

CIPLAN

Corporación de Investigaciones
Económicas para América Latina

 **serie docente**

**Estrategias de
Desarrollo en
Economías Emergentes**

Oscar Muñoz Gomá

21

CAPITULO II

EL MODELO HISTORICO DE DESARROLLO

1. Introducción

En el debate económico latinoamericano del siglo XX, el tema de la industrialización fue dominante durante por lo menos la mitad del período. El siglo se había iniciado en medio del esplendor de la gran expansión económica mundial que se produjo desde las últimas décadas del siglo anterior, provocada por el auge del comercio internacional de productos primarios, en cuya oferta esta región adquirió rápidamente un lugar destacado. A su vez, la expansión del comercio internacional estuvo muy ligada a los importantes progresos tecnológicos en el transporte marítimo y por la gran demanda por productos primarios que se generó en los países europeos y en Estados Unidos. Una región relativamente despoblada como era América Latina, comenzó a cubrirse de asentamientos humanos, estimulados por el crecimiento demográfico y por fuertes corrientes inmigratorias desde Europa y Asia, atraídas por el espejismo de lo que se veía como un progreso sin fin.

La gran crisis económica de 1929-30 puso término a ese sueño y dio inicio a la búsqueda de un camino nuevo que condujera al desarrollo económico y social. Se inició así la formulación de nuevas estrategias de desarrollo, en medio de la crisis económica con sus secuelas de desempleo, miseria, quiebra de actividades, caídas estrepitosas de los precios de las exportaciones, fenómenos que, por lo demás, han sido recurrentes en la región (ver cuadro II.1). Simultáneamente, se producían importantes cambios políticos, en lo que se ha denominado la "crisis de las oligarquías" y el ascenso de las clases medias, formación de nuevos partidos políticos y de organizaciones sociales, que comenzaron a ejercer sus derechos ciudadanos y a cuestionar la política de los privilegios. Estos procesos se expresaron también a nivel del Estado, el cual debió asumir nuevas responsabilidades públicas que incluyeron, entre muchas, la formación de empresas estatales, de organismos de programación económica y social, la expansión de la seguridad social, el desarrollo de políticas de bienestar como la provisión de servicios de salud, de educación, de construcción de viviendas sociales, etc.

La segunda guerra mundial, a pesar de la destrucción y muerte que provocó en los países beligerantes, tuvo algunos efectos estimulantes para las economías latinoamericanas, ya que reforzó la demanda por sus productos de exportación y permitió acumular reservas internacionales ante la imposibilidad de continuar

importando los bienes industriales y de capital que provenían de esos países. Al término de la guerra, América Latina pudo utilizar sus reservas acumuladas y darle un nuevo impulso a sus procesos internos de inversión e industrialización. Con esta fase se abrió

un nuevo período en que la mayoría de los países de la región emprendieron estrategias definidas y programadas para avanzar en el camino de la industrialización, recurriendo a una gran variedad de instrumentos y políticas. El ejemplo del Plan Marshall para Europa estimuló el objetivo de demandar una asistencia financiera internacional para obtener los recursos que permitieran llevar la inversión más allá del ahorro interno disponible.

Cuadro II.1. Poder de compra de las exportaciones 1928-39
(1929 = 100)

	Argentina	Brasil	Colombia	Cuba	Chile	El Salvador	México
1928	110	97	111	101	91	110	94
1929	100	100	100	100	100	100	100
1930	67	67	82	68	62	60	63
1931	69	62	80	57	41	67	49
1932	65	54	72	43	16	40	35
1933	58	59	63	45	25	77	39
1936	86	77	83	67	47	60	62
1939	76	71	80	67	51	70	52

Fuente: Carlos Díaz-Alejandro, "Latin America in Depression 1929-1939", Yale University, Economic Growth Center Discussion Paper N° 344, cuadro 2a, 1980.

Las nuevas condiciones de la economía internacional, caracterizadas por la reconstrucción europea, la recuperación del crecimiento del comercio mundial, las reformas monetarias europeas y el auge del comercio de manufacturas especializadas entre los países avanzados, crearon las condiciones para lo que se ha conocido como "la edad de oro" del capitalismo. El crecimiento económico mundial alcanzó la más alta tasa anual en forma sostenida que se hubiera conocido. Esto hizo posible que América Latina también se beneficiara de este desarrollo, tanto por el crecimiento de su comercio exterior como el flujo de financiamiento externo que permitió aumentar la inversión y los empleos a tasas sin precedentes. Para el período 1950-73, la tasa de crecimiento anual del PIB para todos los países en desarrollo fue de 5,2% y para América Latina, de

5,1%¹⁷. Esta tasa se compara con las siguientes, para los períodos que se indican: 2,9% (1870-1913), 3,2% (1913-1950) y 3,9% (1973-1990).

Una primera conclusión que se puede desprender de esta simple comparación es que el período de la post-guerra y hasta 1973, que coincide con el auge de la estrategia de industrialización, resultó ser el más exitoso en términos del ritmo de crecimiento. Ningún otro período prolongado del siglo XX puede exhibir un desempeño como el de las décadas de post-guerra. Esta conclusión es de interés a la luz de la especie de "leyenda negra" que se ha construido sobre ese período. Con el auge del neo-liberalismo de los años 80 se ha difundido la idea de que la estrategia de industrialización con apoyo del Estado habría sido uno de los períodos más ineficientes de la historia económica de la región. Las distorsiones creadas habrían sido la causa de la crisis económica que ha vivido la región en los años 80 y que habría llevado a la necesidad de las reformas económicas liberales que se han aplicado a fines de siglo.

Sin desconocer las ineficiencias y distorsiones que se produjeron con las políticas de industrialización, las que serán discutidas más abajo, la evidencia empírica demuestra que el resultado estuvo lejos de ser insatisfactorio en términos de un indicador de reconocida relevancia, como es el crecimiento del PIB. Una crítica más afinada puede basarse en la comparación con el desempeño de otros países en desarrollo, en particular con aquellos relacionados con el "milagro asiático". En efecto, estos países, que incluso sufrieron los estragos de la guerra, alcanzaron en el mismo período tasas de crecimiento más elevadas, en torno al 8% anual¹⁸. Hay razones, pues, para no considerar el desempeño latinoamericano en la post-guerra como un período de un éxito irrestricto, pero tampoco para llegar a la conclusión de que el proceso habría sido un fracaso absoluto.

El objetivo de este capítulo es evaluar la estrategia de la industrialización de post-guerra con la mayor objetividad posible. La distancia en el tiempo, la crisis financiera de los años 80, las experiencias de reformas posteriores y las severas incertidumbres que se abren al cerrarse el siglo, ameritan un análisis del proceso, evitando la mitificación, como también el relegamiento al olvido de todo lo obrado, como si no hubiera lecciones útiles para el futuro¹⁹.

¹⁷ Ricardo Ffrench-Davis, Oscar Muñoz y Gabriel Palma, "Las economías latinoamericanas 1950-1990", en Leslie Bethell, ed., *Historia de América Latina*, Cambridge University Press-Crítica (Grijalbo-Mondadori), Barcelona, Vol. 11, 1997.

¹⁸ CEPAL, *Transformación productiva con equidad*, Naciones Unidas, Santiago, 1990.

¹⁹ Este capítulo se beneficia de los trabajos de una serie de autores que han abordado este análisis. Entre ellos, Rosemary Thorp, Jorge Katz, Ricardo Ffrench-Davis et al (op. cit.)

2. La estrategia de industrialización en síntesis

¿En qué consistió la estrategia de industrialización? Se pueden identificar tres procesos centrales que ocurrieron, como resultado de las políticas aplicadas: **reasignación de recursos a favor del sector industrial, crecimiento vía demanda interna, y aprendizaje tecnológico.**

A. *Reasignación de recursos a favor del sector industrial*

La **reasignación de recursos** fue el resultado de la reestructuración productiva a favor de la industria manufacturera y en desmedro de los sectores de producción primaria, especialmente la agricultura y la minería. Esta reasignación se logró especialmente por un crecimiento de la inversión en la industria más rápido que para el promedio de la economía, en tanto lo contrario ocurrió para los sectores primarios. Inicialmente, en una fase temprana de industrialización (variable en el tiempo según los países, ya que en Chile, Argentina, Brasil y México se produjo desde comienzos de siglo, en tanto en otros países se intensificó después de la crisis de los años 30), esta reasignación fue un resultado relativamente espontáneo derivado del cambio en los precios relativos. Dos factores intervinieron en esto: la **depreciación real** de la moneda, producto de las dificultades de balanza de pagos; y los **shocks negativos de la oferta externa** de manufacturas, provocadas por las guerras, que impidieron continuar con los flujos normales de importación.

La depreciación monetaria consiste en el aumento del tipo de cambio o aumento del precio de las divisas, el cual puede deberse al libre juego del mercado o a decisiones de la autoridad, cuando la política cambiaria es fijada discrecionalmente. Hasta la crisis de 1929, los países tenían un régimen cambiario asociado al patrón de oro, según el cual el valor de la moneda nacional se fijaba en una cierta paridad con el oro. Sin embargo, cuando en los mercados externos el valor de una moneda determinada caía por debajo de la paridad establecida, debido a un deterioro de las expectativas de los mercados financieros con respecto a la balanza de pagos del país, a los agentes externos les resultaba atractivo transportar oro desde el país en cuestión al exterior, ya que a través de este arbitraje obtenían una ganancia (descontando los costos de transporte). El país experimentaba una pérdida de sus reservas. Si las autoridades decidían impedir ese flujo, debían suspender la convertibilidad y asumir los costos de la devaluación. Bajo este régimen monetario, era un desprestigio para los países sufrir la devaluación y tener que suspender la paridad con el oro. Por lo tanto, se hacían intensos esfuerzos por aplicar políticas de encarecimiento del dinero a fin de restringir el gasto interno, generar excedentes fiscales y así poder restituir las reservas internacionales mediante la compra de oro por parte del gobierno. Generalmente, debía fijarse una nueva paridad a un menor valor de la moneda (cuadro II.2).

Estas devaluaciones sucesivas, provocadas por crisis cíclicas de las exportaciones o por situaciones internas que impulsaban el gasto fiscal y el desequilibrio de balanza de pagos, al encarecer los precios de las manufacturas importadas, alentaban la sustitución de ellas por bienes de producción nacional. En lenguaje actual, se estimulaba la producción de bienes transables, ya fueran de exportación o sustitutos de las importaciones.

