la desconfianza en la posibilidad de que las exportaciones de materias primas siguieran sirviendo como motor de desarrollo. De esta manera, la idea surgió más por la fuerza de los hechos que por una versión articulada de los intereses industrialistas. De hecho, vino a posicionarse en el panorama latinoamericano en un momento en que los intereses primario-exportadores seguían siendo dominantes. Más aún, estos intereses siguieron jugando un papel importante durante toda esta fase de desarrollo, entre otras razones porque la industrialización siguió dependiendo durante la mayor parte del período de las divisas que generaban las exportaciones de productos primarios. En la interpretación de Hirschman (1971), una característica distintiva de la industrialización latinoamericana en comparación con la “industrialización tardía” de los países del continente europeo analizada por Gerschenkron (1962) fue precisamente la debilidad de los intereses industriales en relación con los primario-exportadores.

Los hitos fundamentales en esta historia fueron los colapsos de precios de las materias primas que se desencadenan después de la Primera Guerra Mundial y nuevamente en los años treinta. Las ideas industrialistas fueron tomando fuerza en el mundo entero y se convirtieron en los años cuarenta en la base de las teorías sobre desarrollo económico que surgieron en Europa central y se esparcieron por el mundo entero. Industrialización y desarrollo económico se transformaron en sinónimos durante varias décadas.

Tanto en el caso del manejo macroeconómico centrado en la balanza de pagos como en las visiones industrialistas, fueron los hechos los que impusieron las políticas y, al menos en las primeras etapas, más como resultado de la experimentación que de ninguna visión teórica. Como lo expresara con brillantez el historiador del pensamiento económico latinoamericano, Joseph Love (1994, p. 395): “La industrialización de América Latina fue un hecho antes que fuera una política, y una política antes de que fuera una teoría”. La teoría, que proporcionó la CEPAL, vino en una etapa avanzada, para racionalizar un proceso que ya venía a toda marcha en casi todas partes.

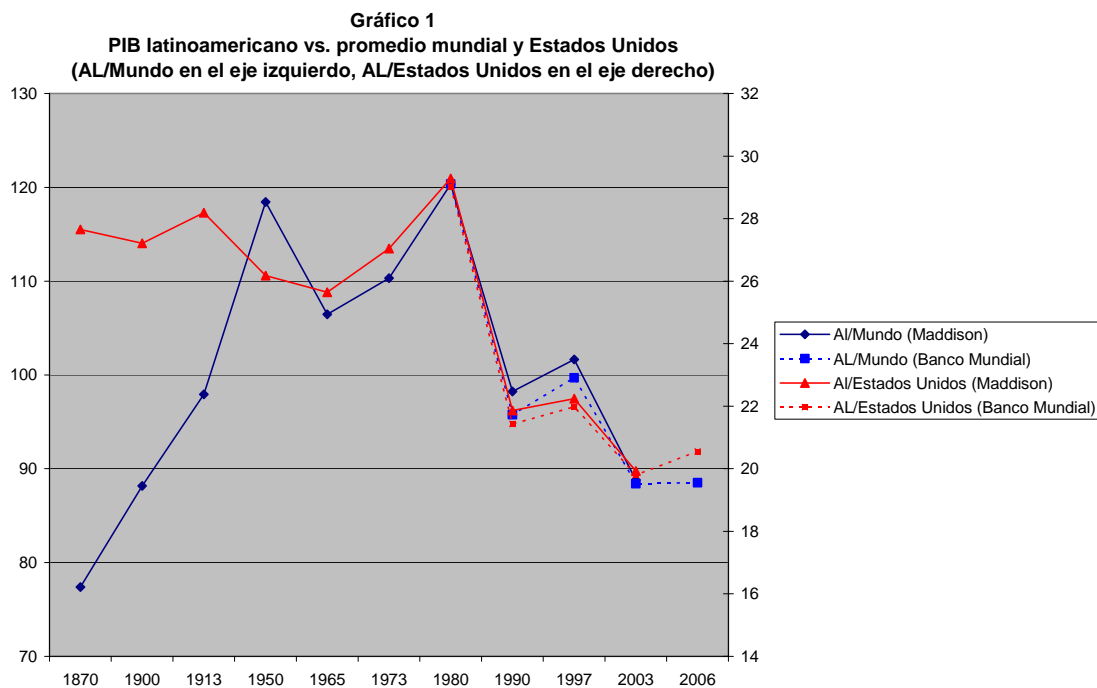
Ambos componentes de la estrategia produjeron un grado de intervención estatal en la economía que no tenía antecedentes. Fuera de las intervenciones en el manejo de la balanza de pagos y el uso de la protección como instrumento de desarrollo, incluyeron una intervención activa en el financiamiento, a través de bancos públicos y del crédito dirigido hacia sectores que se visualizaban como estratégicos, el desarrollo de un complejo aparato de intervención en el sector agrícola (centros de desarrollo tecnológico, regulación de precios, intervención en la comercialización, desarrollo de distritos de riego

y, en varios países, reforma agraria), el desarrollo de una nueva base tributaria basada mucho más en los ingresos y la actividad económica interna que en los aranceles, la continuación de los esfuerzos de integración nacional y, más en general, el desarrollo de una infraestructura moderna así como de un aparato de intervención social complejo.

Cabe resaltar que, en esta visión, que encarnó ante todo el “manifiesto latinoamericano” como denominó Hirschman al informe de la CEPAL de 1949 (Prebisch, 1973), la solución no era aislarse de la economía internacional, sino redefinir la división internacional del trabajo para que los países latinoamericanos pudieran beneficiarse del cambio tecnológico que se veía, con mucha razón, como íntimamente ligado a la industrialización. Más aún, las políticas de industrialización variaron a lo largo del tiempo, en parte para corregir sus propios excesos y en parte para responder a las nuevas oportunidades que comenzó a brindar la economía mundial desde los años sesenta. Como lo han resaltado diversas historias del pensamiento cepalino (Bielchowsky, 1988, Rosenthal, 2004) y lo confirma la revisión del primer medio siglo del “Estudio Económico” anual (CEPAL, 1998), desde los años sesenta la CEPAL se volvió persistentemente crítica de los excesos de la sustitución de importaciones y defensora de lo que puede denominarse un modelo “mixto”, que combinaba sustitución de importaciones con una estrategia de diversificación de la base exportadora y procesos de integración regional, que sirvieran tanto para racionalizar la sustitución de importaciones como de plataformas de transición de los nuevos sectores de exportación hacia los mercados mundiales. Ese se transformó desde mediados de los años sesenta en el patrón dominante de la política económica de la región y se materializó, en concreto, en la generalización de políticas de promoción de exportaciones, la racionalización parcial de la compleja estructura de protección arancelaria y para-arancelaria, la eliminación y simplificación de los regímenes de tipo de cambio múltiple, y la incorporación de esquemas de devaluación gradual en la economías con tradición inflacionaria (Ffrench-Davis, Muñoz y Palma, 1998; Ocampo, 2004a).

