Capítulo 1

LAS ECONOMÍAS LATINOAMERICANAS, 1929-1939

Se ha descrito habitualmente la depresión de 1929 como el momento decisivo de la transición de América Latina de un crecimiento económico hacia afuera, basado en la exportación, a un desarrollo hacia adentro, sostenido por la industrialización de sustitución de importaciones (ISI). Tanto los «estructuralistas», que generalmente consideran este cambio favorablemente, como los «neoconservadores», que consideran los años treinta como una década en que América Latina extravió el camino, comparten por igual este análisis. Es indudable que en este decenio surgieron en muchos países nuevas fuerzas económicas, sociales y políticas, que en última instancia darían un perfil muy diferente al modelo latinoamericano de desarrollo económico. Sin embargo, aunque el crecimiento tradicional basado en la exportación se volvió muy difícil en los años treinta, los vestigios de un compromiso con la producción de bienes primarios y con el desarrollo hacia afuera sobrevivieron en toda la región y el comercio exterior aún desempeñó un papel importante en la recuperación de la depresión. No fue sino hasta los años cuarenta y cincuenta que un conjunto de países latinoamericanos rechazó abiertamente el crecimiento basado en la exportación, pero incluso entonces muchos países (pequeños) se mantuvieron fieles a alguna forma de desarrollo hacia afuera.

De la primera guerra mundial a la depresión de 1929

El crecimiento basado en la exportación había sufrido cambios mucho antes de 1929. A comienzos del siglo XX, el estímulo que el crecimiento de la exportación dio a los sectores no exportadores, como el manufacturero, ya había alcanzado un grado tal que un grupo de países (en particular Argentina, Brasil, Chile y México) podía satisfacer una proporción relativamente grande de la demanda interna con bienes locales, antes que con artículos importados. Este virtuoso ciclo, en el cual los rendimientos de la productividad del sector exportador se transferían a la economía no exportadora, no operó siempre con facilidad (por ejemplo, en Perú) y en algunos casos apenas existió (por ejemplo, en Cuba), pero

los elementos de un modelo más sofisticado y equilibrado de desarrollo basado en la exportación eran ya evidentes a comienzos del siglo XX. De modo que, en algunos países, el crecimiento basado en la exportación era bastante compatible con el crecimiento de las manufacturas orientadas al mercado interno y el reemplazo de la importación de bienes de consumo.

No obstante, el modelo dependía de un acceso relativamente libre a los mercados mundiales de factores y bienes, y el comienzo de la primera guerra mundial lo hizo peligrar. Cuando estalló la guerra en Europa, el 2 de agosto de 1914, no sólo quebrantó el equilibrio internacional de poder: el sistema global de comercio y pagos, que había surgido paulatinamente desde el fin de las guerras napoleónicas, quedó sumido en la desorganización. Con la firma del armisticio de 1919, se dio una buena apariencia a los intentos de reconstruir el sistema anterior a la guerra, pero el viejo orden económico internacional había perecido y el nuevo, inaugurado en la década de 1920, era peligrosamente inestable. Como dicha inestabilidad era apenas perceptible en el momento, las regiones periféricas —tales como América Latina— quedaron en una situación muy vulnerable frente al colapso del comercio internacional y de los flujos de capital a finales de los años veinte.

La principal característica del viejo orden había sido la existencia de un comercio internacional relativamente libre de restricciones —un reflejo de los intereses del poder económico dominante (Gran Bretaña) en el siglo XIX; las pocas restricciones vigentes asumieron generalmente la forma de aranceles, que tenían la ventaja de ser evidentes para todas las partes interesadas. Tanto el capital como el trabajo eran libres de trasladarse a través de las fronteras internacionales, y los pasaportes eran la excepción antes que la regla. El patrón oro, adoptado por Gran Bretaña, se había propagado en todos los principales países industriales a finales del siglo XIX, y proporcionaba un mecanismo bien establecido para el ajuste de la balanza de pagos. El equilibrio interno (pleno empleo e inflación igual a cero) era considerado menos importante que el equilibrio externo, de modo que el ajuste a las coyunturas adversas se conseguía generalmente por medio de la deflación de los precios y el subempleo.

Los países latinoamericanos se habían ubicado en este esquema con relativa facilidad apoyándose en la exportación de bienes primarios, la recepción de capital y —en el caso de Argentina, Brasil y Uruguay en particular— la migración internacional. El ajuste de la balanza de pagos nunca estuvo libre de tropiezos y los flujos de capital eran habitualmente procíclicos, bajando justo en el momento en que eran más necesarios, aunque las interrupciones eran raras (por ejemplo, la crisis de Baring) y tenían un reducido impacto en la dinámica del crecimiento económico mundial. El ajuste interno era amortiguado por la existencia de un gran sector de agricultura no exportadora con baja productividad al cual muchos trabajadores podían desplazarse en el caso de descenso de la demanda de trabajo.

En la cima del sistema económico internacional de la preguerra estaba Gran Bretaña. Aunque su posición dominante en la exportación de bienes manufacturados y su liderazgo en ciencia y tecnología peligraban a finales del siglo XIX, Inglaterra era aún una potencia financiera mundial, una fuente de capital para la periferia y un gran importador de materias primas. La preponderancia financiera británica reforzaba las reglas del sistema internacional y su flota estaba lista para

impedir todo intento de restringir la libertad de comercio y de movimiento del capital.

La primera baja de la gran guerra fue el patrón oro y el movimiento de capital. La convertibilidad de la moneda fue suspendida por los países beligerantes, se cancelaron las nuevas emisiones de capital y los antiguos préstamos fueron reclamados para equilibrar el balance de las instituciones financieras europeas. Las repúblicas latinoamericanas sumamente dependientes de las finanzas de la balanza de pagos con el mercado europeo, tales como Argentina y Brasil, sufrieron especialmente cuando los bancos europeos demandaron el pago de los préstamos, lo que tuvo por efecto una crisis financiera interna.

La guerra en Europa también ocasionó el cese del flujo de inversiones extranjeras directas procedentes del Viejo Mundo. Estados Unidos, neutral en la primera guerra hasta 1917, aumentó su inversión directa en América Latina, particularmente en la extracción de materias primas estratégicas, pero no estuvo en condiciones de incrementar sus préstamos en cartera hasta la década de 1920. Sin embargo, los bancos estadounidenses, que habían tenido prohibido por ley invertir en filiales extranjeras hasta 1914, comenzaron a establecer sucursales en América Latina: en 1919 el National City Bank, el primer banco multinacional de Estados Unidos, tenía cuarenta y dos sucursales en nueve repúblicas latinoamericanas.[1]

Las turbulencias en el mercado de capitales se reflejaron en la desorganización del mercado de bienes, pero en éste el impacto a corto plazo fue muy diferente al de largo plazo. La penuria de transporte marítimo al comienzo de la guerra, conjugada con la ausencia de crédito comercial, interrumpió la oferta normal, pero la demanda descendió aún más rápido y desencadenó una bajada de precios en muchos mercados. La caída de los ingresos de la exportación a corto plazo, sumada al descenso de nuevos flujos de capital, redujo la demanda de artículos importados (la oferta de los cuales había quedado, por lo demás, interrumpida por la dificultad del transporte). La caída de la importación fue tan brutal que se estimó que América Latina en su conjunto tenía un excedente en cuenta corriente en 1915, pero el rápido ajuste a corto plazo al desequilibrio externo produjo un gran descenso del ingreso fiscal real —el cual dependía de los aranceles sobre la importación. En Chile, por ejemplo, los ingresos fiscales cayeron en un tercio entre 1913 y 1915, lo cual contribuyó más que cualquier otro factor a la inestabilidad política en esa época.