Cuadro II.2. América Latina: evolución del tipo de cambio en los años 30 (índices)

	1925/29	1930/34	1935/39
<u>Argentina</u>			
TCN	100	140	145
TCR	100	135	131
<u>Brasil</u>			
TCN	100	160	224
TCR	105	181	194
<u>Chile</u>			
TCN	100	254	340
TCR	102	190	178
<u>Colombia</u>			
TCN	100	116	178
TCR	100	147	160
<u>México</u>			
TCN	100	145	196
TCR	106	132	136
<u>Perú</u>			
TCN	100	156	169
TCR	95	148	148

Fuente: Richard L. Ground, "La génesis de la sustitución de importaciones en América Latina", *Revista de la CEPAL* N° 36, diciembre 1988, cuadro 4.

Nota: TCN: tipo de cambio nominal promedio.

TCR: tipo de cambio real promedio (deflactado por la relación entre precios domésticos al consumidor y el índice de precios al consumidor en Estados Unidos).

A estos factores, relacionados con los precios relativos, se añade el efecto del aumento de los ingresos derivados del aumento de producción nacional sustitutiva y de la actividad exportadora, cuando esto era posible. El mayor ingreso estimula el consumo de bienes manufacturados en mayor proporción que el consumo de bienes primarios, por lo que se conoce como la *ley de Engel*. Técnicamente, se trata de que las manufacturas tienen una elasticidad-ingreso de la demanda mayor que la unidad, con lo que al aumentar el ingreso en un 1%, la demanda por manufacturas crece en más de 1%.

Lo contrario ocurre con los bienes primarios. Se tiene, entonces, un doble efecto estimulante de la producción nacional: un **efecto sustitución**, derivado del cambio en los precios relativos, y un **efecto ingreso**, derivado del propio aumento de la producción nacional.

Los países que tenían cierta capacidad de producción y cierta capacidad empresarial, pudieron responder a esos estímulos de precios y de ingresos. En cambio, países con escasa capacidad empresarial o ausencia de los factores de estímulo industrial (por ejemplo, ausencia de mecanismos de transmisión de los aumentos de ingresos por exportaciones al mercado interno), se mantuvieron en el statu quo de países primarios y economías de subsistencia. Ello influyó para que ya en los años 30 hubiera países que habían tenido alguna industrialización espontánea, sin mayor intervención de políticas explícitas, y otros que permanecían con muy escasa transformación productiva (en general, los países de zonas tropicales).

La Gran Depresión de los años 30 y la segunda guerra mundial contribuyeron a intensificar los efectos señalados para una industrialización espontánea. Todos los países debieron suspender sus regímenes de patrón de oro y pasar a regímenes de patrón -dólar. Sin embargo, la reacción a la crisis externa fue diferente. Países como los del Cono Sur, optaron por contrarrestar los efectos recesivos de la crisis y prefirieron aplicar medidas, como expansión del gasto fiscal, para defender los empleos, aun cuando ello significó incurrir en déficit fiscales, nuevas devaluaciones e inflación. Otros países, en cambio, como los de la zona tropical, optaron por aceptar los efectos contractivos, pero mantener sus paridades cambiarias con el dólar. Los primeros, aunque tuvieron mayor desorden financiero, pudieron recuperar los niveles de empleo y acelerar el crecimiento de la producción industrial. Los segundos, en cambio, mantuvieron la estabilidad monetaria pero con muy escasa transformación productiva respecto del modelo primario-exportador.

Después de la segunda guerra mundial se comenzó a aplicar políticas de industrialización más explícitas que involucraron el aumento de la intervención estatal. Se percibió más claramente que el proceso de industrialización que se había iniciado más o menos espontáneamente en algunos países, requería una dirección central y un ordenamiento en una institucionalidad pública explícitamente orientada a acelerar su velocidad. Se crearon diversas instituciones de fomento y de programación económica para formular planes sectoriales y nacionales. Se puso en marcha un proceso de organización de empresas públicas en áreas definidas como "estratégicas" relacionadas con la infraestructura, energía, petróleo, acero, etc., a fin de fortalecer la oferta industrial. De esta manera el Estado se convirtió en el actor central del desarrollo industrial.

Una variedad de instrumentos de políticas, a menudo en forma desordenada, se utilizó para implementar este modelo. Algunas actuaron por el lado de la demanda: protección arancelaria, restricciones cuantitativas a las importaciones, como

prohibiciones o imposición de cuotas, políticas de compras estatales (cuadro II.3). Otras actuaron por el lado de la oferta: tipos de cambio diferenciales, destinados a discriminar entre importaciones, favoreciendo las importaciones de bienes de capitales o insumos básicos; tasas de interés subsidiadas; créditos de largo plazo gestionados por el Estado ante organismos externos; inversión pública para obras de infraestructura; creación de empresas estatales; fomento a la investigación tecnológica (el tema del rol del Estado se analiza en el capítulo III).

Cuadro II.3. América Latina: síntesis de las restricciones cuantitativas al comercio exterior, alrededor de 1950^a

Pais	Tipos de cambio múltiples	Controles de cambio	Restricciones cuantitativas ^b	Depósitos previos
Argentina	Sí	Sí	Sí	No
Bolivia	Sí	Sí	Sí	No
Brasil	Sí	Sí	Sí	No
Colombia	Sí	Sí	Sí	Sí
Costa Rica	Sí	Sí	Sí	Sí
Cuba	No	No	No	No
Chile	Sí	Sí	Sí	No
Ecuador	Sí	Sí	Sí	Sí
El Salvador	No	No	No	-
Guatemala	No	No	No	-
Haití	No	No	No	-
México	No	Sí	Sí	-
Nicaragua	Sí	Sí	Sí	Sí
Panamá	No	No	No	-
Paraguay	Sí	Sí	Sí	Sí
Perú	No	Sí	Sí	Sí
Uruguay	Sí	Sí	Sí	No
Venezuela	Sí	Sí	Sí	No

Fuentes: CEPAL, a base de informaciones oficiales; Fondo Monetario Internacional.

Tomado de Richard L. Ground, "La génesis de la sustitución de importaciones en América Latina", *Revista de la CEPAL* N° 36, diciembre 1988.

^a Aproximadamente 1948-1950.

^b Prohibiciones de importación y/o licencias previas para importar.

B. Crecimiento de la demanda interna

El **crecimiento de la demanda interna** fue la variable estratégica de este modelo. Debe entenderse el contexto internacional de la post-guerra, en el cual el comercio internacional se había desarticulado, el mercado de capitales internacional era

inexistente y por todas partes prevalecía el proteccionismo. Incluso el gobierno de Estados Unidos entendió el proteccionismo en América Latina, por cuanto así se estimulaba la inversión norteamericana en la región²⁰. Prevalció un **pesimismo exportador**, de acuerdo al cual las expectativas de que el crecimiento se pudiera sustentar en la reactivación de las exportaciones eran muy magras. En cambio, mediante políticas proteccionistas, que cambiaban los precios relativos, se encarecieron las manufacturas importadas y se abrieron espacios adicionales para la producción nacional (cuadro II.4).

Cuadro II.4. América Latina: crecimiento del producto manufacturero, 1950-1990 (tasas de crecimiento promedio anual)

	1950-1960	1960-1973	1973-1981	1950-1981	1981-1990
Argentina	4,1	5,4	-1,8	3,1	-1,1
Brasil	9,1	8,5	4,5	7,6	1,1
Chile	4,7	4,6	0,9	3,7	2,5
Colombia	6,5	6,7	3,7	5,9	3,5
México	6,2	8,8	6,6	7,4	1,3
Perú	8,0	5,5	2,4	5,5	-2,3
Venezuela	10,0	5,8	1,0	5,9	2,1
América Central ^a	5,7	8,2	3,3	6,1	0,8
Otros países pequeños ^b	3,6	4,4	5,1	4,4	-0,2
AMERICA LATINA	6,6	7,3	3,7	6,1	0,3
Exportadores de petróleo	7,1	7,7	5,3	6,9	1,1
Importadores de petróleo	6,5	7,1	2,9	5,8	0,1

Fuente: CEPAL, tomado de Ricardo Ffrench-Davis, Oscar Muñoz y Gabriel Palma, "Las economías latinoamericanas, 1950-1990", en Leslie Bethell, ed., *Historia de América Latina*, Gijalbo Mondadori, Barcelona, 1997.

Sin embargo, puesto que las economías latinoamericanas son relativamente pequeñas, excepto los casos de Argentina, Brasil y México, estos procesos de expansión de la demanda interna pronto encontraban un límite en el tamaño absoluto del mercado y las dificultades para explotar las economías de escala. Unas pocas empresas absorbían rápidamente la demanda de productos específicos, generaban una estructura monopólica u oligopólica, y luego enfrentaban un panorama de lento crecimiento. A medida que la estrategia de industrialización se hizo más explícita, fue necesario crear impulsos

²⁰ Rosemary Thorp, *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX*, Banco Interamericano de Desarrollo-Unión Europea, Washington, 1998, p. 140.

sucesivos de protección a nuevas industrias, abriendo la oportunidad a la diversificación horizontal y vertical de las empresas. Se generó, así, una secuencia sectorial que fue desde los bienes de consumo liviano, tradicional, a las industrias productoras de insumos intermedios, a las industrias de bienes de consumo durable, a las industrias de equipos y bienes de capital, en respuesta al copamiento de la demanda en cada etapa²¹. Pero el problema es que a medida que se avanzaba a etapas más complejas tecnológicamente y que implicaban industrias con mayores economías de escala, se hizo más difícil continuar con esa estrategia. Proliferaron los diagnósticos de un supuesto "agotamiento de la sustitución de importaciones" (cuadro II.5).

Cuadro II.5. América Latina: participación del sector manufacturero en el PIB, 1950-1990 (en porcentajes)

	1950	1960	1970	1980	1990
Argentina	21,4	24,2	27,5	25,0	21,6
Brasil	23,2	28,6	32,2	33,1	27,9
Chile	20,6	22,1	24,5	21,4	21,7
Colombia	17,2	20,5	22,1	23,3	22,1
México	17,3	17,5	21,2	22,1	22,8
Perú	15,7	19,9	21,4	20,2	18,4
Venezuela	10,2	12,7	17,5	18,8	20,3
América Central ^a	11,5	12,9	15,5	16,5	16,2
AMERICA LATINA	18,4	21,3	24,0	25,4	23,4

Fuente: CEPAL, *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean*, Santiago, 1991, y datos de la División de Estadística. Las cifras de 1950, 1960 y 1970 están en precios de 1970; las de 1980 y 1990, en precios de 1980. Tomado de Ricardo Ffrench-Davis, Oscar Muñoz y Gabriel Palma, "Las economías latinoamericanas, 1950-1990", en Leslie Bethell, ed., *Historia de América Latina*, vol. 11, Cambridge University Press-Crítica, Barcelona, 1997.