La estrategia de desarrollo repercutió, de diversas maneras, en la política social. Algunos desarrollos fueron comunes en la región, en particular el diseño de sistemas públicos de educación básica y de sanidad. Los sistemas más desarrollados de intervención siguieron la tendencia a crear sistemas de seguridad social basados en el empleo asalariado y a regular activamente el mercado de trabajo. En la medida en que el alcance del empleo asalariado en los sectores modernos siguió siendo muy diverso –amplio en los países más desarrollados de la región pero limitado en los países de menor desarrollo relativo—, el resultado fueron unos “Estados de bienestar segmentados” de distinto alcance, en que el grupo de asalariados del sector formal tenían un conjunto amplio de beneficios al que no tenían acceso los sectores informales urbanos y la mayoría de la población rural. Estos últimos sectores quedaron sujetos a las leyes de economías que ya funcionaban claramente con base a la “oferta ilimitada de mano de obra” de Lewis. Por otra parte, bajo el liderazgo inicial de México y en un conjunto amplio de países desde los años sesenta, se aplicaron diversos modelos de reforma agraria, que en general tuvieron alcances limitados, salvo en el caso de Cuba, y sólo afectaron en forma parcial la altísima concentración de la propiedad rural heredada del pasado. El peso de los intereses agrarios dominantes terminó prevaleciendo.

El intervencionismo estatal y la industrialización se convirtieron, por lo tanto, en características distintivas de toda una época. En este sentido, es necesario resaltar que las visiones latinoamericanas en ambos campos estuvieron influidas por dos hechos particulares, que se ignoran a menudo. El primero es que América Latina, a diferencia de otras regiones, venía de experimentar un período de crecimiento económico rápido. De hecho, entre 1913 y 1950 América Latina fue, con Estados Unidos, la región de más rápido crecimiento del mundo (Gráfico 1). Los “tigres” de entonces, para utilizar la terminología de épocas posteriores, se localizaban en la región. En este sentido, la continuidad con el pasado fue vista en la región como la continuación de una estrategia que ya había mostrado sus virtudes, es decir como la apuesta a una estrategia exitosa.



Fuente: Maddison (2003) y Banco Mundial.

Ese éxito limitó, a su vez, algunas de los excesos estatistas. Este es un segundo hecho distintivo de la industrialización dirigida por el Estado en América Latina, que también se olvida en las interpretaciones críticas de este periodo. Cabe recordar, al respecto, que las opciones que enfrentaban las economías del mundo en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial no eran entre intervención del Estado y libre empresa, sino entre distintas modalidades de intervención del Estado. Dicha intervención y la planeación eran vistas en el mundo entero como las únicas alternativas a la desorganización de los mercados que había caracterizado las décadas precedentes. El hecho distintivo es que en la elección entre modalidades de intervención, América Latina optó por una *menor* no por una mayor intervención, es decir por esquemas de organización económica en los que la empresa privada seguía teniendo un papel preponderante. La propia inversión extranjera fue

bienvenida en la medida en que contribuía al proceso de industrialización, aunque restringiendo, a su vez, en muchos países, su acceso a los recursos naturales, a la infraestructura y a los servicios financieros. En este sentido, el éxito de un modelo de industrialización condujo al desarrollo de una economía mixta que se parecía mucho más a Europa occidental que a los modelos socialistas que proliferaron después de la Segunda Guerra Mundial en gran parte del mundo. Solo en Cuba se asentó este último modelo, a lo que hay que agregar los ensayos fallidos de Chile y Nicaragua en los años setenta y ochenta.

En la medida en que la intervención del Estado y las nuevas visiones del desarrollo surgieron del colapso del sistema económico internacional, el salto a una visión alternativa del orden económico internacional vino como un corolario. ¿Qué sentido tenía, en efecto, pensar en la especialización de acuerdo con las ventajas comparativas en la inmediata posguerra, cuando no existía economía mundial –es decir, cuando el sistema financiero internacional había virtualmente desaparecido, y la división internacional del trabajo había sido sustituida por un maraña de regímenes de protección y de acuerdos bilaterales, que bajo el liderazgo alemán en los años treinta, habían terminado por hacer trizas el multilateralismo? El colapso del sistema económico internacional proporcionó, por el contrario, una oportunidad para repensar la organización misma del sistema. El concepto de un sistema económico internacional asimétrico, centro-periferia para utilizar la terminología de Prebisch, tenía paralelos en visiones europeas, especialmente alemanas, y sirvió para repensar la división internacional del trabajo.

La reconstrucción del sistema económico internacional siguió dos líneas paralelas, que siguieron los dos nuevos ejes de la geopolítica mundial. En el eje occidental, liderado por los Estados Unidos, los esfuerzos de reconstrucción se concentraron en Europa occidental por mucho tiempo, en cierto sentido marginando a América Latina, como lo ha resaltado Thorp (1998). Solo fue en los años sesenta cuando la reconstitución del sistema internacional comenzó a ser evidente y, por ende, fue posible pensar de nuevo en las ventajas comparativas, pero también en redefinir las reglas del comercio y las finanzas internacionales en función del desarrollo. Para entonces, sin embargo, el dinamismo del comercio internacional se había desplazado hacia las manufacturas y las propias ideas industrialistas habían cambiado la naturaleza de las preguntas. Por ello, el tema central fue en los años sesenta cómo insertarse en las corrientes dinámicas de comercio de manufacturas, tanto a través de políticas nacionales como de las preferencias que otorgaban los países industrializados a las exportaciones de los países en desarrollo. Estos fueron los ejes del informe de Prebisch como primer Secretario General de la nueva Conferencia sobre Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas (Prebisch, 1962). En el hemisferio occidental, además, la revolución cubana, hizo que la atención de los Estados Unidos se concentrara de nuevo en América Latina, dando impulso a la creación del Banco Interamericano de Desarrollo y de la Alianza para el Progreso, cuyas ideas estuvieron inspiradas en buena medida por la CEPAL.

¿Qué pasaba con la ortodoxia por esos años? Al menos hasta los años setenta, el Banco Mundial participó del consenso industrialista y contribuyó con sus proyectos al proceso de industrialización y a construir aparatos modernos de intervención del Estado, muy notablemente en las áreas de infraestructura. Por mucho tiempo, el Banco careció de un

pensamiento propio, pero en los años setenta, cuando dicho pensamiento fue claramente articulado bajo el liderazgo de Hollis Chenery, las visiones industrialistas e intervencionistas todavía predominaban. La ortodoxia tradicional quedó, por lo tanto, localizada en pocos lugares, especialmente en algunas universidades de Estados Unidos y en el Fondo Monetario Internacional, donde la visión keynesiana de manejo de las crisis fue sustituida muy pronto por visiones más ortodoxas, que se centraban en la contracción de la demanda agregada y el ajuste del tipo de cambio durante las crisis.