El impacto a corto plazo de la desorganización del mercado de bienes fue pronto superado por el viraje hacia una economía de guerra en los principales países industriales. La demanda de materias primas estratégicas (por ejemplo, cobre, petróleo) se disparó y los poderes aliados se ocuparon de dar facilidades para el transporte. Los precios de materiales estratégicos se elevaron abruptamente y los países que exportaban una alta proporción de los mismos —por ejemplo, México (petróleo), Perú (cobre), Bolivia (estaño) y Chile (nitratos)— disfrutaron incluso de una mejora en los términos netos de intercambio pese a la subida de los precios de importación. Sin embargo, aunque la capacidad para importar aumentó pronunciadamente, el volumen de importaciones quedó res-

1. Véase Barbara Stallings, *Banker to the Third World: Portfolio Investment in Latin America, 1900-1986*, Berkeley, Cal., 1987, p. 66 (hay trad. cast.: *Banquero para el Tercer Mundo: inversiones de cartera de Estados Unidos en América Latina, 1900-1986*, México, D.F., 1990).

tringido en muchos casos. La consecuente alza de los precios de importación, unida al excedente comercial y al déficit presupuestario, provocó la inflación interna. El impacto de esta inflación sobre el salario urbano real fue un factor que contribuyó al desorden político en varios países latinoamericanos en el transcurso e inmediatamente después de la primera guerra mundial.

Los países que exportaban materias primas no estratégicas (por ejemplo, café) no fueron tan favorecidos. Los precios se elevaron, pero los términos de intercambio se deterioraron y el transporte siguió siendo un serio obstáculo para el volumen de la exportación. Brasil, por ejemplo, muy dependiente de la exportación de café fue incapaz de sostener su primer plan de valorización del café y vio caer los términos de intercambio en un 50 por 100 entre 1914 y 1918, a la vez que el volumen de exportación quedaba estancado.[2] Los pequeños países de América Central y el Caribe estuvieron protegidos hasta cierto punto por su cercanía a Estados Unidos, aunque la exportación de bananas padeció gravemente por la escasez de transporte hasta la conclusión de la guerra.

El estallido de las hostilidades en Europa no condujo a la pérdida total de los mercados tradicionales. Gran Bretaña permaneció casi absolutamente dependiente de alimentos importados (por ejemplo, carne, azúcar) y se hicieron arduos esfuerzos para mantener el abastecimiento de exportaciones latinoamericanas. No obstante, también se realizaron esfuerzos casi tan arduos para impedir el acceso de Alemania a las materias primas latinoamericanas. Aunque los principales países en la región (a excepción de Brasil) se mantuvieron neutrales durante toda la guerra, el comercio con Alemania se tornó cada vez más dificultoso. Tanto Estados Unidos como Gran Bretaña hicieron uso de una lista negra de empresas en América Latina a las que creían que estaban bajo el control de ciudadanos alemanes. El resultado fue un drástico descenso de las exportaciones que se consideraban destinadas a Alemania y de las importaciones cuya procedencia se atribuía a dicho país.

El mayor beneficiario de esta restricción fue Estados Unidos que era ya el principal proveedor de México, América Central y el Caribe. Con la guerra se convirtió en el mercado más importante para la mayoría de países latinoamericanos, mientras que su porcentaje en la importación alcanzaba un 25 por 100 en América del Sur y casi el 80 por 100 en el Caribe (incluido México). La coincidencia fortuita de la apertura del canal de Panamá a comienzos de la guerra, cuando el comercio transatlántico empezaba a hacerse peligroso y difícil, permitió a las exportaciones de Estados Unidos penetrar los mercados de América del Sur que antes habían sido aprovisionados por Europa, y en especial, por Alemania. La red de sucursales de bancos norteamericanos que siguió a este intercambio, se sumó a un agresivo esfuerzo diplomático en apoyo de las empresas estadounidenses, lo que aseguraba que el advenimiento de la paz dejaría a los Estados Unidos en una posición hegemónica en los países latinoamericanos más cercanos y en una posición fuerte en los restantes de la región.

El eclipse de Alemania como comprador no sólo contribuyó al ascenso de la importancia de Estados Unidos, sino que suavizó el declive de Gran Bretaña, la cual retuvo su preponderancia en el comercio con Argentina, que era con mucho el mercado más grande en América Latina y que se mantuvo como el

2. Véase Bill Albert, *South America and the First World War*, Cambridge, 1988, pp. 56-57.

110

exportador más importante de la región. Sin embargo, las exportaciones argentinas a Gran Bretaña excedían en gran proporción sus importaciones de la misma, y este balance favorable se compensaba *grosso modo* con su déficit comercial con Estados Unidos. Este triángulo de comercio exterior —que era el inverso en el caso de Brasil— podía sólo operar en un sistema mundial de moneda convertible y pagos multilaterales, de modo que el comercio exterior de las más grandes repúblicas latinoamericanas se hizo vulnerable a cualquier alejamiento de la ortodoxia del patrón oro en la década de 1920.

La restauración del patrón oro fue efectivamente una prioridad después del tratado de Versalles, pero demoró algunos años en conseguirse y —en el caso de Gran Bretaña— significó un gran problema debido a la adopción de una paridad sobrevaluada para la libra esterlina. El lento crecimiento de la economía británica en la década de 1920 fue un golpe para aquellos países latinoamericanos que tradicionalmente habían considerado a Gran Bretaña un mercado para sus exportaciones y el ascenso de Estados Unidos como el poder económico dominante fue un escaso alivio para las repúblicas que vendían bienes que competían con los de los agricultores norteamericanos. Entre 1913 y 1929, las importaciones estadounidenses de América Latina se elevaron en un 110 por 100 (mucho más rápidamente que las importaciones británicas que crecieron sólo el 45 por 100), pero las exportaciones procedentes de Estados Unidos a la región aumentaron el 161 por 100, sobrepasando las importaciones por un margen considerable que éste recibía de la región. De esta manera, América Latina, que había tenido un excedente comercial considerable con Estados Unidos antes y durante la guerra, se encontró en la situación inversa a finales de los años veinte. En 1929 la exportación a Estados Unidos representaba el 34 por 100 del total exportado, mientras que las importaciones procedentes de Estados Unidos dominaban el 40 por 100 del total importado.

El excedente del que disfrutaba Estados Unidos en su intercambio de bienes y servicios con América Latina reflejaba su ascenso como exportador de capital. Nueva York reemplazó a Londres después de la guerra como el principal centro financiero internacional y las repúblicas latinoamericanas acudieron cada vez más a Estados Unidos para la emisión de bonos, préstamos al sector público e inversión extranjera directa. Apoyada en sus inicios por el esfuerzo del gobierno norteamericano de favorecer la diplomacia del dólar, la inversión extranjera (directa e indirecta) inundó América Latina y el porcentaje de capital controlado por inversores de Estados Unidos creció constantemente a costa del que tenían los países europeos. Gran Bretaña y Francia continuaron invirtiendo en ciertas áreas de América Latina, pero las nuevas inversiones eran moderadas y reflejaban la débil situación de la balanza de pagos de ambos países.

El ascenso de Estados Unidos en la década de 1920 como fuente principal de capital extranjero fue una ambigua bendición para América Latina. La aparición de nuevos y dinámicos mercados de capital en el hemisferio occidental era claramente de gran importancia en vista de la disminución del excedente de capital disponible en los mercados europeos tradicionales, pero los nuevos préstamos se conseguían sólo a un alto costo. En las repúblicas más pequeñas, los nuevos préstamos estaban combinados con los objetivos de la política exterior norteamericana y muchos países se vieron obligados a ceder el control de las aduanas a los Estados Unidos o incluso los ferrocarriles para asegurar el rápido pago de las

deudas. En algunas repúblicas más grandes, la fiebre por nuevos préstamos alcanzó las proporciones de una epidemia durante el proceso llamado la «danza de los millones». Se hizo poco esfuerzo para que los fondos fueran invertidos productivamente en proyectos que pudieran garantizar el pago en divisas,[3] y el nivel de corrupción alcanzó dimensiones grandes en unos cuantos casos. Los funcionarios de Estados Unidos podían ocupar las aduanas de los países latinoamericanos con afanes de rectitud fiscal, pero tenían un control nulo o mínimo sobre los banqueros de su propio país que continuaban emitiendo bonos para cubrir el déficit cada vez más grande del sector público.