Notas: ^a Incluye los cinco países del Mercado Común Centroamericano.

Una segunda estrategia que se utilizó para dinamizar el desarrollo industrial fue el uso de la política fiscal expansiva. Se estimulaba así la demanda interna, tanto en forma directa a través de los aumentos de ingresos como indirecta por el efecto dinamizador sobre sectores como la construcción de obras públicas y viviendas, los cuales contribuían a expandir la producción industrial ligada con la construcción. Sin embargo, esta estrategia fiscal era muy de corto plazo, ya que dependía de las holguras de ingresos fiscales, por un lado, y de sus efectos sobre la balanza de pagos, por otro. La

²¹ Tema discutido por Albert Hirschman en su artículo clásico "The political economy of import substituting industrialization", reproducido en castellano en *Desarrollo y América Latina. Obstaculación por la esperanza*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973. Colección Lecturas de El Trimestre Económico.

política fiscal expansiva rápidamente se agota cuando se produce una caída de reservas internacionales y se enfrenta la devaluación cambiaria.

Se suscitó un gran debate en torno a la pregunta de cómo escapar el embotellamiento de la demanda. Algunas propuestas enfatizaron el rol de la agricultura y la importancia de la redistribución del ingreso, para masificar el mercado por bienes industriales. Estas propuestas enfrentaban problemas similares a los de la política fiscal expansiva, ya que no tenían una contraparte de expansión exportadora.

C. Aprendizaje tecnológico e institucional

Una tercera característica esencial de la industrialización ha sido la búsqueda del **aprendizaje tecnológico e institucional**. Un supuesto fundamental en la teoría de la industrialización que promovió la CEPAL fue que el diferencial de productividad que había entre los países latinoamericanos y los países industriales sólo podría disminuir en la medida que los primeros realizaran un aprendizaje tecnológico, que les permitiera conocer y utilizar las tecnologías modernas. Las políticas de protección tenían por objeto crear la oportunidad para el aprendizaje. El libre mercado haría imposible ese aprendizaje, porque las industrias nacionales no podrían competir en igualdad de condiciones con la producción de los países avanzados. El aprendizaje necesita tiempo y por lo tanto, una protección temporal permitiría equiparar las condiciones de competencia. Este supuesto se apartaba sustancialmente de la teoría económica tradicional, en el sentido que ésta suponía absorción instantánea de la información y de la tecnología. Ello es así, no porque supusiera que efectivamente había un proceso de adaptación tecnológica instantánea, sino por la utilización del método estático de análisis. Este método hace abstracción de la variable tiempo y su objetivo es comparar situaciones en que los agentes económicos están perfectamente ajustados a los datos exógenos (preferencias, tecnologías). Entonces, el error de la teoría es aplicar un método inadecuado al análisis de una situación en que la dinámica es tan esencial que no puede ser ignorada. La CEPAL cambió el foco del análisis a los problemas dinámicos de adaptación de los países en desarrollo al nuevo contexto tecnológico internacional.

La evidencia empírica muestra que efectivamente las estrategias ISI estimularon el crecimiento de la productividad (cuadro II.6). En los países donde se aplicaron estas estrategias en forma más explícita, la tasa de crecimiento anual del producto industrial por persona ocupada aumentó significativamente después de la segunda guerra mundial, en comparación con las décadas anteriores²². A nivel microeconómico, hubo industrias que, aunque muy controvertidas por su dudosa eficiencia económica, como la industria automotriz, contribuyeron a generar un aprendizaje industrial significativo. En años recientes se han formulado algunas hipótesis para explicar el fenómeno del aprendizaje

²² Rosemary Thorp, op. cit. pp.348-349, da cuenta del aumento del crecimiento de la productividad en la industria manufacturera en Argentina, Brasil, Chile, México, Colombia y Venezuela a lo largo del siglo XX.

tecnológico. El economista Jorge Katz ha hecho investigaciones sistemáticas a lo largo de muchos años, observando el comportamiento de las firmas, lo que le ha permitido concluir que el esfuerzo tecnológico local puede explicar una parte sustantiva del crecimiento de la productividad industrial²³. La hipótesis central es que la tecnología no se adquiere en forma instantánea en un mercado, como ocurre con los bienes normales de consumo. La adquisición de nueva tecnología supone un proceso lento a nivel de la empresa, la cual debe realizar un esfuerzo propio aun cuando recurra al mercado para comprar una determinada tecnología. Esto es así porque la venta de tecnología no lleva consigo una **especificación completa**. Es necesario realizar un esfuerzo de adaptación e internalización de la tecnología, ajustando por lo menos **tres aspectos básicos de la producción: el diseño de productos, la ingeniería de procesos y la organización del trabajo**. En esta adaptación, el proceso de ensayo y error es fundamental. El aprendizaje pasa a ser, así, propio de la firma, y muy específico a ella.

Las fases iniciales del desarrollo industrial de post-guerra se caracterizaron por la precariedad de la oferta de tecnologías y bienes de capital. La escasez de divisas hacía difícil acceder a una gama amplia de bienes de capital. Por lo tanto, las empresas tuvieron que resolver sus problemas tecnológicos recurriendo a procedimientos como copiar diseños de bienes de capital simples, introducir mejoras marginales, recurrir a mercados de bienes de capital de segunda mano, etc. Este proceso contribuyó a aumentar la productividad, pero con serias limitaciones en cuanto a la calidad, la eficiencia de la producción y el acceso a un conocimiento más actualizado, que normalmente proviene de una oferta muy diversificada y moderna de bienes de capital. Se trataba de un esfuerzo tecnológico adecuado a las necesidades iniciales de la industrialización, pero que tenía límites bien precisos. Este tema será retomado más adelante.

El aprendizaje industrial no se refiere sólo a los aspectos tecnológicos sino también a la institucionalidad general. Las instituciones reflejan los comportamientos colectivos, las rutinas, el modo como se hacen las cosas y como se toman las decisiones. La institucionalidad económico-social de la primera mitad del siglo estaba adaptada a las características del modelo de desarrollo primario-exportador, que venía del siglo anterior. Para asumir colectivamente la nueva estrategia de industrialización era necesario que se produjera también un cambio institucional el cual no sólo debería reflejarse en una nueva organización del Estado y del sector privado, sino también en un cambio cultural. Un ejemplo puede ilustrar esta idea. En el modelo tradicional la actividad principal era la agricultura. La mayor parte de la población vivía de la agricultura. En consecuencia, la cultura rural era la que permeaba los comportamientos colectivos. Al intensificarse la industrialización, un hecho esencial fue el desplazamiento de los trabajadores agrícolas a las industrias y a las ciudades. Pero lo importante no era sólo el desplazamiento físico, con todos sus requerimientos económicos y sociales (construcción de viviendas, de escuelas, de hospitales), sino también el cambio de la

²³ Jorge Katz y Bernardo Kosacoff, "Aprendizaje tecnológico, desarrollo institucional y la microeconomía de la sustitución de importaciones", borrador no publicado, 1998.

cultura laboral. El trabajador industrial debía asumir una nueva disciplina de trabajo, muy distinta a la disciplina del campesinado que prevalecía en la hacienda rural. Lo mismo debía ocurrir con los empresarios. El ciclo natural de la agricultura es determinante de las rutinas de trabajo, pero en la industria este ciclo es radicalmente diferente. Lo propio puede decirse de las instituciones públicas y de los gestores estatales.

Cuadro II.6. Crecimiento de la productividad en manufacturas
(tasas anuales, en porcentajes)

	Productividad	Valor Agregado	PEA
<u>Argentina</u>			
1934-63	1,9	4,3	2,3
1964-74	8,5	7,9	-0,6
1975-90	-2,2	-1,7	0,5
<u>Brasil</u>			
1946-61	6,6	9,8	3,0
1962-80	2,4	8,1	5,5
1981-90	-1,0	0,0	1,1
<u>México</u>			
1934-61	3,5	7,4	3,8
1962-73	4,4	8,9	4,3
1974-90	0,5	3,7	3,2
<u>Chile</u>			
1939-59	4,2	6,2	1,9
1961-72	5,4	6,0	0,5
1973-90	-1,0	1,7	2,7
<u>Colombia</u>			
1933-74	6,0	7,8	1,8
1975-93	-1,1	3,5	4,6
<u>Venezuela</u>			
1937-50	2,5	6,1	3,6
1951-76	5,5	10,0	4,2
1977-90	-1,4	2,4	3,8

Fuente: Rosemary Thorp, *Progreso, Pobreza y Exclusión. Una Historia Económica de América Latina en el Siglo XX*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 1998. Cuadro IV.1, Apéndice Estadístico.

Notas: Las cifras deben considerarse sólo como indicadores de la variación de las tendencias a largo plazo, y no como valores confiables de la productividad en un período determinado.

Este aprendizaje institucional fue forzado desde el Estado, a través de la transformación de su aparato de gestión económica y social. Entre los años 20 y los años 50 hubo un activo proceso de creación de nuevas instituciones económicas que permitieron implementar las decisiones de políticas y apoyar la reasignación y movilización de recursos necesaria para sostener los altos ritmos de crecimiento²⁴. En los años 20 se modernizaron las instituciones monetarias y fiscales, creándose Bancos Centrales, Servicios de Impuestos Internos, etc. En los años 30 se abandonó el patrón de oro por muchos países de la región. Después, en los años 40 y 50 se activaron las instituciones de planificación y de financiamiento de largo plazo, como Bancos de Desarrollo y Corporaciones de Fomento, tanto a niveles nacionales como sectoriales; como también las instituciones de administración de los regímenes de comercio exterior (otorgamiento de licencias de importación, asignación de divisas). A nivel privado proliferaron las asociaciones empresariales que, si bien creadas originalmente para defender intereses corporativos, pasaron en forma progresiva a desempeñar otros roles como la difusión de información económica, la capacitación empresarial, el conocimiento de los mercados, etc.