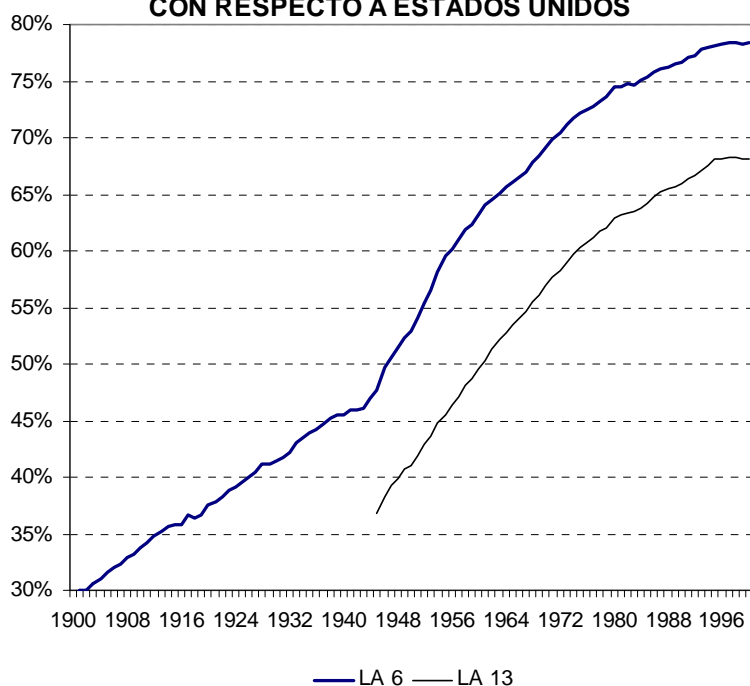
Vista como un todo, la fase de industrialización dirigida por el Estado fue un período relativamente exitoso. Aunque el crecimiento se rezagó con respecto al resto del mundo entre 1950 y 1965, ello reflejó en buena medida la recuperación de aquellas regiones, como Europa occidental, que habían sido devastadas por la guerra. América Latina comenzó a crecer de nuevo por encima del promedio mundial entre 1965 y 1980 (véase el Gráfico 1 nuevamente). La historia es, por supuesto, diversa. Algunos de los éxitos del período previo, en particular los países del Cono Sur (Argentina, Uruguay y Chile) y Cuba tendieron a rezagarse, y otros, entre los que se destaca Bolivia, tuvieron un crecimiento lento pese a su bajo nivel inicial de ingreso. Pero en el resto de la región, el crecimiento económico fue satisfactorio y lo fue especialmente en las dos economías más grandes, Brasil y México. Las exportaciones de algunos rubros primarios perdieron fuertemente participación en el comercio mundial, especialmente en productos alimenticios y petróleo, pero en otros productos primarios y en manufacturas la región aumentó su participación en el comercio mundial. Desde mediados de los años cincuenta fue, en efecto, evidente una aceleración de las exportaciones (Ocampo, 2004a).

Los patrones de desarrollo tuvieron, además, diferencias entre países y variaron a lo largo del tiempo. Los países más pequeños –los centroamericanos, en particular, pero también Bolivia o Ecuador—, así como algunos medianos –como Perú en los cincuenta y buena parte de los sesenta—, sobre-impusieron la sustitución de importaciones sobre un modelo que siguió siendo, en lo fundamental, primario-exportador. Los países de mayor tamaño evolucionaron gradualmente, sobre todo en los años sesenta hacia variantes del modelo “mixto” que comenzó a promover la CEPAL desde la misma década, en el que, como vimos, se combinaba sustitución de importaciones con promoción de exportaciones e integración regional. Brasil fue nuevamente el caso más notable, pero también lo fueron Argentina y Colombia. México fue tal vez el país grande que otorgó un énfasis temprano a la diversificación exportadora, especialmente de productos agropecuarios, pero dicho esfuerzo flaqueó con posterioridad.

El avance social fue mucho más generalizado en esta fase que en la anterior. De hecho, las investigaciones de Valpy Fitzgerald han demostrado que los indicadores de desarrollo social mostraron un claro quiebre favorable en los años cuarenta y aumentaron rápidamente hasta 1980 (véase, por ejemplo, el Gráfico 2, tomado de Astorga, Bergués y FitzGerald, 2003). Pese a las críticas reiteradas a la escasa generación de empleo, García y Tokman (1984) mostraron que ésta había sido muy dinámica entre 1950 y 1980 y había conducido a una reducción de la informalidad total (urbana y rural) en las economías más dinámicas. Por otra parte, aunque las tendencias distributivas fueron dispares, el grueso de la reducción de la pobreza que se logró a lo largo del siglo XX se produjo durante esta

fase de desarrollo y, especialmente, entre 1950 y 1980 (Prados de la Escosura, 2007).⁷ Por el ritmo de crecimiento alcanzado —a lo cual se pueden agregar estos resultados en materia social—, algunos defensores de las reformas del mercado se han referido recientemente al período de industrialización dirigida por el Estado como una “edad de oro” (Kuczynski y Williamson, 2003, pp. 29 y 305), en claro contraste con las visiones que tendieron a señalar a esta etapa del desarrollo en los años setenta y ochenta como un gran fracaso histórico.

Gráfico 2
ÍNDICE RELATIVO DE CALIDAD DE VIDA
CON RESPECTO A ESTADOS UNIDOS



LA6: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela
 LA13: Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.
 Fuente: Astorga, Bergés y FitzGerald (2003)

5. Las reformas de mercado

El modelo de industrialización dirigida por el Estado comenzó a recibir críticas desde los años sesenta, tanto de la ortodoxia económica como de la izquierda política.⁸ Desde la

⁷ En efecto, de acuerdo con este autor, la pobreza se redujo en seis países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Uruguay y México) del 71% en 1913 a 27% en 1990; de esta reducción, 30 puntos (es decir, poco más de dos terceras partes) tuvieron lugar entre 1950 y 1980.

⁸ Véanse, por ejemplo, las revisiones del debate realizadas en distintos momentos por Hirschman (1971), Fishlow (1985) y Love (1984).

ortodoxia se le criticó la falta de disciplina macroeconómica y las ineficiencias que generaba una estructura de protección arancelaria y para-arancelaria muy elevada y, en general, el excesivo intervencionismo estatal. Desde la izquierda se le criticó su incapacidad para superar la dependencia externa y, sobre todo, para transformar las estructuras sociales desiguales y dependientes derivadas del pasado. Aunque sin compartir necesariamente los puntos de vista de la izquierda política, Hirschman (1971, p. 123) expresó de manera brillante una idea de esta naturaleza: “Se esperaba que la industrialización cambiara el orden social, y todo lo que hizo fue producir manufacturas”.