El cambiante equilibrio internacional de poder y la reorientación del mercado internacional de capital no eran los únicos problemas con que América Latina tenía que luchar. Más serios aún eran las transformaciones en los mercados de bienes y el incremento en el precio de las mercancías y la inestabilidad de las ganancias. Las inestables condiciones durante y después de la primera guerra ocasionaron súbitas alteraciones en las curvas de demanda capaces de hundir los precios de las mercancías. Un caso a propósito es la recesión mundial en 1920-1921: los precios de muchos artículos (especialmente el azúcar) sufrieron un colapso cuando se pusieron en circulación las existencias que se habían almacenado con propósitos estratégicos. La abolición de los controles de precios de la época bélica, aplicados por funcionarios con poderes draconianos en los principales países, provocó sucesivamente un alza inicial de precios, una reacción dinámica de la oferta y un colapso de precios en muchos mercados.

La depresión mundial de 1920-1921 fue breve, pero el problema de la saturación del mercado duraría mucho más. Pese a que, en los países metropolitanos, se estaba frenando el crecimiento a largo plazo de la demanda de bienes primarios procedentes de la exportación —a consecuencia del cambio demográfico, de la decreciente elasticidad renta de la demanda y de la creación de sucedáneos sintéticos—, la tasa de crecimiento a largo plazo de la oferta estaba aumentando aceleradamente como resultado del progreso tecnológico, las nuevas inversiones en infraestructura social (incluido el transporte) y la protección a la agricultura en muchas áreas de Europa.

Estos cambios de la oferta y la demanda produjeron trastornos en el equilibrio de precios a largo plazo que deberían haber actuado como señales para que se modificara la asignación de recursos en América Latina. Entre 1913 y 1929, los términos netos de intercambio se deterioraron para muchos países. Sin embargo, un conjunto de factores distorsionaron la información provista por los indicadores de precios, mientras que la incertidumbre creada por la guerra y sus consecuencias hicieron difícil que los empresarios privados y los funcionarios del sector público en América Latina sacasen las conclusiones pertinentes. Como resultado, América Latina no sólo fracasó en ajustar su sector externo a las nuevas condiciones internacionales en la década de 1920, sino que incluso su dependencia de la exportación de materias primas aumentó de manera muy patente.

3. Se estima que sólo el 36 por 100 de todos los préstamos provenientes de Estados Unidos a América Latina en la década de los veinte se destinaron a proyectos de infraestructura. El resto fueron para «refinanciación, propósitos generales o desconocidos». Véase Stallings, *Banker to the Third World*, p. 131.

112

El primer problema fue la inestabilidad a corto plazo de los precios de las mercancías, la cual ocultaba las tendencias a largo plazo. Esto había sido un problema para los exportadores de bienes primarios latinoamericanos antes de la guerra, pero fue mucho mayor en los años veinte; en Chile, por ejemplo, la inestabilidad de los precios de las exportaciones duplicó la existente antes de 1914, y la inestabilidad del valor de la exportación fue casi cinco veces más alta.[4] Incluso en Argentina, con exportaciones mucho más diversificadas, la inestabilidad de la exportación fue mucho más grande en la década de los veinte que en cualquier otro momento de la historia de la república.[5]

El segundo problema fue la persistencia de la demanda de minerales «estratégicos» durante unos cuantos años después de la guerra. La necesidad de controlar la oferta de petróleo, cobre, estaño, etc., indujo a que se promoviese oficialmente a las compañías norteamericanas a invertir masivamente en América Latina, mientras que los países europeos hacían lo mismo en sus colonias y dominios, con lo cual se presentaba realmente un peligro de saturación mundial de algunos minerales. Además, cuando estas nuevas inversiones llegaron a raudales durante el segundo lustro de los años veinte, la demanda estratégica había disminuido en muchos casos y las existencias comenzaron a acumularse. Cuando, a comienzos del auge de la bolsa en 1928, los tipos de interés mundiales se elevaron, los costos de mantener estas existencias aumentaron drásticamente y desalentaron las compras adicionales.

El tercer problema fue la manipulación de los precios en un conjunto de mercados clave. El plan de valorización del café brasileño, que resurgió en los años veinte, redujo la oferta brasileña y elevó los precios. Sin embargo, otros exportadores de café (por ejemplo, Colombia) reaccionaron ante los precios mundiales más altos expandiendo sus plantaciones; este incremento de producción tuvo impacto pocos años después cuando el mercado del café quedó saturado ya en 1926. Brasil intentó repetir el experimento con el caucho, pero su cuota en el mercado mundial era entonces demasiado pequeña como para tener un efecto significativo en los precios.

El último problema fue la debilidad del sector no exportador en muchos países latinoamericanos. La idea de que los recursos se orientarían fácilmente fuera de la exportación de bienes primarios en respuesta al decreciente equilibrio de precios a largo plazo suponía no sólo que los precios a largo plazo eran observables, sino que se podía hallar un uso alternativo para los recursos. Esta era una expectativa legítima en aquellas repúblicas donde la industrialización había tenido un inicio prometedor; sin embargo, hasta los años veinte, la mayoría de las repúblicas latinoamericanas sólo habían dado un modesto paso hacia la industrialización, de modo que solamente una caída general en el equilibrio de precios a largo plazo —tal como ocurrió en la depresión de 1929— era capaz de inducir la requerida reasignación de los recursos. Los pequeños descensos en el equilibrio de precios a largo plazo —aun cuando eran perceptibles— podían siempre compensarse por medio de la depreciación de la tasa de cambio, de reducciones

4. Véase José Gabriel Palma, «From an Export-led to an Import-substituting Economy: Chile 1914-39», en Rosemary Thorp, ed., *Latin America in the 1930s*, Londres, 1984, p. 55 (hay trad. cast.: *América Latina en los años treinta*, México, D.F., 1988).

5. Véase Arturo O'Connell, «Argentina into the Depression: problems of an open economy», en Thorp, ed., *Latin America in the 1930s*, p. 213.

113

de impuestos a la exportación o de términos de crédito más favorables. En efecto, algunos de los países más pequeños estaban preparados para recurrir a tales políticas incluso en los años treinta, antes que para fomentar una reorientación general de los recursos del sector exportador.

A finales de la década de 1920, el sector industrial se había desarrollado en algunas de las repúblicas más grandes (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú), y también en las suficientemente prósperas como para haber formado un vigoroso mercado interno (Uruguay). Incluso antes de la primera guerra mundial, el crecimiento basado en la exportación había generado en la mayoría de estas siete repúblicas un mercado interior lo bastante amplio como para justificar la presencia de establecimientos manufactureros modernos. Estas fábricas producían principalmente bienes de consumo perecedero (por ejemplo, textiles, alimentos elaborados y bebidas) que podían competir con las importaciones gracias a aranceles que contenían ya un elemento proteccionista. La primera guerra mundial dio mayor impulso a las manufacturas en unos cuantos países (claramente en Brasil), mientras que las importaciones escaseaban, pero el estímulo principal para la industria provino del crecimiento del consumo interior, el cual estaba todavía estrechamente ligado —incluso en los años veinte— a la suerte del sector exportador. En ningún país el sector manufacturero tenía un tamaño suficiente para operar como el motor del crecimiento, aunque estaba comenzando a adquirir cierto dinamismo autónomo en Argentina y Chile —las dos naciones donde la industrialización había progresado más hasta los años veinte. El sector manufacturero brasileño, pese a su gran industria textil, estaba aún aplastado por el atrasado sector agrícola del país, que ocupaba más del 50 por 100 de la fuerza laboral, y lo mismo es válido para México.