3. Aspectos críticos del modelo de industrialización

Como se señalaba al comienzo de este capítulo, se ha difundido una verdadera "leyenda negra" sobre la industrialización, enfatizándose los aspectos críticos de que adoleció ese proceso. Aunque se ha logrado un grado de consenso bastante alto respecto de estas deficiencias, ellas no fundamentan la conclusión, más bien ideológica, de que toda la estrategia de industrialización fue un gran error y que los países latinoamericanos habrían hecho mejor en no alterar el modelo de desarrollo de economía abierta que había a principios del siglo XX. Esta conclusión ignora el contexto histórico de la primera mitad del siglo, que durante casi cuarenta años se caracterizó por dos grandes guerras mundiales y una gran depresión, que hicieron inviable una estrategia de apertura económica indiscriminada.

En esta sección se pasará revista a las principales críticas que se ha hecho a la estrategia de industrialización. Ellas se ordenan de acuerdo a los temas de la sección anterior y considerando sus distintos orígenes teóricos.

A. *Reasignación de recursos*

Las críticas en este ámbito se originan principalmente en la teoría económica neo-clásica. Ellas apuntan a las distorsiones en el sistema de precios de mercado que se

²⁴ El Premio Nobel de Economía, Douglas North ha enfatizado el rol central de las innovaciones institucionales en la explicación del desarrollo económico. El tema se retoma en el capítulo IX.

crearon debido a las políticas aplicadas. Las distorsiones identificadas por la literatura son las siguientes:

- a) Restricciones a las importaciones (arancelarias y para-arancelarias), que encarecen el precio de los bienes importaciones con respecto al precio internacional (cuadro II.7);
- b) Tipos de cambio diferenciales, que definen áreas cambiarias (precios del dólar) diferentes según categorías de productos. Generalmente a las importaciones de alimentos se les otorgaba un tipo de cambio más bajo;
- c) Controles administrativos de precios internos;
- d) Tasas de interés real negativas, producto de que las tasas nominales eran fijadas por leyes, y no se reconocía el impacto de la inflación sobre el valor real de los créditos;
- e) Salarios determinados por negociaciones colectivas, con fuerte influencia política en los sindicatos y leyes laborales que hacían muy difícil el despido de trabajadores.

Este conjunto de condiciones generaba un sistema de precios que se apartaba muy sustancialmente de los costos reales de los bienes y factores productivos. Al encarecerse artificialmente las importaciones se creaba un margen para los productores nacionales que les permitía aumentar sus precios y obtener utilidades "rentísticas" (no derivadas del valor real de la producción). Estos márgenes también les permitía aceptar negociaciones salariales por encima del costo real del trabajo, porque en definitiva el mayor costo lo pagaba el consumidor. En algunas industrias que requerían mayores escalas de producción para producir a costos mínimos, se generaban situaciones monopólicas que intensificaban esas distorsiones. Se inducía, entonces, una asignación de recursos muy ineficiente. Varias consecuencias surgían de esto:

- i) Producción nacional a precios y calidades no competitivas con los mercados internacionales;
- ii) Dificultad de exportar bienes manufacturados, debido a desestímulos provocados por baja protección efectiva;
- iii) Desestímulo a la producción basada en recursos naturales exportables, como la agricultura y la minería, por la misma razón anterior.

Estos efectos se manifestaron en un crecimiento muy lento de la agricultura en los países que enfatizaron la industrialización, lo cual a su vez tuvo otros efectos, en la estructura de la demanda por manufacturas y en la balanza de pagos, que se analizarán más abajo.

Cuadro II.7. América Latina: regímenes de tipo de cambio en algunos países, alrededor de 1950

País	Importaciones esenciales	Importaciones no esenciales	Exportaciones básicas	Exportaciones no tradicionales	Cuenta de capital
Argentina ^a	7,5	14,4	5,0	7,5	14,4
Bolivia ^b	42,4	56,1	55,5	42,0	42,4
Brasil ^c	18,7	19,7	18,4	18,4	18,7
Colombia ^a	2,2	2,6	2,0	3,2	2,0
Costa Rica ^d	9,4	14,5	5,6	5,6	6,2
Chile ^a	31,1	43,1	19,4	43,0	43,1
Ecuador ^e	15,2	25,0	15,0	18,3	13,5
Nicaragua ^f	5,0	6,9	5,0	5,0	5,0
Paraguay ^g	3,1	8,1	4,9	6,0	8,1
Perú ^h	14,8	14,8	14,8	14,8	16,3
Uruguay ^a	1,9	2,5	1,5	2,4	3,1
Venezuela ⁱ	3,1	3,4	3,3	3,3	3,3

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *Annual Report on Exchange Restrictions, 1950-1952*.

^a Pesos por dólar de los Estados Unidos.

^b Bolivianos por dólar de los Estados Unidos.

^c Cruzeiros por dólar de los Estados Unidos.

^d Colones por dólar de los Estados Unidos.

^e Suces por dólar de los Estados Unidos.

^f Córdovas por dólar de los Estados Unidos.

^g Guaraníes por dólar de los Estados Unidos.

^h Soles por dólar de los Estados Unidos.

ⁱ Bolívares por dólar de los Estados Unidos.

Tomado de Richard L. Ground, "La génesis de la sustitución de importaciones en América Latina", *Revista de la CEPAL N° 36*, diciembre 1988.

Más en general, la ineficiencia económica relacionada con estas distorsiones de precios y mala asignación de recursos contribuyó a un crecimiento más lento del ingreso. Pero aquí debe diferenciarse entre la **ineficiencia estática** y la **ineficiencia dinámica**. La primera alude a la pérdida de ingreso por el hecho de que los bienes se producen a costos más altos que los costos de oportunidad. Esta ineficiencia no parece haber sido muy significativa y se ha estimado no superior a un 2 o 3% del PIB, por una vez. Más importante es la ineficiencia dinámica, que contribuyó a deprimir la tasa de crecimiento del PIB. Esta se relaciona especialmente con los efectos sobre la balanza de pagos y con los desestimulos al progreso tecnológico, los cuales impusieron limitaciones a las políticas de desarrollo.

B. El crecimiento de la demanda

La dinámica de crecimiento en el modelo de industrialización descansaba en la demanda interna. En la mayoría de las economías ello es así, porque el mercado interno constituye la mayor parte del PIB. En economías de gran tamaño, como la de Estados Unidos, las exportaciones sólo explican un pequeño porcentaje del PIB, el cual oscila en torno al 10%. En economías pequeñas, como muchas de las europeas y la mayoría de las latinoamericanas, las exportaciones tienen más importancia, pero difícilmente sobrepasan entre el 30 y el 40% del PIB. Sin embargo, no debe desconocerse que en **períodos de transición** desde un modelo de economía semi-cerrada a una economía abierta, las exportaciones pueden constituirse en un motor de crecimiento **en el margen**, es decir, pueden convertirse en factor de arrastre al resto de la economía. Tal cosa ha sucedido con las economías asiáticas en los años 60 y 70 y con la economía chilena en los años 80 y 90, donde el crecimiento de las exportaciones ha casi duplicado el crecimiento del PIB. En estas situaciones, el sector exportador aumenta su tamaño relativo en la economía hasta llegar a una nueva situación de equilibrio a largo plazo, en la cual esa proporción se estabiliza y se equilibra la importancia dinámica de la demanda interna y externa.

Sin embargo, hay otro sentido en que el crecimiento de las exportaciones puede desempeñar un papel dinámico o bien convertirse en un factor de estancamiento. En este caso, su rol no está tanto en el estímulo directo a la demanda, sino en una influencia indirecta que opera a través de la balanza de pagos. La evolución de la balanza de pagos es crucial al desarrollo industrial porque el crecimiento de este sector requiere de importaciones crecientes, tanto de bienes de capital como de bienes intermedios. El economista Carlos Díaz-Alejandro, ya fallecido, acuñó el concepto de la **industrialización intensiva en importaciones**, para denotar el hecho de que el crecimiento de la producción industrial en América Latina estimulaba un crecimiento aun más rápido de ese tipo de importaciones. Esto está muy relacionado con la dificultad para producir internamente bienes de capital y muchos bienes intermedios, que pueden requerir escalas grandes de producción o bien tecnologías muy avanzadas. La alta propensión a la importación de bienes intermedios y de capital significó, por una parte, una filtración del gasto interno, que limitaba así la expansión del mercado interno. Por otra, significó un progresivo embotellamiento de la balanza de pagos, dada la lentitud con que crecían las exportaciones.

De esta manera un ciclo típico de la interacción industria-balanza de pagos era el siguiente. Una aceleración del crecimiento industrial debido, por ejemplo, a una política fiscal expansiva, requería de importaciones para el sector industrial en forma más intensa aún. El crecimiento de las importaciones se aceleraba. Si las exportaciones estaban también creciendo rápidamente debido, por ejemplo, a un ciclo favorable de precios de exportación, la balanza de pagos se mantenía equilibrada. Pero si las exportaciones enfrentaban un ciclo desfavorable de sus precios, el desequilibrio de

balanza de pagos era inminente, a menos que se pudiera compensar con un aumento del volumen físico de exportaciones. Pero esto sólo era posible si la producción de bienes exportables era suficientemente dinámica, lo que no fue el caso durante el modelo ISI. Entonces, el eventual desequilibrio de balanza de pagos daba origen a una caída de las reservas internacionales disponibles, hasta cierto umbral en que ya no era posible seguir usando reservas y las autoridades monetarias debían enfrentar la situación de crisis cambiaria. Las opciones no eran muchas: la devaluación, el endeudamiento externo ante organismos como el Fondo Monetario Internacional o el aumento de las restricciones a las importaciones para frenar su crecimiento. En cualquiera de estas opciones, la recomendación del FMI era abordar una política de estabilización que incluía la disminución del gasto interno, tanto fiscal como privado, vía restricción del crédito. Esta política terminaba en un estancamiento del sector industrial y aumento del desempleo.

En este sentido, por lo tanto, el crecimiento de las exportaciones era bastante estratégico para el desarrollo industrial, aun cuando sólo contribuyera marginalmente a aumentar la demanda por bienes industriales. A través de su incidencia en la balanza de pagos, las exportaciones hacían viable o inviable un desarrollo industrial dinámico.

En términos más generales, en los años 60 y 70 se desarrolló una corriente crítica de la política de industrialización por su sesgo favorable a la sustitución de importaciones y a la producción de bienes para el mercado interno y en contra de la producción de bienes de exportación. Este sesgo operó a través de la **protección efectiva** negativa para las exportaciones, que significaba una menor rentabilidad de la inversión en los sectores exportadores (cuadros II.8 y II.9)²⁵. Esta protección negativa se debía a la aplicación de aranceles a las importaciones de sus insumos intermedios y a la aplicación de tipos de cambio diferenciales, generalmente castigados para los sectores minero y agropecuario. Se consideraba que un tipo de cambio de equilibrio les otorgaría rentas excesivas a esos sectores, que se basaban en la utilización de recursos naturales con ventajas comparativas. Se usaban los tipos de cambio diferenciales como un instrumento para gravar a esos sectores, suponiéndose, correcta o incorrectamente, que era muy difícil gravarlos con impuestos directos. Pero el efecto era que se desalentaba la exportación.