El modelo enfrentó muchas tensiones, tanto económicas como sociales y políticas. La indisciplina macroeconómica fue menos generalizada de lo que se piensa a menudo (fue, más bien, un problema de Brasil y el Cono Sur que del conjunto de la región) y, según vimos, el modelo se adaptó al diverso tamaño de las economías y a las oportunidades que comenzó a brindar el creciente comercio mundial de manufacturas desde los años sesenta. El modelo hubiera podido evolucionar y, de hecho estaba evolucionando en varios países de la región, hacia una estrategia parecida a la de Asia Oriental, es decir, hacia una mezcla de protección con promoción de exportaciones. De hecho, en la literatura de los años setenta, muchos países latinoamericanos, entre los que se destaca Brasil, eran presentados internacionalmente como ejemplos de éxito exportador, al lado de los tigres asiáticos.

Los conflictos sociales fueron los que le dieron los primeros golpes fuertes al modelo, especialmente en el Cono Sur. Fishlow (1985, p. 165) expresó esta idea de manera lúcida, al afirmar que: “Los instintos militares son intervencionistas. Pero los líderes militares pueden racionalizar convenientemente la represión política en nombre de la flexibilidad necesaria en los precios y en los salarios. El objetivo no es una adaptación a una determinada estructura económica sino la reconstrucción radical de la sociedad civil”. De esta manera, la conversión hacia un modelo neo-liberal surgió inicialmente de una manera más defensiva que ofensiva, como una defensa del capitalismo frente a la expansión del mundo socialista. En esto el patrón latinoamericano se diferencia del de los países industrializados, donde la transformación que había comenzado en los años setenta bajo los gobiernos de Thatcher y Reagan fue claramente ofensiva: un reflejo de la confianza de la empresa privada de que podía vivir sin el manto protector del Estado e incluso la convicción de amplios círculos empresariales de que la intervención estatal se había convertido en un obstáculo a su desarrollo. La actitud ofensiva vendría en América Latina más tarde, desde mediados de los años ochenta y, especialmente, en la década de los noventa.

Lo que resultó fatal para el paradigma precedente fue a la postre la crisis de la deuda. La grave crisis del desarrollo que se desencadenó entonces fue el resultado de la combinación de unas políticas internas riesgosas –alto endeudamiento externo en un contexto de bajas tasas reales de interés a nivel internacional y altos precios de materias primas—con un choque externo de gran magnitud generado por la conjunción de la fuerte e inesperada elevación de las tasas de interés en los Estados Unidos y el colapso, igualmente inesperado, de los precios de materias primas (Díaz-Alejandro, 1988; Ocampo, 2004a). La lentitud en las soluciones a la crisis de la deuda y la condicionalidad de los préstamos internacionales, bajo un Banco Mundial de orientación ahora claramente

ortodoxa, que complementaba con recursos de más largo plazo los préstamos y la condicionalidad tradicional del Fondo Monetario Internacional, se convirtieron en determinantes adicionales. Aún así, los cambios tuvieron por algún tiempo direcciones muy diversas. Es cierto que desde mediados de los años ochenta se inició la liberalización económica en varias economías, pero estos procesos tuvieron lugar junto con diversos experimentos de ajuste anti-inflacionario de corte heterodoxo y quizás, en la mayoría de los países, con un rechazo todavía abierto a las formas más radicales de liberalización económica. De hecho, muchas de las transformaciones estructurales que tuvieron lugar en los años ochenta fueron más el efecto colateral de las políticas de corto plazo adoptadas para manejar la crisis que de una clara estrategia de largo plazo.

Una diferencia esencial entre el nuevo y el viejo paradigma fue, en cualquier caso, la relación entre las ideas y la práctica. En el caso del viejo paradigma, la teoría, expresada por la CEPAL, llegó en una etapa avanzada del proceso, para racionalizar una práctica que ya llevaba un par de décadas y en algunos casos más. En el nuevo paradigma, las ideas vinieron primero como una ofensiva intelectual e incluso abiertamente ideológica que, aunque tenía precedentes, tomó pleno vuelo en los años setenta. El caso más paradigmático de ello fue, por supuesto, la ofensiva de la Escuela de Chicago en Chile desde los años cincuenta, cuyos resultados fructificarían bajo el régimen de Pinochet, dándole un sello distintivo a un régimen que careció inicialmente de modelo económico alguno (Valdés, 1995). Algunos textos de difusión, entre los que se destaca el de Balassa, Bueno, Kuczyinski y Simonsen (1986), jugaron un papel importante en este proceso.

El hecho de que la condicionalidad del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional jugara también un papel importante en la difusión de las nuevas políticas desde los años ochenta les dio en parte el carácter de una imposición externa, a diferencia nuevamente del paradigma precedente que, aunque influido por corrientes externas de pensamiento, surgió claramente desde dentro. Por eso, mientras el documento que mejor sintetizó la visión del período anterior fue el “manifiesto latinoamericano” surgido de la CEPAL, el que plasma con más claridad el nuevo paradigma sería el decálogo del “Consenso de Washington” que formuló Williamson (1990) para sintetizar lo que él percibía como la agenda de reformas que las instituciones financieras internacionales consideraba que debían adoptar los países latinoamericanos. El eje se había desplazado claramente hacia el pensamiento económico generado desde las economías industriales y especialmente desde los Estados Unidos. Para usar la terminología cepalina, el esquema “centro-periferia” se apoderó ahora del mundo de las ideas económicas que prevalecían en América Latina, en claro contraste con el paradigma precedente.

Si el eje de atención de la primera fase de desarrollo analizada en este ensayo fue la modernización, y el de la segunda fue la industrialización y la intervención estatal, el del nuevo paradigma fue la liberalización de las fuerzas de mercado. Las propuestas de reformas económicas no siguieron un patrón único y variaron a lo largo del tiempo. En el terreno macroeconómico, la idea que se popularizó en los años setenta y, especialmente, en los ochenta fue la de “conseguir los precios correctos” (*get the prices right*), una expresión que se refería, en particular, a colocar la tasa de cambio en un nivel de equilibrio y dejar que las tasas de interés reflejaran las fuerzas del mercado. La expresión también se empleó para referirse a la necesidad de dejar de discriminar contra los

productos primarios, especialmente los agrícolas, a través de la regulación de los precios por parte del Estado, así como a la necesidad de fijar precios de servicios públicos domiciliarios que cubrieran sus costos de prestación. Más tarde, el énfasis se desplazó hacia mantener bajos los niveles de inflación, bajo la rectoría de autoridades monetarias autónomas. En no pocos casos, los objetivos inflacionarios se obtuvieron, sin embargo, a través de la sobrevaluación del tipo de cambio y, por ende, en contradicción con el objetivo de alcanzar los “precios correctos”.