En el primer decenio que siguió a la primera guerra mundial, se produjeron reasignaciones de recursos dirigidas a un cambio estructural, a la industrialización y a la diversificación de la economía no exportadora en las principales economías latinoamericanas. No obstante, todas las repúblicas siguieron ligadas a alguna forma de crecimiento basado en la exportación; a fines de 1920 (véase el cuadro 1.1), las exportaciones todavía representaban una alta proporción del producto interior bruto (PIB) y la apertura de la economía —calculada según el índice de la suma de exportaciones e importaciones respecto al PIB— oscilaba entre menos del 40 por 100 en Brasil y más del 100 por 100 en Costa Rica y Venezuela.[6]

El cambio estructural en la década de 1920 no originó la diversificación dentro del sector exportador. Por el contrario, la composición de las exportaciones a finales de la década era muy parecida en el alto grado de concentración a la que había existido en la víspera de la primera guerra mundial. En todos los países, tres productos de exportación principales representaban como mínimo el 50 por 100

6. Existen datos del PIB (de diversa fiabilidad) para catorce de las veinte repúblicas en los años treinta (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, México, Perú, Uruguay, Venezuela y cinco países centroamericanos). La información cubana, sin embargo (véase la nota 13), no proporciona datos sobre las importaciones reales, de modo que sólo trece países se pueden utilizar para los efectos del cuadro 1.1. A precios de 1929 las tasas de comercio son en promedio más bajas —significativamente en el caso de México. Véase Angus Maddison, *Two Crises: Latin America and Asia, 1929-38 and 1973-83*, París, 1985, cuadro 6 (hay trad. cast.: *Dos crisis: América Latina y Asia, 1929-1938 y 1973-1983*, México, D.F., 1988).

115

CUADRO 1.1

El sector externo en América Latina: índices de intercambio (precios de 1970)

	Exportaciones como porcentaje del PIB		(Exportaciones + importaciones) como porcentaje del PIB	
	1928	1938	1928	1938
Argentina	29,8	15,7	59,7	35,7
Brasil	17,0	21,2	38,8	33,3
Chile	35,1[a]	32,7	57,2[a]	44,9
Colombia	24,8	24,1	62,8	43,5
Costa Rica	56,5	47,3	109,6	80,7
El Salvador	48,7	45,9	81,0	62,4
Guatemala	22,7	17,5	51,2	29,5
Honduras	52,1	22,1	69,8	39,5
México	31,4	13,9	47,7	25,5
Nicaragua	25,1	23,9	54,9	42,3
Perú	33,6[a]	28,3	53,2[a]	42,6
Uruguay	18,0[b]	18,2	38,0[b]	37,1
Venezuela	37,7	29,0	120,4	55,7

NOTAS: [a] 1929; [b] 1930.

FUENTES: Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *Serie histórica del crecimiento de América Latina*, Santiago de Chile, 1978; CEPAL, *América Latina: relación de precios de intercambio*, Santiago de Chile, 1976; V. Bulmer-Thomas, *The Political Economy of Central America since 1920*, Cambridge, 1987; G. Palma, «From an Export-led to an Import substituting Economy: Chile 1914-1939», en Rosemary Thorp, ed., *Latin America in 1930s*, Londres, 1984; D. Rangel, *Capital y desarrollo. El rey petróleo*, Caracas, 1970; J. Millot, C. Silva y L. Silva, *El desarrollo industrial del Uruguay*, Montevideo, 1973; H. Finch, *A Political Economy of Uruguay since 1870*, Londres, 1981; A. Maddison, «Economic and Social Conditions in Latin America, 1913-1950», en M. Urrutia, ed., *Long-term Trends in Latin America Economic Development*, Washington, D.C., 1991. Los datos se han convertido a precios base de 1970 donde ha sido necesario y se han utilizados los tipos oficiales de cambio en todos los casos.

de los ingresos del comercio exterior, y un solo producto representaba más del 50 por 100 de las exportaciones en diez países (Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua, la República Dominicana y Venezuela). Prácticamente todas los ingresos de la exportación provenían de bienes primarios y casi el 70 por 100 del comercio exterior se realizaba con sólo cuatro países (Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia y Alemania).

De modo que, en el umbral de la depresión de 1929, las economías latinoamericanas continuaban fieles a un modelo de desarrollo que las hacía muy vulnerables a las condiciones adversas en los mercados mundiales de bienes primarios. Incluso Argentina, con mucho la economía latinoamericana más avanzada a finales de la década de 1920, cuyo producto interior bruto (PIB) per cápita duplicaba el promedio regional y cuadruplicaba el brasileño, había sido incapaz de romper el vínculo por el cual un descenso de ingresos de la exportación dismi-

nuía las importaciones y la renta fiscal, originando recortes del gasto y una disminución de la demanda interna.

La depresión de 1929

El comienzo de la depresión de 1929 se asocia generalmente con la quiebra de la bolsa de Wall Street en Nueva York en octubre de 1929. Sin embargo, algunas señales llegaron antes a América Latina. En muchos casos, los precios de las mercancías subieron verticalmente antes de 1929, aunque la oferta (restablecida después de la interrupción bélica) tendía a sobrepasar la demanda. El precio del trigo argentino alcanzó su cota máxima en mayo de 1927, el azúcar cubano en marzo de 1928, y el café brasileño en marzo de 1929. El auge de los mercados de valores antes de la quiebra de Wall Street condujo a un exceso de demanda de crédito y a una subida de los tipos de interés mundiales, lo que elevó el costo de mantenimiento de las existencias y redujo la demanda de muchos de los bienes primarios exportados por América Latina. El alza de los tipos de interés (el descuento sobre los pagarés de Nueva York llegó al 50 por 100 en los 18 meses previos a que la bolsa se desplomase) ejerció una presión adicional sobre América Latina a través del mercado de capitales. La fuga de capitales —atraídos por tipos de interés más elevados fuera de la región— aumentó, mientras el flujo de capital disminuyó a medida que los inversionistas extranjeros aprovechaban tasas de rendimiento más atractivas ofrecidas en Londres, París y Nueva York.

La quiebra de la bolsa en octubre movilizó una cadena de acontecimientos en los principales mercados abastecidos por América Latina; la caída del valor de los activos financieros redujo la demanda de los consumidores canalizada a través del llamado efecto de riqueza; las deudas atrasadas llevaron a la restricción de nuevos créditos y a una contracción monetaria, y el conjunto del sistema financiero quedó sometido a una severa presión; los tipos de interés comenzaron a caer en el último trimestre de 1929, pero los importadores no podían o no deseaban reponer sus existencias de materias primas ante la perspectiva de restricciones crediticias y una demanda decreciente.

La consiguiente caída de los precios de las materias primas fue verdaderamente espectacular. Ni un solo país latinoamericano quedó a salvo. Entre 1928 y 1932 (véase el cuadro 1.2), el valor unitario de las exportaciones cayó en más del 50 por 100 en diez de los países de los que disponemos datos y los únicos países con una caída modesta en valores unitarios fueron aquellos en que los precios de los productos básicos los administraban compañías extranjeras y no reflejan con precisión las fuerzas de mercado (por ejemplo, Honduras y Venezuela).

También cayeron los precios de las importaciones, cuando el descenso de la demanda mundial y la caída en los costos produjo una doble presión en el valor unitario de los bienes vendidos a América Latina. Sin embargo, los precios de las importaciones no cayeron, por lo general, más deprisa o tan abajo como lo hicieron los de las exportaciones y los términos netos de intercambio (véase el cuadro 1.2) cayeron bruscamente para todos los países latinoamericanos entre 1928 y 1932 excepto dos. Las excepciones fueron Venezuela, donde el valor unitario de las exportaciones de petróleo cayó «sólo» el 18,5 por 100 (conformándose aproximadamente a la caída de los precios de importación), y Honduras, donde

CUADRO 1.2

Cambios de precio y volumen de exportación, términos netos de intercambio y poder de compra de las exportaciones en 1932 (1928=100)

País	Precio de las exportaciones	Volumen de exportaciones	Términos netos de intercambio	Poder de compra de las exportaciones
Argentina	37	88	68	60
Bolivia	79[a]	48[a]	s.d.	s.d.
Brasil	43	86	65	56
Chile	47	31	57	17
Colombia	48	102	63	65
Costa Rica	54	81	78	65
Ecuador	51	83	74	60
El Salvador	30	75	52	38
Guatemala	37	101	54	55
Haití	49[b]	104[b]	s.d.	s.d.
Honduras	91	101	130	133
México	49	58	64	37
Nicaragua	50	78	71	59
Perú	39	76	62	43
República Dominicana	55[b]	106[b]	81[b]	87[b]
Venezuela	81	100	101	100
América Latina	36	78	56	43

NOTAS: [a] 1929; [b] 1930.