²⁵ La protección efectiva se define como la protección arancelaria al valor agregado. Por lo tanto, debe descontarse la protección a los insumos importados de una industria. Los principales autores asociados a esta crítica son Bela Balassa y Ann Krueger, además del Banco Mundial.

Cuadro 11.8. Protección nominal y efectiva en Chile, 1961 (%)

	Protección Nominal	Protección Efectiva	Sesgo en contra de las exportaciones*
<i>Industrias de Exportación</i>			
Minerales de hierro	0	-7	nd
Cobre	2	-5	nd
Salitre	0	-14	nd
Promedio	1	-6	nd
<i>Industrias que compiten con las Importaciones</i>			
Agricultura	43	50	78
Otros minerales	46	40	105
Impresos	72	82	226
Productos de caucho	102	109	**
Productos químicos	94	89	**
Derivados del petróleo y carbón	50	45	194
Metálicas básicas	66	198	**
Productos metálicos	59	43	264
Maquinaria no-eléctrica	84	85	3.125
Maquinaria eléctrica y equipos	105	111	790
Vehículos motorizados y otros equipos de transporte	84	101	568
Otras industrias	125	164	1.230
Promedio	69	68	246
<i>Industrias que no compiten con las Importaciones</i>			
Pesca	21	25	34
Minería del carbón	37	31	64
Piedras, arenas y arcilla	66	64	87
Productos alimenticios	82	2.884	**
Bebidas	122	609	**
Tabaco	106	141	2.720
Textiles	182	672	**
Calzado y vestuario	255	386	**
Maderas y corcho	35	21	233
Muebles	129	209	**
Papel y sus productos	55	41	4.720
Productos de cuero	161	714	**
Productos no metálicos	139	227	**
Promedio	130	288	**
Total industrias no exportadoras	98	125	**

Fuente: Teresa Jeanneret, "El sistema de protección a la industria chilena", en Oscar Muñoz, ed., *Proceso a la Industrialización Chilena*, Ediciones Nueva Universidad, 1972, cuadro 7. Método de Corden.

* Se refiere a la relación entre el valor agregado según que el producto se venda en el mercado interno, con protección, o se exporte, con un subsidio.

** Indica que se obtiene un valor agregado negativo en caso de exportarse; es decir el grado de discriminación en contra de la exportación es infinito.

Cuadro II.9. Protección nominal y efectiva "Neta" (%)

	Protección Nominal	Protección Efectiva Neta*
Industrias de Exportación		
Minerales de hierro	-40	-45
Cobre	-39	-43
Salitre	-40	-49
Promedio	-40	-44
Industrias que compiten con las Importaciones		
Agricultura	-15	-11
Otros minerales	-13	-17
Impresos	2	8
Productos de caucho	20	24
Productos químicos	15	13
Derivados del petróleo y carbón	-11	-14
Metálicas básicas	-1	77
Productos metálicos	-5	-15
Maquinaria no-eléctrica	10	10
Maquinaria eléctrica y equipos	22	26
Vehículos motorizados y otros equipos de transporte	10	20
Otras industrias	34	57
Promedio	1	0
Industrias que no compiten con las Importaciones		
Pesca	-28	-26
Minería del carbón	-18	-22
Piedras, arenas y arcilla	-1	-2
Productos alimenticios	8	1.676
Bebidas	32	322
Tabaco	23	43
Textiles	68	360
Calzado y vestuario	111	189
Maderas y corcho	-20	-28
Muebles	36	84
Papel y sus productos	-8	-16
Productos de cuero	55	385
Productos no metálicos	42	95
Promedio	37	131
Total industrias no exportadoras	18	34

Fuente: Teresa Jeanneret, *op. cit.*, cuadro 10.

* Tasas efectivas de protección estimadas empleando la fórmula Corden; las tasas, tanto nominales como efectivas, se han ajustado por la sobrevaluación.

Comenzó a utilizarse el concepto de **protección efectiva** o **protección al valor agregado** para fines de políticas, lo que llevó a diversos intentos por racionalizar la estructura arancelaria, moderación o eliminación de las restricciones cuantitativas o para-arancelarias y racionalización de las políticas cambiarias, enfatizando la disminución de diferenciales y de la sobrevaluación. Se introdujo el instrumento de la **devolución de impuestos** a los exportadores por sus insumos importados. Al mismo tiempo, hubo varios esfuerzos sistemáticos por ampliar el tamaño de los mercados, a través de acuerdos de integración regional, como la ALALC, el Pacto Andino, el Acuerdo Centroamericano de Integración y la ALADI. El resultado fue un aumento impresionante de las exportaciones de manufacturas desde mediados de los años 60. Como proporción de las exportaciones totales y en dólares constantes, éstas aumentaron desde 3,6% en 1965 a 20% en 1980 y 29% en 1990 (cuadro II.10)²⁶.

Desde otro punto de vista, el crecimiento de la demanda por manufacturas se vio inhibido. Se trata del efecto de la desigual distribución del ingreso, que le impidió a amplios sectores de población incorporarse al consumo de manufacturas. Quienes más sufrieron este efecto fueron los sectores rurales.

C. *Las políticas industriales y la agricultura*

La agricultura fue un sector que, en general, se vio afectado negativamente por las políticas de industrialización y sustitución de importaciones, por razones similares a las que afectaron a las exportaciones. El desestímulo a su producción tuvo otro efecto negativo, además, sobre la demanda por bienes industriales. En todos los casos históricos de transición de una economía predominantemente agrícola a una economía industrial, la demanda por manufacturas que se genera en el sector agrícola es dinámicamente muy importante. Puesto que un alto porcentaje de la población activa es de origen rural, su demanda contribuye a dinamizar la producción industrial. Pero la demanda en el sector agrícola depende del crecimiento de los salarios agrícolas y éstos, a su vez, del crecimiento de su productividad. Un sector agrícola dinamizador será aquel que es capaz de aumentar su productividad a un ritmo suficiente como para permitir el desplazamiento de trabajadores rurales al sector industrial y a la vez, permitir un aumento de los salarios rurales al ritmo del crecimiento de la producción industrial²⁷.

²⁶ French-Davis, Muñoz y Palma, op. cit. cuadro 3.8

²⁷ Estas hipótesis sobre las relaciones entre desarrollo industrial y desarrollo agrícola fueron originalmente establecidas por David Ricardo y los economistas clásicos, en el siglo XIX. En el siglo XX Arthur Lewis retomó este análisis, el que fue perfeccionado por Gustav Ranis y John Fei.

Cuadro II.10. América Latina: composición de las exportaciones, 1965-1990
(a precios constantes de 1991, en miles de millones de dólares estadounidenses, y en %)

	1965		1970		1975		1980		1985		1990	
	Valor	%	Valor	%								
Productos primarios	12,53	24,2	13,86	22,9	13,29	27,4	16,38	25,2	22,41	24,9	23,08	22,2
Petróleo crudo	28,43	54,9	31,40	51,9	14,09	29,1	18,22	28,0	21,37	23,7	25,13	24,2
Productos semimanufacturados	8,79	17,0	11,12	18,4	13,13	27,1	16,70	25,7	22,23	24,7	24,01	23,1
Productos manufacturados	1,88	3,6	3,93	6,5	7,60	15,7	13,32	20,5	23,64	26,2	30,66	29,5
Otros	0,11	0,2	0,23	0,4	0,34	0,7	0,42	0,7	0,47	0,5	1,11	1,1
TOTAL	51,74	100,0	60,54	100,0	48,45	100,0	65,05	100,0	90,11	100,0	103,99	100,0
Poder de compra de las exportaciones de petróleo crudo *	12,0		10,1		17,2		35,8		43,3		30,6	

Fuentes: Datos de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL. Tomado de Ricardo Ffrench-Davis, Oscar Muñoz y Gabriel Palma, "Las economías latinoamericanas, 1950-1990", en Leslie Bethell, ed., *Historia de América Latina*, vol. 11, Cambridge University Press-Crítica, Barcelona, 1997.

Notas: Con la excepción de la última fila, todas las cifras están deflacionadas con sus índices de precios respectivos, reflejando así la evolución del volumen de las exportaciones.

* Exportaciones corrientes de petróleo crudo, deflacionadas con el índice de precios de las exportaciones de productos manufacturados de las EMD.

Pero en los países de América Latina que avanzaron más rápidamente en su desarrollo industrial, ocurrió que la agricultura se retardó en su crecimiento, convirtiéndose en un importante obstáculo para la propia industrialización. En las tres décadas de post-guerra, la agricultura creció a un ritmo equivalente a la mitad de la tasa de crecimiento industrial. En los países del Este Asiático, en cambio, en el período de post-guerra la agricultura contribuyó dinámicamente a fortalecer el mercado interno por manufacturas a través del crecimiento de su productividad. Una parte de la explicación que ofrece la literatura es la reforma agraria que se hizo en esos países, bajo la influencia de las fuerzas de ocupación norteamericana después de la guerra. Por ejemplo, Corea y Taiwan habían sido colonias japonesas durante la primera mitad del siglo XX, por lo que con la derrota japonesa, las fuerzas militares de Estados Unidos ocuparon también esos países. En esa condición, buscaron desarticular el poder económico japonés a la vez que acelerar el crecimiento económico ante la inminencia de la guerra fría y la amenaza chino-soviética que se erguía en esa región del mundo. Impulsaron la reforma agraria y promovieron el acceso del campesinado y de los pequeños productores a la tierra.