La baja inflación exigía, a su vez, la necesidad de mantener unas finanzas públicas sanas, tarea que resultó más ardua. En los años ochenta esta tarea se entendió como la necesidad de reducir el gasto público y, por ende, reordenar las prioridades correspondientes, así como de mejorar la estructura tributaria, lo que en la práctica implicó el fortalecimiento del impuesto al valor agregado y la reducción de las tasas de tributación directa. Desde fines de los años noventa, el reordenamiento se reflejó además en la formulación de metas fiscales explícitas de distinta naturaleza (superávit primario o equilibrio presupuestal, pero también en restricciones al aumento del gasto público), como parte de un conjunto más amplio de reglas de responsabilidad fiscal, que abarcaban también a las autoridades fiscales regionales o locales, en sistemas federales o descentralizados.

En el terreno de la estructura económica, la liberalización comercial y la consecuente integración a la economía mundial con base en las ventajas comparativas, así como la apertura generalizada a la inversión extranjera directa, figuraron desde temprano en la agenda de reformas. Aunque el modelo chileno, adoptado en los años setenta, de establecer un arancel plano, solo fue imitado por unos pocos países, los aranceles se redujeron notablemente y su estructura se simplificó en forma radical, al tiempo que se eliminaba el grueso de las restricciones para-arancelarias. El objetivo de fijar aranceles bajos se logró así, en mucho mayor medida que en la etapa clásica de desarrollo hacia afuera. Se inició, además, una oleada de acuerdos de libre comercio, bajo el liderazgo de México y Chile. La liberalización comercial estuvo acompañada, asimismo, del desmonte de los aparatos de intervención estatal en el desarrollo productivo, que se habían diseñado en la etapa anterior no solo para promover el desarrollo manufacturero sino también el agrícola. Esta visión quedó encarnada en un lema que se repitió en varios contextos: “la mejor política industrial es no tener ninguna política industrial”. En la aplicación de este precepto se dejó incluso de lado un elemento de intervención sobre el que existe un mayor consenso, la política tecnológica, en la cual se había avanzado poco aún durante la fase anterior de desarrollo.

La liberalización comercial estuvo acompañada, además, de la eliminación de la mayor parte de los sistemas de control de cambios internacionales y de la liberalización financiera interna. Esta última incluyó la liberalización de las tasas de interés, la eliminación de la mayoría de las formas de crédito dirigido establecidas durante el período anterior, y la reducción y simplificación de los encajes a las cuentas bancarias. La privatización de un conjunto amplio de empresas públicas fue el tercer elemento de esta agenda de reformas estructurales, así como la apertura a la inversión privada en los sectores de servicios públicos y domiciliarios, aunque en este caso el proceso fue más gradual y varios países mantuvieron bancos oficiales y empresas de servicios públicos. La desregulación más general de las actividades privadas figuró finalmente en la agenda,

aunque se reconoció la necesidad de adoptar esquemas de regulación de prácticas monopólicas, incluidas las que se podrían presentar en los servicios públicos domiciliarios privatizados, así como de fortalecer la regulación financiera, para evitar que la acumulación de riesgos excesivos en las entidades correspondientes pusieran en riesgo los ahorros del público y la estabilidad sistémica. Esta nueva agenda regulatoria avanzó, sin embargo, en forma lenta e irregular.

Los temas sociales no figuraron de manera prominente en la agenda inicial de reformas de mercado. En el decálogo original de Williamson, por ejemplo, el gasto en educación y salud solo figura como prioridad en la tarea de recortar el gasto público. En las propuestas de reforma que impulsó el Banco Mundial desde los años ochenta figuraron, sin embargo, tres ideas que tuvieron amplia difusión: descentralización, focalización del gasto público social hacia los más pobres, y apertura de espacios a la participación de agentes privados en la provisión de servicios sociales.⁹ En esta esfera, hubo, en cualquier caso, un reconocimiento del papel esencial del Estado e incluso un llamado a que concentrara su actividad en el área social. Un tema que cruzaba esta agenda con la de saneamiento fiscal era el régimen de pensiones. En esta materia, la novedosa introducción de un novedoso régimen de ahorro individual adoptado por Chile en los años ochenta para sustituir el antiguo régimen de reparto se difundió en la región y más allá (especialmente en la Europa central poscomunista) como una panacea, aunque no todos los reformadores siguieron esta tendencia.

Sin embargo, también se reconstituyeron formas alternativas de pensamiento. En esta materia, el documento de la CEPAL sobre “Transformación Productiva con Equidad” (CEPAL, 1990) fue un hito, al que se agregaron muchos aportes adicionales en los años siguientes (véase Rodríguez, 2006). Por fuera de la CEPAL, la renovación del pensamiento vino a denominarse bajo el paraguas del “neo-estructuralismo” (véase, al respecto, la recopilación de textos en Sunkel, 1991) Las nuevas propuestas giraron en torno a cuatro temas predominantes: a) la conveniencia de mantener unas políticas macroeconómicas más activas, de carácter anti-cíclico, para evitar en particular los desequilibrios que generan en la nueva fase los fuertes ciclos de financiamiento externo; b) la conveniencia de combinar la apertura externa con regionalismo abierto; c) políticas productivas y tecnológicas activas, que promuevan la innovación, diseñadas ahora para economías abiertas; y d) colocar la equidad en el centro del desarrollo (véanse, en particular, Ffrench-Davis, 2005, y Ocampo, 2004b). Con el tiempo, este último objetivo vino a ocupar un puesto destacado en la agenda de las instituciones que promovieron las reformas, en particular el Banco Mundial.

El mapa de las reformas muestra, en cualquier caso, la diversidad de respuestas nacionales, aún durante los años más activos de los reformadores (véase, por ejemplo Stallings y Peres, 2000). Dicha diversidad indica que el proceso de transformación no puede entenderse como una imposición externa: fue realmente el producto de decisiones nacionales que, además, a diferencia de los primeros experimentos neo-liberales del Cono Sur, fueron adoptadas ahora por regímenes políticos democráticos. De hecho, y por