FUENTES: CEPAL, *América Latina: relación de precios del intercambio*, Santiago, 1976; V. Bulmer-Thomas, *Political Economy of Central America since 1920*, Cambridge, 1987; R. L. Ground, «The Genesis of Import Substitution in Latin America», *CEPAL Review*, 36 (diciembre de 1988).

el «precio» de exportación de las bananas fue determinado por las compañías bananeras para cubrir simplemente los costos en moneda local y fue reducido en esos años hasta el 9 por 100.[7]

Aunque todos los países afrontaron una caída en el precio de sus exportaciones de bienes primarios, había un gran contraste respecto al volumen de sus exportaciones. Las más afectadas fueron aquellas naciones (véase el cuadro 1.2) que sufrieron una caída de los precios y de los volúmenes de exportación, entre las que se contaban Bolivia, Chile y México; significativamente, los minerales dominaban la totalidad de las exportaciones de estos tres países cuando las empresas de los países importadores reaccionaron a la depresión agotando las existencias acumuladas en vez de hacer nuevos pedidos. No es sorprendente que estos países experimentaran el descenso más pronunciado (véase el cuadro 1.2) en el

7. Los precios de exportación administrados fueron utilizados para las bananas hasta 1947 para propósitos de la balanza de pagos. Las compañías bananeras calculaban sus costos en moneda local y establecían el precio en dólares para la exportación, que, al tipo oficial de cambio, cubría sus obligaciones internas.

poder de compra de sus exportaciones (esto es, los términos de intercambio netos ajustados según las variaciones en el volumen de la exportación). En el caso chileno, la caída del 83 por 100 del poder de compra de sus exportaciones fue el más grande registrado en América Latina para un período tan corto y uno de los más drásticos en el mundo.

Cuba debería ser incluida en este primer grupo, aunque no aparece en el cuadro 1.2 debido a la falta de datos comparables. Sus exportaciones, dominadas por el azúcar, cayeron rápidamente después de 1929 cuando la isla sufrió las consecuencias de su especialización azucarera y de su gran dependencia de Estados Unidos. En 1930 una comisión dirigida por Thomas Chadbourne, un abogado de Nueva York con intereses en el azúcar cubano, repartió el mercado norteamericano de manera que provocó una disminución pronunciada de la exportación azucarera cubana y el año siguiente se firmó el Convenio Internacional del Azúcar entre los principales productores y consumidores que imponía nuevas restricciones a las exportaciones cubanas.

El segundo grupo de países fue más numeroso y experimentó un modesto descenso (menos del 25 por 100) en el volumen de exportaciones. Este grupo —Argentina, Brasil, Ecuador, Perú y toda América Central— producía una diversidad de materias primas agrícolas y alimentos, cuya demanda no podía satisfacerse con las existencias disponibles;[8] en agosto de 1929, por ejemplo, Gran Bretaña tenía almacenado en sus puertos trigo importado equivalente a sólo el 2 por 100 de la importación anual de trigo.[9] Igualmente, la acentuada caída del precio era suficiente en algunos casos para sostener la demanda de los consumidores a pesar de la caída del ingreso real en los países importadores; por ejemplo, en 1932 el volumen de importación mundial de café estaba en el mismo nivel que en 1929.

Un tercer grupo de países (véase el cuadro 1.2) experimentó un descenso muy pequeño (menos del 10 por 100) en el volumen de exportación entre 1928 y 1932; Colombia, aprovechando la confusión causada por el colapso del plan brasileño de valorización del café,[10] consiguió un pequeño aumento de sus exportaciones de café; Venezuela sufrió un descenso en el volumen de sus exportaciones de petróleo después de 1929, pero esto simplemente compensó el gran incremento ocurrido en 1928 y 1929. Las exportaciones de la República Dominicana, dominadas por el azúcar, crecieron constantemente durante los peores años de la depresión: como exportadores azucareros sacaron provecho de las restricciones impuestas a Cuba, primero por la comisión Chadbourne y más tarde por el Convenio Internacional del Azúcar de 1931 que no fue firmado por la República Dominicana (*ni* por Brasil).[11]

La combinación de precios de exportación decrecientes en todos los países con el descenso de volúmenes de exportación en la mayoría de ellos provocó una caída vertical en el poder de compra de las exportaciones durante los peores años de la depresión (véase el cuadro 1.2). Sólo se salvaron Venezuela, protegida por

8. Las principales exportaciones peruanas eran minerales, pero la más importante era el petróleo, cuyo precio sufrió menos que el de otros minerales durante la depresión.

9. Véase Sociedad de Naciones, Instituto Internacional de Agricultura, *International Yearbook of Agricultural Statistics 1932/3*, Roma, 1933, p. 577.

10. La *defesa* (defensa) brasileña del café se desplomó en 1929. Véase W. Fritsch, *External Constraints on Economic Policy in Brazil, 1889-1930*, Londres, 1988, pp. 152-153.

11. Véase B. C. Swerling, *International Control of Sugar, 1918-41*, Stanford, Cal., 1949.

118

el petróleo, y Honduras, amparada por la decisión de las compañías bananeras de concentrar su producción global en sus plantaciones hondureñas de bajo costo. En otras partes, el impacto de la depresión sobre el poder de compra de la exportación fue durísimo, perjudicando a los productores mineros (en México), a los productores de alimentos de zonas templadas (por ejemplo, Argentina) y a los exportadores de productos tropicales (por ejemplo, El Salvador).

Aunque los precios de exportación e importación comenzaron a derrumbarse desde 1929, hubo un «precio» que se mantuvo: el tipo de interés nominal fijo sobre la deuda externa pública y privada. Mientras los demás precios caían, el tipo de interés real sobre esta deuda (principalmente bonos del gobierno) subía, aumentando la carga fiscal y de la balanza de pagos para aquellos gobiernos preocupados por preservar su crédito en el mercado internacional de capital por medio de un puntual pago del servicio de la deuda.

El aumento del peso real de la deuda hizo que un mayor porcentaje de las (decrecientes) exportaciones totales debiera dedicarse a los pagos de la deuda. Argentina, por ejemplo, destinó 91,2 millones de pesos a cubrir los pagos de la deuda externa en 1929 cuando la exportación total era de 2.168 millones de pesos. En 1932 las exportaciones habían bajado a 1.288 millones de pesos, pero los pagos del servicio de la deuda externa se mantuvieron en 93,6 millones de pesos, con lo que el peso real de la deuda quedó prácticamente duplicado.

La combinación de pagos estables del servicio de la deuda e ingresos descendentes de la exportación ejercieron una fuerte restricción sobre las importaciones. Cuando el volumen y el valor de las importaciones cayeron, los gobiernos tuvieron que lidiar con el nuevo problema causado por la fuerte dependencia del ingreso fiscal respecto a los impuestos al comercio exterior. La fuente principal del ingreso fiscal, el impuesto a las importaciones, no podía mantenerse a causa del colapso de las mismas; Brasil, por ejemplo, recaudaba el 42,3 por 100 del total del ingreso fiscal de los impuestos a las importaciones en 1928. Hacia 1930, la recaudación de impuestos a la importación había descendido en un tercio y el ingreso fiscal en un cuarto. Aquellos países que también dependían en alto grado de los impuestos de exportación (por ejemplo, Chile) experimentaron un recorte particularmente radical del ingreso fiscal.

El alza de la carga real del servicio de la deuda afectó la situación fiscal de modo muy similar a la balanza de pagos. La combinación de un ingreso fiscal decreciente con pagos del servicio de la deuda fijos en términos nominales creó una gran presión sobre el gasto público. Se hicieron esfuerzos de inventiva contable (por ejemplo, los funcionarios hondureños recibían sus salarios en sellos de correo durante un tiempo), que no obstante no consiguieron paliar la crisis subyacente. La mayoría de repúblicas latinoamericanas tuvieron cambios de gobierno durante los peores años de la depresión; la ley del péndulo favoreció a los partidos o individuos que habían estado fuera del poder durante el colapso de Wall Street. Las excepciones más importantes fueron Venezuela, donde el gobierno autocrático de Juan Vicente Gómez, en el poder desde 1908, sobrevivió hasta la muerte del dictador en 1935, y México, donde el recién formado Partido Nacional Revolucionario dirigía un país agotado por el torbellino revolucionario y la guerra civil.