En el análisis de las causas del atraso agrícola en América Latina se confrontaron los dos enfoques predominantes en los años 50 y 60. Desde el punto de vista de la teoría neo-clásica, la causa principal había que buscarla en las distorsiones de políticas que se han comentado. En cambio, en el enfoque estructuralista la causa principal estaba en la mala distribución de la tierra y el predominio de tecnologías y formas muy atrasadas de producción. A mediados del siglo XX se diagnosticaba que todavía prevalecía una estructura latifundista, que mantenía tierras no explotadas y una organización social denigrante para el campesinado. En relación con la falta de incentivos económicos para aumentar la producción, este enfoque argumentaba que simultáneamente los agricultores gozaban de incentivos que no tenían otros sectores, como bajos niveles de tributación (o alta capacidad de evasión tributaria), créditos subsidiados, rebajas arancelarias a los insumos importados y escasa aplicación de la legislación social a los contratos de trabajo. La propuesta del estructuralismo era, entonces, una reforma agraria tendiente a modernizar la agricultura. "Mejores precios, mejores empresarios y mejores condiciones sociales" era la trilogía que el economista agrario Jorge Ahumada propiciaba para la agricultura latinoamericana²⁸. Lamentablemente, muchas de las experiencias de reforma agraria que se llevaron a la práctica, lo hicieron con un fuerte énfasis ideológico y político, de carácter revolucionario, que desvirtuó el rol productivo de la agricultura y contribuyó aun más a la crisis del modelo de desarrollo.

D. Aprendizaje tecnológico e institucional

Se hizo referencia más arriba al aprendizaje tecnológico que la ISI hizo posible y la aceleración del crecimiento de la productividad.

²⁸ Jorge Ahumada, *En vez de la miseria.*, Editorial del Pacífico, Santiago, 3ª. Edición, 1960.

Sin embargo, un análisis más fino del problema muestra las limitaciones del aprendizaje tecnológico latinoamericano y el carácter del aumento de la productividad que se ha detectado. La variable productividad media del trabajo industrial o producto industrial por persona ocupada refleja en parte la influencia del capital disponible por trabajador, aparte del nivel de eficiencia tecnológica. Si una empresa aplica mucho capital por trabajador en sus procesos productivos, es indudable que logrará una mayor productividad, pero ello no es sinónimo de eficiencia productiva. Esta última hace referencia al uso óptimo de los recursos, tanto de trabajo como de capital. Un concepto que incorpora esta noción es la **productividad total de los factores**, que mide la productividad combinada del capital y del trabajo. Al utilizar este concepto, la evidencia empírica para América Latina resulta desalentadora en las décadas de post-guerra. Se ha detectado que entre 1950 y 1973, la productividad total de los factores de América Latina creció a un ritmo cercano a poco más de la mitad que la de un grupo de países de reciente industrialización. Después de 1973 se produjo un estancamiento de esa productividad, de manera que hasta 1989 su ritmo de expansión para todo el período fue de un séptimo que la de los países de reciente industrialización²⁹ (gráfico II.1).

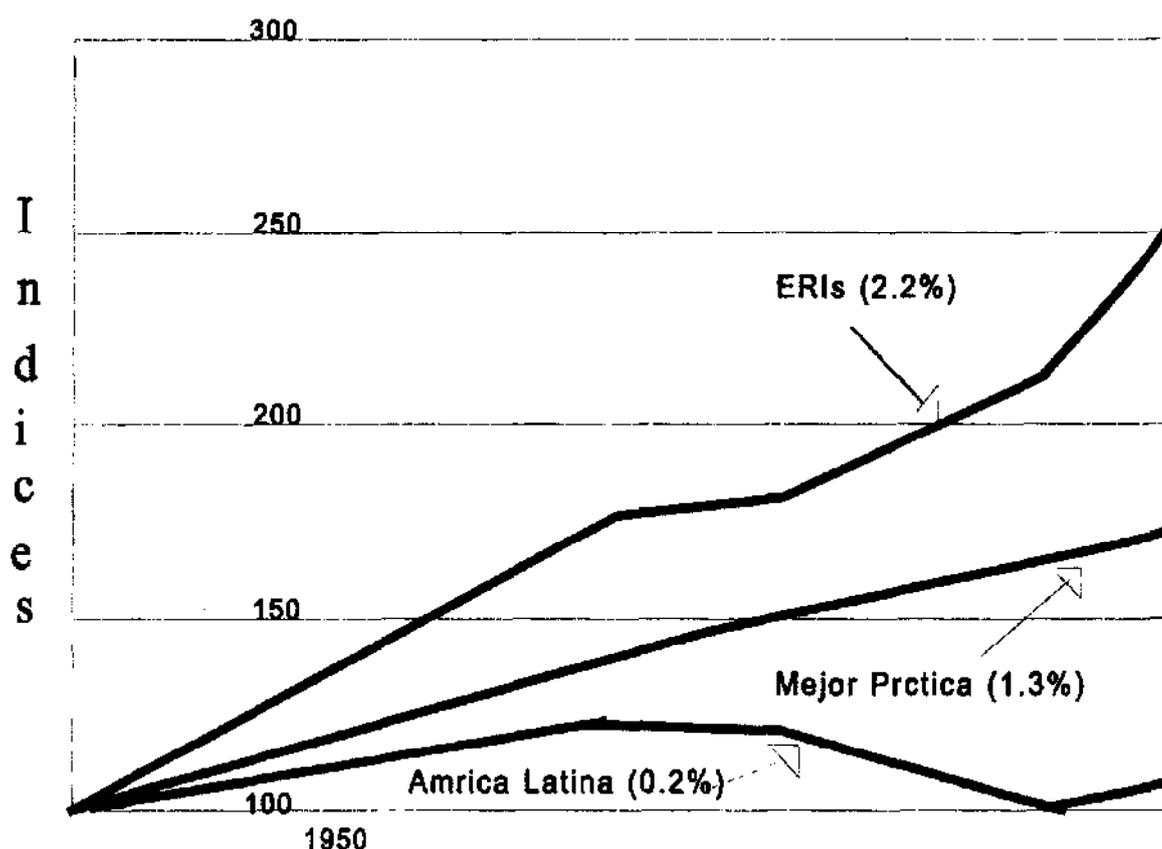
Esta lenta absorción de tecnologías modernas impidió que la brecha tecnológica y de productividad con los países desarrollados disminuyera durante los años de la ISI. Hacia 1990, la productividad media del trabajo industrial en América Latina era sólo un cuarto del nivel de Estados Unidos. Esto ocurría en la mayoría de los países y para la mayoría de los sectores, con la excepción de algunas actividades muy intensivas en capital y de procesos muy estandarizados, como refinerías de petróleo y productos derivados del petróleo y el carbón³⁰.

²⁹ Joseph Ramos, *Política industrial y competitividad en economías abiertas*, Desarrollo Productivo N° 34 (1996), Cepal, Santiago, p. 17.

³⁰ Joseph Ramos, *op. cit.*, cuadro 7.

Gráfico II.1. Productividad Total de los Factores, 1950-1994: América Latina, Mejor Práctica y Economías Asiáticas de Reciente Industrialización (ERIs) (Índices 1950 = 100)

Mejor Práctica: 1950-73, USA; 1973-94 toda OCDE.



Fuente: A. Hoffman, "Capital accumulation in Latin America: A six country comparison for 1950-1989", *Review of Income and Wealth*, December, 1992 (actualizado). Tomado de Joseph Ramos.

Un factor explicativo está en la organización industrial que produjo el modelo de la ISI³¹. La pequeñez de los mercados internos impidió un desarrollo competitivo de las firmas. A pesar de los esfuerzos de aprendizaje tecnológico que se mencionaron más arriba, subsistieron cuatro características de las firmas: **integración vertical,**

³¹ Katz y Kosacoff, op. cit.

diversificación horizontal, series cortas de producción, organización artesanal de plantas, las que no contribuyeron sustantivamente a mejorar la eficiencia económica de la industria. La integración vertical se refiere a la producción interna de insumos y bienes de capital que las empresas no encontraban en el mercado o que se les encarecía artificialmente, ya sea por las altas barreras a las importaciones o por los impuestos indirectos a las ventas, que gravaban cada transacción (problema que ha sido resuelto con el impuesto al valor agregado). La diversificación horizontal es la producción por una firma de nuevos bienes o diseños relacionados con el producto principal, en la búsqueda de nuevos mercados (o para evitar controles de precios, cuando éstos se imponían para disminuir la inflación). Al no poder crecer las firmas por aumento de la producción de los bienes en los que habían adquirido ya una experiencia y una capacidad técnica, se veían forzadas a diversificarse hacia nuevos productos en forma prematura. Las series cortas de producción se refieren al insuficiente aprovechamiento de las escalas óptimas, que pueden requerir tamaños mínimos de producción para aprovechar las economías de escala o costos medios mínimos. El predominio de estas series cortas tendía a mantener costos medios de producción no competitivos. Y la organización de planta se refiere a la disposición física de equipos y grupos de trabajo, así como a la distribución de tareas, asignación de responsabilidades, manejo de inventarios, etc. Se trata de la "tecnología blanda" de una empresa, que puede ser tanto o más importante que las "tecnologías duras". El carácter artesanal o familiar de la gran mayoría de las empresas impedía la utilización de métodos modernos y profesionales de gestión, contribuyendo a lo que Leibenstein denominó la "ineficiencia X" de las firmas, es decir, ineficiencia de gestión empresarial.

4. El empleo y el subempleo

Un problema que se gestó progresivamente y que estuvo muy asociado al carácter de la industrialización latinoamericana y a sus distorsiones se refiere a los efectos sobre el empleo. Este ha sido un tema intensamente debatido y analizado, pero que a pesar de todo continúa siendo muy polémico y central a cualquier estrategia de desarrollo. En efecto, una de las grandes expectativas que se han puesto en la industrialización es la generación de nuevos y mejores empleos, base del mejoramiento del nivel de vida de la población.

En la experiencia de los países desarrollados hay un paradigma clásico respecto de los cambios en la composición del empleo, a medida que aumenta el nivel de ingreso per capita. Una primera tendencia es la disminución del empleo agrícola: a medida que aumenta la productividad de la agricultura, se requiere menos población activa en ese sector para producir esos bienes. Esta tendencia también se ha manifestado en América Latina: la proporción de empleo agrícola en el total de la fuerza de trabajo ha bajado desde un 50% en 1950 a un 32% en 1973, 29% en 1980 y 24% en 1990³². Una segunda

³² French Davis, Muñoz y Palma, op. cit. cuadro 3.2

tendencia es que el empleo industrial aumenta transitoriamente pero después declina en términos relativos. Esto también ha ocurrido en América Latina, con el punto de inflexión en los años 70. En 1990 la industria generaba el 28% del empleo total, superior en todo caso al nivel original de 1950 (24%). La tercera tendencia es el aumento sostenido del empleo en los servicios. Esta tendencia es muy fuerte en América Latina, pasando de 26% en 1950 a 48% en 1990, lo que ha motivado referirse a ella como una "terciarización prematura". En efecto, a medida que aumenta el ingreso per capita aumenta la demanda por servicios en forma más que proporcional. Pero en América Latina este aumento ha sido excesivamente alto, aparte que una gran cantidad de servicios son de muy baja productividad y calidad, resultado más bien de una "prematura desindustrialización del empleo". Es decir, en América Latina el empleo industrial ha comenzado a declinar antes que en países más desarrollados en su misma etapa de desarrollo (cuadro II.11).