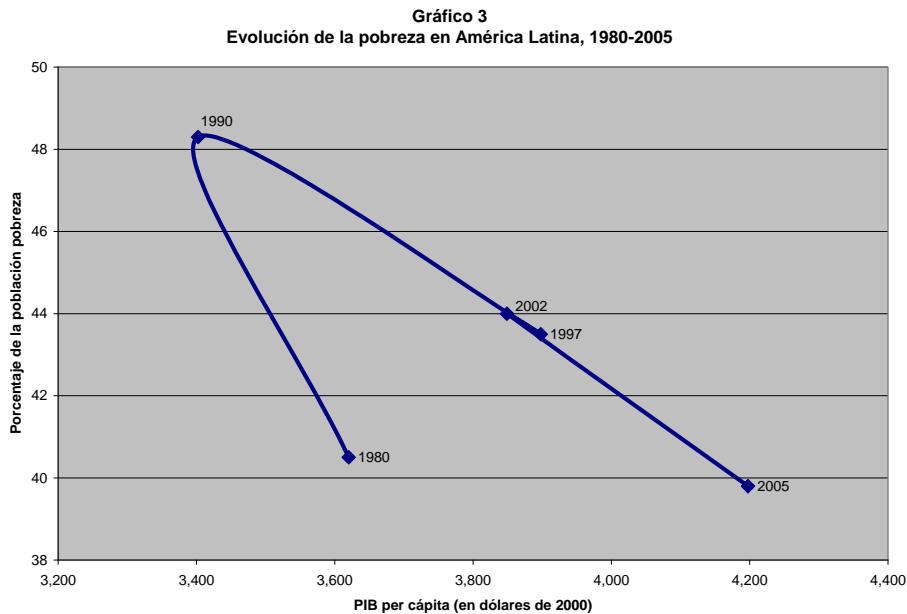
⁹ Véase un repaso de las principales ideas en materia de política social, en contraste con las visiones industrialistas, en Filgueira *et al* (2006).

primera vez en la historia latinoamericana, el liberalismo económico coincidió con el liberalismo político. Dicha diversidad fue evidente tanto en los modelos de manejo macroeconómico como en el alcance y velocidad de algunas de las reformas estructurales –la apertura comercial, la liberalización financiera y el proceso de privatización. Hubo, además, elementos relativamente comunes que no hacían parte de la agenda de reformas iniciales recogidas en el decálogo de Williamson y que respondían más a presiones políticas internas. Entre ellos se destaca el aumento generalizado del gasto público social en las economías latinoamericanas desde los años noventa (CEPAL, 2008, cap. II). Este es, conjuntamente con el alcance muy limitado de la desregulación de los mercados de trabajo, el reflejo más importante de la coincidencia de las reformas económicas con el resurgimiento democrático en la región. Otro ingrediente que vino claramente del mundo político fue el apoyo a la integración económica regional, que entraba en abierto contraste con las visiones ortodoxas que reclamaban más bien la apertura comercial unilateral.

La diversidad se amplió, además, con el tiempo, como reflejo tanto de los pobres resultados de las reformas aún en términos económicos como del rechazo político a algunas de las reformas de mercado, lo que condujo al triunfo de movimientos políticos que se consideran abiertos o moderadamente “reformadores de las reformas”. La “media década perdida”, que se desencadenó a partir de las crisis asiática de 1997 y rusa de 1998, fue un punto de corte. A partir de entonces se hizo evidente, no solo en América Latina sino en el mundo entero y en las propias agencias financieras internacionales, un mayor pragmatismo y la incorporación de nuevos temas en la agenda, especialmente los relativos a la equidad y al desarrollo institucional. Las evaluaciones excesivamente positivas de las reformas, que coincidieron curiosamente con el momento en que se desencadenaba la crisis (Banco Mundial, 1997; BID, 1997), fueron sucedidas por visiones mucho más matizadas, que hicieron énfasis en la necesidad de avanzar en la superación de los fuertes problemas de pobreza y desigualdad que enfrenta la región (véanse, en particular, Kuczynski y Williamson, 2003 y Banco Mundial, 2006).

El desempeño económico y social de las economías latinoamericanas desde los años ochenta es, sin duda, el más débil de todos los períodos analizados en este ensayo. Sin embargo, en ese desempeño incidieron no solo los pobres resultados de las reformas de mercado como tal, sino también múltiples perturbaciones macroeconómicas de amplio alcance, incluso de carácter mundial. El colapso del crecimiento económico durante la “década perdida” de los años ochenta fue sucedido por una recuperación en 1990-1997, aunque a ritmos mucho más lentos que durante los años de industrialización e intervencionismo estatal, y por la “media década perdida” de 1998-2003. De esta manera, la posición relativa de América Latina en la economía mundial había retornado en 2003 a niveles similares a los de 1900! (Gráfico 1) La coincidencia de un nuevo auge del financiamiento externo y un aumento de los precios de materias primas, que no se producía desde los años setenta, generó una nueva bonanza a partir de 2004, ahora a ritmos que ya se asemejan a los de los años setenta (Ocampo, 2007). Pero si el lento crecimiento previo no puede adscribirse únicamente a las reformas de mercado, tampoco pueden los reformadores atribuirse el éxito del período reciente, que incluso ha sido marcado en países en los que se han asentado tendencias más heterodoxas de pensamiento.

En materia social, no hubo realmente una “década perdida”, como lo revelan los indicadores sociales, aunque quizá sí un ritmo más lento de avance en materia de desarrollo humano, como lo indica el Gráfico 2.¹⁰ El retroceso en la lucha contra la pobreza fue notorio en la década perdida pero fue sucedido por una reducción durante los dos períodos de expansión económica, de los años noventa y del nuevo siglo, con retroceso parcial durante la “media década perdida”. Sin embargo, recién en 2005 se regresó, a los niveles de pobreza de 1980: es decir, en este terreno, América Latina no experimentó una década sino un cuarto de siglo perdido! (Gráfico 3). El hecho de que la pobreza haya regresado al nivel de 1980 con un ingreso per cápita superior es quizás la medida más simple del retroceso en materia de distribución del ingreso que se produjo a lo largo de este período. Los indicadores correspondientes muestran, en particular, una tendencia al deterioro distributivo entre 1990 y 2002 seguido de una mejoría en años más recientes (CEPAL, 2007, cap. I). En algunos casos, el deterioro de largo plazo en la distribución del ingreso ha sido marcado, como lo refleja en particular el caso argentino.



Fuente: CEPAL.