En una situación internacional menos crítica, un gobierno latinoamericano podría haber tenido esperanzas de salir de sus dificultades con la ayuda de prés-

tamos internacionales. Sin embargo, había razones para que el flujo de nuevos préstamos a América Latina —ya en descenso incluso antes de la crisis de Wall Street— quedase interrumpido en 1931. En ese año, el pago al capital en cartera de Estados Unidos excedía su nueva inversión en cartera por primera vez desde 1920 y el flujo neto se mantuvo negativo (con la insignificante excepción de 1938) hasta 1954.[12] Incluso Argentina, que desde todo punto de vista tenía la más alta reputación de crédito en América Latina, fue incapaz de obtener nuevos préstamos de envergadura durante los primeros años de la depresión.

Ningún país de América Latina escapó a la depresión de los años treinta, pero para algunos países el impacto fue peor que para otros. La combinación más desastrosa consistía en un alto nivel de apertura, un gran descenso del precio de las exportaciones y una disminución abrupta del volumen de las mismas. No es sorprendente, entonces, que las naciones más seriamente afectadas fueran Chile y Cuba donde el impacto externo fue más fuerte. En efecto, se han hecho estimaciones de la renta nacional cubana en los años de entreguerras que muestran un descenso de un tercio de la renta nacional real per cápita entre 1928 y 1932,[13] mientras el descenso del PIB real en Chile entre 1929 y 1932 se estima en el 35,7 por 100.[14]

Sólo en circunstancias excepcionales se pudo mitigar el impacto externo, aunque no pudo evitarse. Así, la República Dominicana —dependiente de la exportación azucarera— estuvo en condiciones de aprovechar el no haber suscrito los convenios azucareros posteriores a 1929; Venezuela se benefició de su posición de productor de petróleo con los costos unitarios más bajos en todo el continente americano; países con exportaciones dominadas por compañías extranjeras (por ejemplo, Perú) vieron algunas de las cargas transferidas al exterior cuando disminuyeron las remesas de ganancias y creció el valor retornado en proporción al total de la exportación. Sin embargo, el impacto externo fue globalmente muy serio y la introducción de medidas de estabilización para restaurar el equilibrio externo e interno no podía retrasarse.

La estabilización a corto plazo

El impacto externo asociado con la depresión de los años treinta creó dos desequilibrios que los dirigentes de cada nación tuvieron que afrontar urgentemente. El primero fue el desajuste externo creado por el colapso de los ingresos de la exportación y el descenso de los flujos de capital; el segundo fue el desajuste interno creado por la contracción del ingreso fiscal, que dio origen a un déficit presupuestario que no pudo ser financiado con recursos externos.

Durante los años veinte, las repúblicas latinoamericanas habían adoptado el patrón oro por primera vez (es el caso de Bolivia), o lo habían retomado (es el caso de Argentina). Se suponía que con el patrón oro el ajuste al desequilibrio externo era automático —en efecto, este era uno de sus principales atractivos.

12. Véase Stallings, *Banker to the Third World*, apéndice 1.

13. Véase C. Brundenius, *Revolutionary Cuba; the Challenge of Economic Growth with Equity*, Boulder, Colo., 1984, cuadro A 2.1. La fuente original es J. Alienes, *Características fundamentales de la economía cubana*, La Habana, 1950.

14. Véase Palma, «From an Export-led to an Import-substituting Economy», cuadro 3.5.

Cuando cayeran las exportaciones, el oro o las divisas serían drenados del país, lo que disminuiría la masa monetaria, el crédito y la demanda de importaciones; a su vez, la contracción monetaria rebajaría el nivel de precios, lo que haría más competitivas las exportaciones y más caras las importaciones. De este modo, la reducción del gasto y su reorientación provocaría la caída de las importaciones y el proceso continuaría hasta que el equilibrio externo quedase restaurado.

Sin embargo, el descenso del valor de las exportaciones fue tan radical después de 1929 que no resultaba evidente que el equilibrio externo pudiese restablecerse automáticamente; además, la disminución del flujo de capital y la decisión inicial de pagar la deuda externa implicaba que la caída de las importaciones tenía que ser particularmente pronunciada para eliminar el déficit de la balanza de pagos. Argentina, por ejemplo, vio caer el valor de sus exportaciones de 1.537 millones de dólares en 1929 a 561 millones en 1932, y esto no fue lo más grave; con importaciones evaluadas en 1.388 millones de dólares en 1929, Argentina necesitaba recortar como mínimo en un 70 por 100 las compras en el exterior, si deseaba mantener los pagos del servicio de la deuda en 1932 en los mismos términos que en 1929.

Aquellos países que trataban de seguir las reglas del patrón oro vieron que sus reservas de oro y divisas caían rápidamente. Colombia por ejemplo, luchó hasta cuatro días después de que los británicos suspendieron la vigencia del patrón oro (21 de septiembre de 1931); para entonces las reservas del país habían descendido al 65 por 100. Con todo, la mayoría de países optaron ya por abandonar el sistema formalmente (es el caso de Argentina en diciembre de 1929), ya por limitar la salida de oro y divisas por medio de una serie de restricciones bancarias y otras medidas (por ejemplo, Costa Rica). Esto no evitó la necesidad de políticas de estabilización para reducir las importaciones y restablecer el equilibrio externo, e indicó que el proceso ya no sería automático.

Tres países (Argentina, México y Uruguay) suspendieron la vigencia del patrón oro antes que Gran Bretaña decidiera dejar de vender oro y divisas sobre pedido, aunque Perú —el único país en América Latina— introdujo por dos veces una nueva paridad con el oro. La mayoría de países, no obstante, adoptó el control de cambios en una forma u otra, y creó un sistema de cuotas para la importación. Esto ocurrió en las principales naciones; en efecto, los únicos países que no hicieron uso del control de cambios fueron las pequeñas repúblicas caribeñas que utilizaban el dólar de Estados Unidos como medio de pago oficial (Panamá y la República Dominicana) o extraoficial (Cuba y Honduras).

El deseo de seguir las reglas internacionales implicó que la devaluación —depreciación de la moneda— fuera utilizada en contadas ocasiones al comienzo. Nadie esperaba que la depresión llegase a ser tan grave como finalmente resultó. La última depresión mundial (1920-1921) había pasado rápidamente sin ocasionar una ruptura permanente en el sistema financiero internacional. Además, impulsados en algunos casos por las misiones dirigidas por E. W. Kemmerer, muchos países latinoamericanos habían organizado sus sistemas financieros en la década de los veinte, habían vuelto a la ortodoxia del tipo de cambio y el patrón oro, creando bancos centrales y luchando por mantener una disciplina monetaria; la depresión de 1929 fue vista como la primera prueba real para dichas instituciones y hubo una resistencia natural a admitir su fracaso al dar paso a la depreciación de la moneda.

121

A finales de 1930, sólo cinco países (Argentina, Brasil, Paraguay, Perú y Uruguay) habían visto sus monedas depreciarse en más del 5 por 100 respecto al dólar desde el fin del año anterior. Sin embargo, Perú había cambiado la paridad respecto al oro, y el peso paraguayo, vinculado oficialmente al peso de oro argentino, también se depreció respecto al dólar norteamericano, una consecuencia indeseada de la política del tipo de cambio. La suspensión británica del patrón oro y la consiguiente depreciación de la libra esterlina implicó que las monedas latinoamericanas vinculadas a ésta —Argentina, Bolivia, Paraguay (por intermedio del peso argentino) y Uruguay— se derrumbasen respecto al dólar norteamericano después de septiembre de 1931 hasta que la suspensión del patrón oro decretada en Estados Unidos en abril de 1933 produjo una revalorización igualmente abrupta.