Cuadro II.11. Estructura ocupacional de América Latina
(%)

	1950	1973	1980	1990
Agricultura	50	32	29	24
Industria	24	30	26	28
Servicios	26	38	45	48

Fuente: Ricardo Ffrench-Davis, Oscar Muñoz y Gabriel Palma, "Las economías latinoamericanas, 1950-1990", en Leslie Bethell, ed., *Historia de América Latina*, vol. 11, Cambridge University Press-Crítica, Barcelona, 1997, cuadro 3.2.

A. Segmentación laboral urbana

La sabiduría convencional al respecto es la siguiente³³. A pesar del dinamismo que la industrialización latinoamericana alcanzó en algunos períodos, ella no logró satisfacer las aspiraciones por nuevos y mejores empleos al ritmo que se esperaba. En efecto, el desarrollo industrial se caracterizó por su **heterogeneidad productiva**, que no es otra cosa que la coexistencia de segmentos de empresas con niveles tecnológicos y productividades muy diferentes³⁴. Para ponerlo en términos simples, se configuraron dos

³³ Basada fundamentalmente en las extensas investigaciones del Programa Regional del Empleo de América Latina, PREALC, programa de la OIT que se realizó hasta comienzos de los años 90.

³⁴ Nótese que esta hipótesis contrasta con la hipótesis neo-clásica tradicional sobre una supuesta homogeneidad de las empresas, basada en la afirmación de que todas las empresas tienen acceso a la misma tecnología y a la misma información. Este es un supuesto muy abstracto que se justificó inicialmente para entender mejor el funcionamiento de los mercados y la formación de precios.

grandes segmentos, uno que podría calificarse de moderno, constituido por empresas de alta productividad, buenos empleos y de altos salarios, con trabajadores predominantemente calificados. Este segmento fue denominado también **formal**, para connotar la idea de que las relaciones sociales de esas empresas se organizan formalmente de acuerdo a la legislación. En el otro extremo, está el sector **informal** o pre-moderno, caracterizado por empresas de muy baja productividad, generalmente de tamaño muy pequeño. Los trabajadores de estas empresas son de menores grados de calificación y obtienen salarios más bajos que el segmento formal. Las relaciones sociales son muy informales, y prevalece el incumplimiento de la legislación laboral. Estos empleos son también inestables debido a una alta tasa de rotación.

El desarrollo industrial estimuló la urbanización y las migraciones rural-urbanas. Los trabajadores agrícolas se crearon expectativas de que en las ciudades podrían obtener mejores empleos y remuneraciones que los que obtenían en la agricultura. Adicionalmente, la vida de la ciudad ofrecía otros atractivos poderosos, como una sociabilidad más intensa, acceso a la educación, a la salud, a mejores viviendas y posibilidades de esparcimiento. Estas expectativas estimularon migraciones intensas, con lo que la oferta de trabajo urbano sobrepasó con creces la tasa de crecimiento de la población. En algunos países, mientras esta última era entre 2 y 3% por año, la tasa de crecimiento de la oferta de trabajo podría llegar al 5% por año.

Sin embargo, el sector moderno de la industria sólo generaba demandas de empleo a un ritmo inferior, del orden del 3% anual. Además, imponía exigencias de calificaciones que los trabajadores rurales de reciente migración no tenían. Las necesidades de sobrevivencia en las ciudades obligaban a los trabajadores que no encontraban trabajos en el sector formal a emplearse en el sector informal o aun en actividades por cuenta propia. Este sector comenzó a engrosar y con ello a generar una población urbana crecientemente desprotegida de la institucionalidad social, con bajos ingresos y malas condiciones de vida. Este sector ha constituido el grueso de la población urbana en condiciones de pobreza extrema, que reproduce de generación en generación estas condiciones.

Otro fenómeno que caracteriza a los sectores informales urbanos es el alto nivel de subempleo. Se trata de una utilización de la fuerza de trabajo en relación al potencial de uso que tiene un trabajador. El subempleo puede deberse a un menor número de horas de trabajo semanales que el trabajador está dispuesto a laborar, o bien a un empleo involuntario en una actividad que no utiliza plenamente las destrezas y habilidades. El caso típico es el de profesionales que ejercen como taxistas.

Los bajos niveles de ingreso y la ausencia de una institucionalidad que proteja adecuadamente a los trabajadores desempleados, como sí ocurre en muchos países desarrollados, ha hecho proliferar el fenómeno del subempleo y de los empleos informales. Esto impide que las mediciones estadísticas del desempleo abierto sean comparables con las que existen en países desarrollados. Es paradójal, al respecto, que

en los países europeos el desempleo abierto sea tanto mayor que en América Latina (en algunos países es casi el doble). La explicación es que los índices latinoamericanos no miden adecuadamente la subutilización de la fuerza de trabajo. Si esto se pudiera hacer, probablemente el desempleo abierto equivalente sería superior al de los países europeos.

B. El empleo en los sectores modernos

Una pregunta central es por qué los sectores modernos no han podido aumentar sus empleos en forma más dinámica. Después de todo, estos sectores han tenido un crecimiento rápido, sobre todo después que las empresas transnacionales comenzaron a invertir en la industria latinoamericana. Este es un proceso que se intensificó después de los años 60.

Como ante otros problemas, las respuestas varían según el paradigma teórico que se utilice. De acuerdo al enfoque neo-clásico, el problema principal está en las distorsiones de precios de los factores a que ya se ha hecho referencia. Con tasas de interés reales negativas y costos del trabajo inflados, debido sobre todo a las altas cotizaciones por seguridad social y a las leyes que impedían el despido expedito de trabajadores, las empresas privilegiaron las técnicas de producción más intensivas en capital. De esta manera optimizaban sus configuraciones de factores productivos. Adicionalmente, disminuían así muchos problemas de la gestión laboral, ante una supuesta indisciplina social y agitación sindical, que se intensificó en los años 60. Mediante una mecanización y tecnificación de los procesos de producción, se simplificaban las tareas y la gestión productiva.

En el enfoque estructuralista, en cambio, los precios relativos de los factores no eran muy relevantes en la decisión de las empresas sobre qué técnicas de producción utilizar. El sólo hecho de adoptar tecnologías y equipos de capital adquiridos en los países desarrollados, ya implicaba una decisión por un uso más intensivo del capital que del trabajo. Las filiales de empresas transnacionales usaban las tecnologías más avanzadas que ya estaban utilizando sus casas matrices.

Una explicación complementaria es que los bajos grados de calificación y de experiencia de la fuerza de trabajo hace más arriesgado emplear a esos trabajadores en las actividades modernas. Además, una tecnología moderna e intensiva en capital puede manejarse con un menor número de trabajadores, a los que se califica internamente en la empresa y a los que se remunera mejor que el mercado, motivando un mejor rendimiento.

El efecto principal de estas tendencias en el mercado del trabajo latinoamericano es que se produce una brecha de productividad y salarios entre aquellos sectores de trabajadores que tienen mayores calificaciones laborales, mayores niveles de educación y pueden acceder a puestos de trabajo en actividades de alta productividad, por un lado;

y aquellos otros grupos de trabajadores que no han accedido a la capacitación ni a los buenos puestos. Su suerte queda entregada a las actividades informales o de baja productividad, con lo cual sus ingresos serán persistentemente bajos. Este efecto se siguió generando en los años 90, incluso después de que muchos países de la región hubieran emprendido reformas de mercado.³⁵

5. Lecciones de la estrategia industrializadora

Para concluir este capítulo, es de interés plantearse algunas preguntas generales, que permitan extraer las principales lecciones para una estrategia de desarrollo, a partir de la experiencia latinoamericana. Por cierto, la pregunta del millón de dólares es si la estrategia fue exitosa o más bien debería considerarse un fracaso. La pregunta, así formulada, no es muy útil porque las respuestas variarán según el paradigma teórico que se utilice y las variables que se consideren. Asimismo, la respuesta también dependerá de los parámetros externos que se tengan en cuenta. También cabe formular respuestas menos comprometidas, sujetas a la inclusión de determinados condicionantes. Este tipo de enfoque es quizás el que predomina más en la literatura. Un resumen podría esbozarse en los siguientes términos.

Si se atiende a las tasas de crecimiento global de las economías durante el período de post-guerra y hasta los años 70, la estrategia ISI no podría considerarse un fracaso. Incluso más, en comparación con otros períodos, antes y después, el período de la ISI fue el más dinámico y el que hizo posible la mayor transformación económica y social durante el siglo. Sin embargo, si se considera, por ejemplo, la eficiencia dinámica con que se utilizaron los recursos, medida a través de la tasa de crecimiento de la productividad total de los factores, el resultado es bastante mediocre y deja la sensación de que, en relación al esfuerzo de inversión y de incorporación de capital humano, el rendimiento fue poco satisfactorio.

¿Hubo alternativas para modificar la estrategia? La experiencia de los “tigres asiáticos” salta de inmediato a la vista para sugerir una respuesta positiva. Tanto Corea del Sur como Taiwan iniciaron su desarrollo de post-guerra con una estrategia similar a la latinoamericana. Pero ya en los años 60 optaron por un cambio de estrategia, para reorientar el esfuerzo productivo hacia el crecimiento exportador, con un fuerte énfasis en el aumento de la productividad.

Pero, ¿es efectivo que en América Latina no hubo intentos por un cambio de estrategia? ¿Puede suponerse que los responsables de las políticas no estuvieron conscientes de las limitaciones y deficiencias de sus políticas? ¿Es que sólo respondían a

³⁵ Ricardo Haussmann, “Empleo en América Latina: transformaciones y oportunidades”, en Banco Interamericano de Desarrollo, *Políticas Económicas de América Latina* N° 3, Segundo Trimestre 1998, Washington, D.C.

intereses creados o simplemente es que ignoraban los efectos secundarios de las políticas? En lo que resta de este capítulo se hará referencias a tres aspectos: **la búsqueda de estrategias alternativas, la relación público-privada y la economía política del proceso.** Aunque estos temas están muy interrelacionados, se intentará una reflexión de cada uno de ellos.