6. A manera de conclusión: el legado histórico

El repaso de los paradigmas del desarrollo en la historia latinoamericana sugiere cuatro conclusiones. La primera se refiere al crecimiento económico y la posición relativa de América Latina en la economía mundial. En este sentido, mucho se ha debatido en las últimas décadas por qué América Latina se rezagó en el despegue del crecimiento

¹⁰ Los índices de base que se utilizan en el gráfico 2 pueden, sin embargo, subestimar los avances más recientes. Los indicadores de desarrollo humano que publica periódicamente el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo muestra, en efecto, una desaceleración menos fuerte en los ochenta y una nueva aceleración en los noventa.

económico mundial que tuvo lugar en el siglo XIX. Esta es, sin embargo, una verdad a medias, porque también se puede afirmar que América Latina fue, con la Europa central y meridional las regiones de la “periferia” que lograron insertarse de forma más temprana a dicho proceso de crecimiento. Pocos países han hecho una transición de la periferia al centro (o, en terminología más ortodoxa, han “convergiado” hacia los niveles de desarrollo de los países industrializados): Japón es el caso más destacado, al cual podríamos quizás agregar algunos de los primeros “tigres” asiáticos. Pero, dentro del proceso de crecimiento mundial, América Latina logró posicionarse desde fines del siglo XIX como una especie de “clase media” del mundo y consolidar esa posición durante la etapa de industrialización dirigida por el Estado. Este proceso se interrumpió, sin embargo, con la década perdida y no es evidente todavía que la actual fase de crecimiento sea el inicio de un nuevo proceso de avance relativo. Los debates históricos, y en particular el aporte histórico de la CEPAL, indican que este objetivo no se logrará únicamente con una macroeconomía sana ni con la mera especialización acorde con las ventajas comparativas estáticas: se requieren también políticas productivas y tecnológicas activas, un tema que fue explícitamente excluido de la agenda de políticas durante la fase de reformas de mercado, y sólo ha retornado con posterioridad de manera fragmentaria.

La segunda conclusión se refiere a la enorme deuda social que ha acumulado América Latina a lo largo de la historia. La herencia colonial de alta desigualdad económica y social, que analizaron los clásicos de la historiografía económica latinoamericana, se ha reproducido y en algunos casos ampliado en las etapas posteriores. Durante la fase de industrialización dirigida por el Estado se registraron los avances más notorios, en particular en la provisión de servicios sociales y en la reducción, algo más moderada, de la pobreza, pero en materia de desigualdad los resultados fueron ambivalentes. Durante las últimas décadas, los retrocesos en este último frente han sido más frecuentes y en materia de reducción de la pobreza se perdió un cuarto de siglo. El contraste entre estos resultados y los avances persistentes en materia de desarrollo humano indican, más aún, que los avances en la política social no son suficientes para lograr avances en materia de equidad si el sistema económico produce y reproduce altos niveles de desigualdad en la distribución del ingreso. Aquí yace, sin duda, la principal deuda histórica. No es evidente, además, que el nuevo paradigma ofrezca soluciones reales en esta materia, entre otras cosas porque ha revivido la tensión histórica entre los principios liberales a los que nos referimos en la segunda sección de este ensayo, es decir la tensión entre la libertad de empresa y la igualdad social. El retorno de la agenda de la equidad social y el nuevo discurso de “cohesión social” son, sin embargo, signos promisorios. A la CEPAL le cabe, sin duda, el mérito de haber mantenido el discurso de la equidad durante los años en que tendió a desaparecer de la agenda.

La construcción del Estado –o, como se prefiere en las discusiones económicas contemporáneas, el desarrollo institucional— ha sido un proceso igualmente frustrante, como lo señala de manera mucho más detallada el ensayo de O’Donnell (2008). Los mayores avances se lograron en este campo durante la fase de industrialización dirigida por el Estado, pero aún así es evidente que en este campo América Latina acumuló un atraso, no solo en relación con los países industrializados sino también los asiáticos, donde la tradición de desarrollo estatal tiene raíces históricas mucho más profundas. Ahí donde ponen su acento las políticas se han logrado avances, como los que lograron

aparatos de provisión de servicios sociales y de promoción del desarrollo productivo durante la etapa de industrialización dirigida por el Estado, o los Ministerios de Hacienda durante la fase de reformas, o los bancos centrales durante ambas.

Por último, cabe señalar que la etapa histórica más reciente ha logrado una consistencia mucho mayor entre los principios liberales, gracias al avance de la democracia política. Pero las tensiones entre los principios liberales no han desaparecido y han aparecido nuevas formas de negar el alcance de la democracia en relación con la organización económica. Entre estas últimas se cuenta, en particular, el predominio de una visión tecnocrática en que la organización de la economía no debe ser sujeto de la elección democrática. La democracia parece haber reclamado, sin embargo, esta agenda, pero no siempre de manera apropiada, como lo refleja el regreso periódico de tentaciones populistas, tanto de derecha como de izquierda. En esta materia, falta todavía el encuentro entre una economía que respete la elección y el control democráticos y una democracia que no se olvide de las reglas de juego de la economía.

Referencias

Albert, Michel (1992), *Capitalismo contra capitalismo*, Barcelona, Paidós.

Astorga, Pablo, Ame R. Bergés and Valpy FitzGerald (2003), “The standard of living in Latin America during the twentieth century”, *Working Paper Series* No. 103, University of Oxford, Latin American Centre, March.

Bairoch, Paul (1993), *Economics and World History: Myths and Paradoxes*, Chicago, Chicago, University of Chicago Press.

Banco Mundial (1997), *The Long March: A Reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the Next Decade*, Shahid Javed Burki y Guillermo E. Perry (comps.), Washington, D.C., Banco Mundial.

_____ (2006), *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*, Guillermo E. Perry, Omar S. Arias, J. Humberto López, William F Maloney and Luis Servén (comps), Washington D.C., Banco Mundial.

Bértola, Luis y Jeffrey G. Williamson (2006), “Globalization in Latin America before 1940”, in Victor Bulmer-Thomas, John H. Coatsworth y Roberto Cortés Condes (eds.), *The Cambridge Economic History of Latin America*, Vol II, Ch. I, Cambridge, Cambridge University Press.

BID (1997), *América Latina tras una década de reformas. Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1997*, Washington, D.C.

Bielschowsky, Ricardo (1996), *Pensamento econômico brasileiro: O ciclo ideológico do desenvolvimentismo*, 3ª edición, Rio de Janeiro, Contraponto Editora.

- _____ (1998), “Cincuenta años de pensamiento de la CEPAL”, en *Cincuenta años de pensamiento de la CEPAL*, Santiago, Fondo de Cultura Económica-CEPAL.
- Bobbio, Norberto (1989), *Liberalismo y democracia*, México, D.F., Breviarios, Fondo de Cultura Económica.
- Bulmer-Thomas, Victor (2003), *The Economic History of Latin America since Independence*, segunda edición, Cambridge, Cambridge University Press.
- Calvo, Guillermo (2005), *Emerging Capital Markets in Turmoil: Bad Luck or Bad Policy?*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- Cárdenas, Enrique, José Antonio Ocampo y Rosemary Thorp (comps.) (2003), *Industrialización y Estado en la América Latina. La leyenda negra de la posguerra*, Serie de Lecturas 94 de El Trimestre Económico.
- Cardoso, Ciro F. S., y Héctor Pérez Brignoli (1979), *Historia económica de América Latina*, 2 vols., Barcelona, Editorial Crítica.
- Cardoso, Fernando Henrique (1977), “La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea de desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, No. 4.
- _____ y Enzo Faletto (1979), *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México D.F., Siglo XXI Editores.
- CEPAL (1990), *Transformación productiva con equidad: La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, Santiago, CEPAL.
- _____ (1998), *Estudio económico de América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL.
- _____ (2007), *Panorama social de América Latina 2006*, Santiago, CEPAL.
- _____ (2008), *Panorama social de América Latina 2007*, Santiago, CEPAL.
- Chenery, Hollis (1979), *Structural Change and Development Policy*, Nueva York, Oxford University Press.
- Coatsworth, John H. y Jeffrey Williamson (2003), “Always Protectionist? Latin American Tariffs from Independence to Great Depresión”, *Journal of Latin American Studies*.
- Díaz-Alejandro, Carlos F. (1988), “Latin American Debt: I Don’t Think we are in Kansas Anymore”, reproducido en Andrés Velasco (comp.), *Trade, Development and the World Economy, Selected Essays of Carlos F. Díaz-Alejandro*, Oxford, Basil Blackwell, cap. 15.