La decisión de Gran Bretaña y Estados Unidos de abandonar el patrón oro forzó finalmente a las repúblicas a afrontar el problema de la manipulación del tipo de cambio. Seis pequeñas repúblicas (Cuba, Guatemala, Haití, Honduras, Panamá y la República Dominicana) vincularon sus monedas al dólar norteamericano durante los años treinta; tres más (Costa Rica, El Salvador y Nicaragua) trataron de hacer lo mismo, pero se vieron finalmente forzadas a devaluar; incluso en América del Sur, algunas de las naciones más grandes hicieron muchos intentos de vincular sus monedas a la libra esterlina o al dólar norteamericano, aunque Paraguay siguió con su política (pero con poco éxito) de paridad con el peso argentino; Argentina, con algún éxito, y Bolivia, sin ninguno, trataron de vincular sus monedas a la libra esterlina a partir de enero de 1934 y de enero de 1935 respectivamente, mientras Brasil (diciembre de 1937), Chile (septiembre de 1936), Colombia (marzo de 1935), Ecuador (mayo de 1932) y México (julio de 1933) trataron todos de vincular sus monedas al dólar norteamericano.

Los casos de monedas auténticamente flotantes fueron raros. El bolívar venezolano estuvo flotando y rápidamente se revalorizó frente al dólar norteamericano entre finales de 1932 y finales de 1937. Después de la suspensión del patrón oro en Estados Unidos, varios países suramericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y Uruguay) adoptaron un sistema dual de tipo de cambio que permitía al cambio extraoficial flotar libremente; este cambio libre fue utilizado para diversas transacciones, incluidas la exportación de capital, las remesas de ganancias, las exportaciones no tradicionales y las importaciones suntuarias. Esta experiencia —que fue muchas veces una fuente de ganancias para el sector público— demostraría ser inestimable para la utilización del tipo de cambio después de la segunda guerra mundial.

En vista de la reluctancia a adoptar un genuino régimen flotante de tipos de cambio, la mayoría de los países se vio forzada a confiar en otras técnicas para lograr el equilibrio externo. La más popular fue el control de cambios y un sistema de racionamiento de las importaciones no basado en el precio; esta técnica no se limitó a las naciones más grandes, sino que varios países pequeños (Costa Rica, Bolivia, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Uruguay) adoptaron agresivamente este sistema. En la mayoría de países, los aranceles se elevaron en un momento en que el precio de las importaciones (incluido el costo internacional del transporte) estaba descendiendo; esto elevó el costo real de las importaciones abruptamente y alentó una reorientación del gasto hacia los sustitutos internos. Incluso en aquellos casos en que los aranceles sólo se elevaron formal-

mente, el costo real de las importaciones tendió a crecer como resultado del amplio uso de aranceles diferenciales.

En unos pocos países el equilibrio externo se consiguió sin recurrir ni al control de cambios ni al racionamiento de la importación no basado en el precio; se obtuvo mediante el mecanismo de tipo patrón oro, en que el déficit de cuenta corriente fue financiado con una salida de reservas internacionales que reducía la oferta monetaria tan drásticamente que la demanda nominal caía al nivel de la reducción requerida en importaciones nominales; los casos más patentes de ajuste automático al equilibrio externo fueron Cuba, Haití, Panamá y la República Dominicana. México, sin embargo, también experimentó un descenso pronunciado en su masa monetaria nominal en los primeros años de la depresión como resultado de su peculiar sistema monetario en el que monedas de oro y plata formaban la mayor parte del numerario en circulación.[15]

A finales de 1932, se había restaurado el equilibrio externo en casi todas las repúblicas a un nivel mucho más bajo de exportaciones e importaciones nominales y a un nivel ligeramente más bajo de pagos nominales del servicio de la deuda. El excedente de la balanza comercial de América Latina en 1929 de 570 millones de dólares norteamericanos había aumentado a 609 millones, pese a la caída de dos tercios de las exportaciones nominales, que pasaron de 4.683 millones de dólares norteamericanos a 1.663. Los ocho países que habían registrado una balanza comercial deficitaria en 1929 se habían reducido a seis en 1930, a cinco en 1931, y a cuatro en 1932. Sin embargo, estos cuatro (Cuba, Haití, Panamá y la República Dominicana) eran las excepciones que confirmaban la regla; todos eran economías en las que el dólar circulaba libremente sin control de cambios, de modo que el déficit comercial y la salida de divisas era el mecanismo por el que la demanda nominal se conformaba al poder de compra de las exportaciones.

El logro del equilibrio externo, aunque penoso, era inevitable. La mayoría de los países no podían pagar por las importaciones con su propia moneda, por lo que la oferta de divisas establecía un límite para las importaciones disponibles una vez que las reservas internacionales quedaran agotadas. En cambio, el equilibrio interno era una cuestión distinta, ya que un gobierno podía siempre emitir su propia moneda para financiar el déficit presupuestario. Sólo en países, tales como Panamá, donde el dólar circulaba libremente y no había banco central, podía uno estar seguro de que la consecución del equilibrio externo también suponía la del equilibrio interno.

En la mayoría de países, la suspensión del patrón oro y la adopción del control de cambios trazó una separación entre ajuste externo e interno. Donde el déficit presupuestario persistiese y fuera financiado internamente, la oferta monetaria nominal no se ajustaría a la bajada en importaciones nominales. Esto causaría que el índice de crédito interno para las importaciones creciera, creando un exceso de oferta monetaria que, a su vez, estimularía el gasto interno en términos nominales. Que el crecimiento en gasto nominal se reflejara en incrementos, fuesen de precio o fuesen de volumen, sería esencial para determinar cuán rápida y exitosamente un país superaría la depresión.

15. Véase E. Cárdenas, «The Great Depression and Industrialisation: the case of Mexico», Thorp, ed., *Latin America in the 1930s*, pp. 224-225.

123

CUADRO 1.3

Oferta monetaria: depósitos en demanda y a tiempo bancario comercial. Precios actuales (1929 = 100)

	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936
Argentina	101	90	90	89	88	86	94
Bolivia	84	78	133	144	322	520	547
Brasil	97	101	115	109	125	131	141
Chile	84	68	82	96	110	124	143
Colombia	87	78	90	94	102	110	120
Ecuador	98	59	92	145	187	187	215
El Salvador[a]	74	68	64	57	42	44	37
México[b]	111	67	74	107	108	136	143
Paraguay	100[c]	76	64	72	125	191	170
Perú	69	63	62	78	100	116	137
Uruguay	114	115	126	114	116	124	139
Venezuela	49	68	69	76	85	106	89
Estados Unidos	101	92	71	63	72	81	92

NOTAS: [a] Incluye depósitos en dólares; [b] los datos se compilaron sobre una base diferente en 1932 y 1935 de modo que la serie no es coherente; [c] 1930 = 100.

FUENTE: Sociedad de Naciones, *Statistical Yearbook*, Ginebra, varios años.

La idea de un exceso de oferta monetaria cuenta con base empírica en los casos de muchos países. Mientras los Estados Unidos experimentaron un descenso de casi el 40 por 100 en los depósitos bancarios comerciales nominales en el período de 1929 a 1933, algunos países latinoamericanos (por ejemplo, Bolivia, Brasil, Ecuador y Uruguay) vieron elevarse el valor nominal de sus depósitos bancarios comerciales, mientras otros (por ejemplo, Argentina, Chile, Colombia) tuvieron una ligera caída (véase el cuadro 1.3). En términos reales, es decir, ajustados al cambio en el nivel de precios, este comportamiento es incluso más notable pues los precios cayeron entre 1929 y 1933 en todas las repúblicas latinoamericanas (excepto Chile) sobre las que existen datos de precios.

Hay varias razones para el relativo ascenso de la oferta monetaria nominal. En primer lugar, la decisión de imponer el control de cambios en muchos países restringió la salida de oro y divisas y, por tanto, limitó la reducción de la masa monetaria de origen externo. Uruguay, uno de los primeros países en imponer el control de cambios, sufrió sólo una ligera caída en las reservas internacionales, mientras México —donde no existía— sufrió un drenaje de la moneda de oro y plata que constituía una alta proporción de su numerario.