A. La búsqueda de alternativas

Que en América Latina había insatisfacción con los resultados de la industrialización hacia mediados de los años 60, no cabe ninguna duda. La literatura al respecto es muy abundante. Como se mencionó antes, la insatisfacción no venía sólo desde los medios más ortodoxos, sino también desde la izquierda, donde surgió la teoría de la dependencia, y desde el estructuralismo más asociado a la CEPAL. El propio Raúl Prebisch, autor de la mayor parte de las propuestas cepalinas, se manifestó muy críticamente de las estrategias de industrialización que se estaban aplicando.

Las propuestas alternativas iban desde la perspectiva neo-clásica, que abogaba por la disminución de las barreras proteccionistas y el exceso de controles y regulaciones estatales; al enfoque estructuralista que planteaba la necesidad de ir a una integración regional que ampliara los mercados nacionales, estímulos a los exportadores que compensaran los desincentivos derivados del proteccionismo exagerado, una reforma agraria que incorporara el campesinado y la agricultura en general a la modernización, y una reforma tributaria que permitiera equilibrar los presupuestos fiscales; al planteamiento más revolucionario basado en la teoría de la dependencia que propugnaba la nacionalización de empresas, una regulación mucho más intensa del capital extranjero y una redistribución drástica del ingreso.

Varios países, como Brasil, Colombia, Chile, se embarcaron en reformas de carácter estructuralista durante los años 60, especialmente adoptando políticas de promoción de exportaciones más activas, corrigiendo las distorsiones de la política cambiaria, y desde luego, participando de los acuerdos de integración comercial que comenzaron a aplicarse. Estas reformas fueron relativamente exitosas, si se considera la aceleración del crecimiento exportador que tuvo lugar. Pero ellas adolecieron de un problema que en América Latina ha sido central: la falta de continuidad de aquellas políticas que se revelan como más eficaces. Esto tiene mucho que ver con la economía política del proceso, que se planteará más abajo. Aquí se observa un contraste notable con los países del Este Asiático, donde la continuidad de las políticas más eficaces fue muy superior.

Hay un segundo aspecto de notorio contraste con la experiencia asiática: la relación público-privada, que es de gran importancia para lograr la eficacia de las políticas, de modo que éstas puedan realmente inducir los comportamientos esperados del sector empresarial.

B. La relación público-privada

En la teoría económica tradicional se suponía que habiendo políticas e incentivos correctos, los mercados responderían eficazmente con aumentos de la producción y del ingreso. En la práctica de los países en desarrollo, los mercados no son tan flexibles, transparentes e informados. Tampoco los recursos se movilizan y desplazan con rapidez entre los posibles usos alternativos. Además, en un horizonte de largo plazo, hay que superar rigideces e incapacidades que requieren esfuerzos sostenidos y complementarios entre los sectores público y privado.

En estos ámbitos, hay un notorio contraste entre la experiencia asiática y la de América Latina. Una característica de las políticas industriales asiáticas fue la estrecha relación entre las autoridades públicas y los empresarios. Esta relación se dio a través de diversas formas, como comités público-privados por sectores, participación del sector privado en organismos estatales u otras, a través de las cuales se definían los objetivos de las políticas sectoriales. Las autoridades públicas asumían que ellas no tenían necesariamente la mejor información acerca de las oportunidades de inversión y de crecimiento industrial. De manera que una primera función de esos comités era transmitir y compartir la información sobre las oportunidades de negocios. Con esta información se definían metas sectoriales muy precisas y los instrumentos para generar incentivos. Una segunda función era establecer el compromiso de las empresas, en términos de aumentos de producción y de productividad en plazos determinados. Las autoridades hacían un seguimiento muy cercano al cumplimiento de las metas por parte de las empresas, renovando los incentivos en el caso de cumplimiento, y suspendiéndolos en el caso contrario.

Adicionalmente, las políticas industriales específicas fueron acompañadas por políticas de desarrollo de mayor amplitud, que reforzaran el cumplimiento de las metas, como asignación de recursos para la ciencia y tecnología, la educación, la capacitación. Un supuesto crucial de la política industrial asiática es que ésta debía generar un proceso de aprendizaje permanente. Estas políticas incluían el desarrollo de instituciones adecuadas a esos objetivos.

En contraste, los países latinoamericanos muestran una relación público-privada muy frágil y distorsionada. Se suponía que las políticas industriales bastaban para inducir las respuestas del sector privado. Pero en general no hubo especificación de metas precisas, con plazos prefijados, ni evaluación del desempeño. El sector empresarial se acostumbró a que una vez otorgada una protección arancelaria, ella sería permanente. La relación público-privada, si bien también fue intensa en América Latina, se orientaba más bien a la búsqueda de beneficios rentísticos, como la protección comercial, créditos subsidiados o controles de precios que aseguraran la rentabilidad, sin mayor atención al desempeño productivo y a la eficiencia.

C. La economía política

Se afirmaba más arriba que desde los años 60 hubo intentos en varios países latinoamericanos por corregir algunas deficiencias de las políticas industriales, como también implementar políticas más amplias de desarrollo, tendientes a reformar estructuras sociales obsoletas. Pero, en contraste con el Este Asiático, en América Latina faltó continuidad en el tiempo de las reformas estratégicas.

Por un lado, ha sido característico de esta región que con los cambios de gobiernos cambian también los equipos técnicos y profesionales responsables de las políticas. En el Este Asiático, los cambios de gobiernos involucran sólo a las autoridades políticas más altas, como los Ministros, permaneciendo en sus cargos la mayor parte de la tecnoburocracia. Esto le ha permitido a las políticas tener estabilidad y coherencia en el tiempo, a la vez que generar un aprendizaje colectivo que se va acumulando en un acervo de información y conocimientos acerca del funcionamiento de la economía. En América Latina ha sido tradicional que con cada cambio de gobierno se renuevan los equipos técnicos casi hasta el último funcionario, de modo que cada vez se empieza de nuevo. El bagaje acumulado de información y experiencia es mucho más débil, lo que facilita que las decisiones de políticas estén más afectas a errores y fallas.

No se desconoce que la continuidad de la tecnoburocracia también tiene el riesgo de la esclerosis y la obsolescencia de los conocimientos. La incorporación de nuevos contingentes de profesionales tiene el mérito de aportar nuevos criterios y enfoques, que a veces pueden ser renovadores y dinamizadores del proceso de la política pública. Por esto la renovación de equipos es conveniente, sobre todo cuando hay que introducir cambios importantes, pero con un estilo que permita la estabilidad del sustrato básico de los equipos técnicos y la transmisión del capital acumulado de experiencias y conocimientos.

Pero en América Latina ha habido otra fuente de discontinuidad de las políticas, más importante que la anterior. Se trata de la inestabilidad política, derivada de los cambios ideológicos que arreciaron entre los años 60 y 80. Después de una sucesión de gobiernos populistas en varios países (en Argentina, con Perón; en Brasil, con Vargas; en Chile, con Ibáñez), en los años 60 emergieron varios gobiernos de orientación más desarrollista, respetuosos de la institucionalidad democrática. Estos entendieron que los beneficios a los sectores populares no se lograban con políticas demagógicas (provisión de bienes y servicios gratuitos o muy subsidiados, sin financiamiento, y en forma selectiva según el grado de adhesión política al régimen), sino más bien con el fortalecimiento productivo de la economía, con nuevas inversiones, aumento del empleo y la productividad, que permitieran financiar los aumentos de salarios. Estos gobiernos (Lleras en Colombia, Kubistchek en Brasil, Frondizzi en Argentina, Frei Montalva en Chile) asumieron el desafío de introducir reformas en las políticas de industrialización,

para estimular una mayor eficiencia y apertura comercial, como también iniciar reformas estructurales más amplias para incorporar a los sectores más excluidos.

Sin embargo, la agudización de las tensiones sociales, en parte provocadas por la influencia ideológica de la revolución cubana, pero también por las frustraciones que afectaban a amplios sectores sociales que no encontraban respuestas a sus demandas de empleos y mayores ingresos, facilitaron una nueva ola de gobiernos populistas o revolucionarios, como también la emergencia de movimientos guerrilleros que desafiaron la institucionalidad. Un contexto político más beligerante y confrontacional facilitó la irrupción de los gobiernos militares en casi todos los países de la región, iniciando la fase de los regímenes autoritarios de los años 70 y 80.

Esta sucesión de populismos-autoritarismos provocó enormes discontinuidades en las políticas económicas, las que mostraron cambios en direcciones muy divergentes. El autoritarismo brasileño mantuvo e intensificó la política de industrialización, con el objetivo de hacer de Brasil una gran potencia económica. Se fortaleció la alianza Estado-capital extranjero-capital nacional, con un vasto arsenal de incentivos a la inversión y desarrollo de instrumentos financieros. El autoritarismo chileno, en cambio, asumió la ideología neo-liberal, poniendo término de la estrategia de industrialización y orientando el desarrollo económico en base a las ventajas comparativas naturales. Se inició la liberalización de los mercados y privatización de empresas públicas. Los autoritarismos de Argentina y Uruguay compartieron muchos rasgos del modelo chileno. Una característica común de los modelos del Cono Sur fue la extrema y prematura liberalización financiera, lo que provocó la asfixia del desarrollo productivo e intensos procesos recesivos.

Un parámetro de la economía internacional muy relevante es que los años 70 estuvieron marcados por el *shock* petrolero de 1973-74. Aparte del efecto en los precios relativos del petróleo, quizás el mayor impacto para América Latina fue que se abrió la mayor oportunidad que nunca hubo, desde antes de la primera guerra mundial, para acceder al mercado de capitales internacional casi sin límites. Producto de la transferencia de fondos financieros a los países árabes, productores de petróleo, se generó una liquidez internacional inédita, que le permitió a los países latinoamericanos endeudarse casi sin límites. Mientras el resto de los países occidentales se debatía en un ajuste económico para enfrentar los déficit comerciales y limitaba las tasas de crecimiento a mínimos históricos, América Latina continuó con su ritmo histórico de crecimiento, aunque generando un déficit comercial de enormes proporciones. Este sólo se pudo financiar con los flujos de crédito privado provenientes del exterior. Este proceso fue denominado "crecimiento impulsado por la deuda".

La industrialización había dejado ya de ser el motor del desarrollo. Se iniciaba un proceso de globalización que cambiaría muy fundamentalmente las bases del desarrollo económico. Pero América Latina debería sufrir todavía las consecuencias de esta fase de endeudamiento ilimitado y los posteriores ajustes, que caracterizaron los años 80.