- Engerman, Stanley L. y Kenneth L. Sokoloff (1997), “Factor Endowments, Institutions, and Differential Paths of Growth Among New World Economies: A View from Economic Historians of the United States”, en Stephen Haber (ed.), *How Latin America Fell Behind: Essays on the Economic Histories of Brazil and Mexico, 1800-1914*, Stanford, Stanford University Press, cap. 10.
- Filgueira, Fernando, Carlos Gerardo Molina, Jorge Papadópulos y Federico Tobar (2006), “Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida”, en Carlos Gerardo Molina (ed.), *Universalismo básico: Una nueva política social para América Latina*, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo y Editorial Planeta.
- Ffrench-Davis, Ricardo (2005), *Reformas para América Latina: después del fundamentalismo neoliberal*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores Argentina.
- _____, Oscar Muñoz y Gabriel Palma (1998), “The Latin American Economies, 1959-1990”, Leslie Bethell (comp.), *Latin America: Economy and Society Since 1930*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Finch, Henry (2005), *La economía política del Uruguay contemporáneo, 1870-2000*, 2ª Edición, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.
- Fishlow, Albert (1985), “El estado de la ciencia económica en América Latina”, *Progreso Económico y Social en América Latina*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, cap. 5.
- Furtado, Celso (1971), *La economía latinoamericana desde la conquista ibérica hasta la revolución cubana*, México, D. F., Siglo XXI Editores.
- _____, (1989), *La fantasía organizada*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- García, Norberto y Víctor Tokman (1984), “Transformación ocupacional y crisis”, *Revista de la CEPAL*, No. 24, diciembre.
- Gerschenkron, Alexander (1962), *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Cambridge, Mass, Harvard University Press.
- Hall, Peter A. y David Soskice (eds.) (2001), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Nueva York, Oxford University Press.
- Hirschman, Albert O. (1971), “The Political Economy of Import-Substituting Industrialization in Latin America”, en Albert O. Hirschman, *A Bias for Hope: Essays on Development and Latin America*, New Haven, Yale University Press.

- Izquierdo, Alejandro, Randall Romero y Ernesto Talvi (2007), “Business Cycles in Latin America: The Role of External Factors”, Washington, BID y Montevideo, CERES, septiembre.
- Kuczynski, Pedro Pablo y John Williamson (comps.) (2003), *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional (IIE), marzo.
- Lewis, William Arthur (1969), “Aspects of Tropical Trade, 1883-1965”, *Conferencias Wicksell*, Estocolmo, Almqvist & Wicksell.
- Love, Joseph L. (1994), “Economic Ideas and Ideologies in Latin America Since 1930”, L. Bethel (comp.), *The Cambridge History of Latin America*, 6 (1), Cambridge, Cambridge University Press.
- Maddison, Angus (2003), *The World Economy: Historical Statistics*, Paris, OECD Development Centre Studies.
- North, Douglass C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Ocampo, José Antonio (2004a), “La América Latina y la economía mundial en el largo siglo XX,” *El Trimestre Económico*, Vol. LXXI(4), No. 284, octubre-diciembre.
- _____ (2004b), *Reconstruir el futuro: Globalización, desarrollo y democracia en América Latina*, Bogotá: Grupo Editorial Norma y CEPAL.
- _____ (2007), “La macroeconomía de la bonanza económica latinoamericana”, *Revista de la CEPAL*, No. 93, diciembre.
- O’Donnell, Guillermo (2008), “Los desafíos actuales de la democracia y el desarrollo”, en este volumen.
- Palma, José Gabriel (1978), “Dependency: A Formal Theory of Underdevelopment or a Methodology for the Analysis of Concrete Situations of Underdevelopment”, *World Development*, Vol. 6, No. 7-8.
- Prados de la Escosura, Leandro (2007), “Inequality and Poverty in Latin America: A Long-Run Exploration”, en Timothy J. Hatton, Kevin H. O’Rourke y Alan M. Taylor (eds.), *The New Comparative Economic History: Essays in Honor of Jeffrey G. Williamson*, Cambridge, Mass., MIT Press, Cap. 12.
- Prebisch, Raúl (1973), “Interpretación del proceso de desarrollo latinoamericano en 1949”, Serie conmemorativa del XXV aniversario de la CEPAL, Santiago, CEPAL.

- Rodríguez, Octavio (2006), *El estructuralismo latinoamericano*, México D. F., Siglo XXI Editores y CEPAL.
- Rodrik, Dani (2007), *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions and Economic Growth*, Princeton, Princeton University Press.
- Rosenthal, Gert (2004), "ECLAC: A Commitment to a Latin American Way Towards Development", Yves Berthelot (comp.), *Unity and Diversity in Development Ideas: Perspectives from the UN Regional Commissions*, Serie de Proyectos de Historia Intelectual de las Naciones Unidas, Bloomington, Indiana University Press.
- Stallings, Barbara, y Wilson Peres (2000), *Growth, Employment and Equity: the Impact of the Economic Reforms in Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C., The Brookings Institution y Santiago, CEPAL-Fondo de Cultura Económica.
- Sunkel, Osvaldo (1971), "Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina", *Estudios Internacionales*, Universidad de Chile, Año IV, No. 16, enero-marzo.
- _____ (comp.) (1991), *El desarrollo desde dentro: Un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, México D. F., Lecturas del Trimestre Económico, No. 71.
- _____ (1976), *Subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, novena edición, México D. F., Siglo XXI Editores.
- Thorp, Rosemary (1998), *Progress, Poverty and Exclusion: An Economic History of Latin America in the 20th Century*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Valdés, Juan Gabriel (1995), *Pinochet's Economists: The Chicago School in Chile*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Williamson, John (1990), "What Washington means by policy reform", en John Williamson (ed.), *Latin American Adjustment. How Much Has Happened?*, Washington, D.C., Institute of International Economics.