En segundo lugar, el déficit presupuestario persistió pese a los esfuerzos enormes por aumentar el ingreso y reducir el gasto. Brasil, por ejemplo, consiguió incrementar el rendimiento de impuestos directos a la renta en un 24 por 100 entre 1929 y 1932, a pesar de la contracción del PIB real, pero la abrumadora importancia de los impuestos al comercio exterior impulsó el descenso del ingreso fiscal, reflejando el colapso de las importaciones y exportaciones. Además, la determinación inicial de pagar la deuda pública (interna y externa) y las dificul-

tades asociadas con los severos recortes en salarios y sueldos para los empleados públicos hicieron prácticamente imposible limitar el gasto lo suficiente como para eliminar el déficit presupuestario. En ausencia de nuevos préstamos externos, el déficit se tuvo que financiar a través del sistema bancario con un efecto expansivo sobre la oferta monetaria.

En tercer lugar, el declive del crédito privado interno no era tan abrupto como podría haberse esperado en vista de las estrechas relaciones entre el sistema bancario y el sector exportador. El pequeño número de bancos —por ejemplo, México sólo tenía once— y su importancia pública creó un poderoso incentivo para evitar el fracaso bancario; la estrecha relación entre banqueros y exportadores (a veces eran los mismos individuos) permitía una mayor flexibilidad en la reprogramación de la deuda que la que habría permitido un contexto más competitivo; en los años veinte los bancos también tendían a operar con reservas en efectivo por encima del mínimo legal, lo que dejó cierto margen disponible para los difíciles tiempos que siguieron a 1929. Los bancos extranjeros, imposibilitados de hacer remesas de ganancias a causa del control de cambios, tuvieron recursos adicionales para sostenerse a sí mismos durante los años de la depresión.

Por consiguiente, la política monetaria durante la etapa más grave de la depresión fue relativamente laxa en muchos países, de suerte que el equilibrio interno —a diferencia del equilibrio externo— no se había restablecido a finales de 1932. Se comprobó que los esfuerzos para elevar los impuestos, incluidos los aranceles, eran insuficientes y que nuevos incrementos sólo podían ser contraproducentes. Los recortes de sueldos en el sector público y en los salarios eran más difíciles debido a la agitada coyuntura política de comienzos de los años treinta, de modo que las políticas para reducir el déficit presupuestario se concentraron cada vez más en los pagos del servicio de la deuda.

El retraso en el pago de la deuda no era nada nuevo en la historia económica de América Latina; en efecto, las aduanas de algunas pequeñas naciones (por ejemplo, Nicaragua) estaban todavía repletas de funcionarios estadounidenses encargados de recaudar los impuestos al comercio exterior y evitar una repetición de antiguos incumplimientos en el pago. Sin embargo, todos los países hicieron arduos esfuerzos para cumplir con el pago del servicio de la deuda con la esperanza de que así preservarían su acceso a los mercados de capital internacional. No obstante, ello entrañaba un fascinante dilema: el principal acreedor en términos de bonos internacionales seguía siendo Gran Bretaña, donde las reglas de la bolsa hacían imposible para los países morosos colocar nuevas emisiones de bonos; pero, el flujo anual de nuevo capital hacia América Latina se había hecho cada vez más dependiente de Estados Unidos, donde las multas por morosidad eran menos definidas. Cuando se hizo evidente, en términos generales, que América Latina no podía esperar financiación adicional de Gran Bretaña, la tentación de una moratoria se hizo irresistible.

México, todavía atrapado por las secuelas de la revolución, había suspendido los pagos del servicio de la deuda con mucho adelanto en 1928; sin embargo, la suspensión comenzó generalmente en 1931 y cobró fuerza en los años siguientes. La moratoria fue unilateral, pero ningún país desconoció su deuda externa y no todos los casos fueron tratados de la misma manera; Brasil, por ejemplo, estableció siete clases de bonos en 1934, con tratos diferenciales que iban desde el

pago total hasta la suspensión total de pagos sobre el interés y el capital.[16] Por tanto, el impacto sobre el gasto público varió sustancialmente incluso entre los países morosos, aunque los recursos destinados al pago de la deuda tendieron a descender en todas partes conforme la década llegaba a su fin.

No todos los países suspendieron el pago a la deuda externa y la moratoria en la deuda externa no necesariamente implicó suspensión del pago a la deuda interna (o viceversa). Venezuela, bajo Gómez, terminó de amortizar su deuda externa —iniciada quince años antes— en 1930; Honduras suspendió el pago a su deuda interna, pero cumplió religiosamente con su deuda externa (junto con Haití y la República Dominicana). Sólo Argentina pagó su deuda interna y externa puntualmente por razones que son todavía discutibles. Algunos de los factores que persuadieron a los políticos argentinos de pagar la deuda, de cuya mayor parte era acreedora Gran Bretaña, fueron su relación particular con ésta, los estrechos vínculos comerciales y la perspectiva de obtener más préstamos; además, la ortodoxia financiera de los gobiernos conservadores argentinos en la década de 1930 creó una fuerte predisposición en favor del pago de la deuda.

En la mayoría de países, el incumplimiento con la deuda alivió la presión sobre el déficit presupuestario y (en el caso de la deuda externa) liberó divisas que pudieron utilizarse con otros fines. Con todo, el descenso de pagos del servicio de la deuda, al rebajar la presión sobre la política fiscal, evitó la necesidad de nuevos impuestos o recortes del gasto. El déficit presupuestario, por tanto, se mantuvo como algo normal y el equilibrio interno siguió siendo un remoto objetivo en la mayoría de las naciones. La tensión entre el equilibrio externo y el desequilibrio interno produjo una grave inestabilidad económica y financiera en algunos países (por ejemplo, Bolivia), pero también pudo contribuir a la recuperación económica a un ritmo más rápido que el que se daba en países donde unas estrictas políticas fiscales y monetarias dejaron al sector no exportador con una demanda insuficiente e incapaz de responder al nuevo vector de precios relativos.

La recuperación de la depresión

Las políticas adoptadas para estabilizar cada economía frente a la depresión intentaban restaurar el equilibrio interno y externo a corto plazo; pero, inevitablemente, también tuvieron consecuencias a largo plazo en aquellos países donde afectaron de una manera permanente a los precios relativos.

El colapso de los precios de exportación después de 1929, el deterioro en los términos netos de intercambio y la subida de los aranceles nominales favorecieron en términos de precios relativos al sector no exportador (tanto en los artículos no comercializables a nivel internacional como en los importables) más que al sector exportador. En aquellos países donde hubo una devaluación real (esto es, una devaluación nominal más rápida que las diferencias entre los precios internos y externos), tanto los bienes exportables como los importables obtuvieron una ventaja de precios relativos respecto a los productos no comercializados internacionalmente. De este modo, el precio del sector que competía con la

16. Vease B. Eichengreen y R. Portes, «Settling Defaults in the Era of Bond Finance», Birkbeck College, Universidad de Londres, Discussion Paper in Economics, n.º 8, 1988.

126

importación, en todos los casos, mejoró tanto en relación con los bienes exportables como a los no comercializables en el exterior, mientras que el sector no comercializado aumentó sus precios relativos respecto al sector exportador, excepto en el caso en que ocurriera una devaluación real (con lo que el resultado quedaba por determinar).

El que estas fluctuaciones a corto plazo en los precios relativos persistieran dependía en gran medida de la fluctuación en los precios de exportación e importación. Para América Latina en su conjunto, los precios de las exportaciones cayeron constantemente hasta 1934; en ese momento comenzó un nuevo ciclo, que produjo una pronunciada recuperación de los precios en 1936 y 1937 seguida por dos años de precios de exportación descendentes. Sin embargo, los precios de importación se mantuvieron muy bajos, de modo que los términos netos de intercambio mejoraron desde 1933 hasta 1937 e incluso en 1939 estaban aún al 36 por 100 por encima del nivel de 1933 y al mismo de 1930. En consecuencia, para la región en su conjunto una mejora permanente del precio relativo del sector que competía con las importaciones dependía menos de variaciones en los términos netos de intercambio y más de los aumentos en la tasa de aranceles y de una devaluación real.

El sector competidor con las importaciones comprendía todas las actividades capaces de sustituir los artículos importados. Se ha identificado convencionalmente con la industrialización de sustitución de importaciones (ISI), en vista de la importancia de las manufacturas en la importación. Sin embargo, en los años veinte, muchos países estaban importando cantidades significativas de productos agrícolas que podían ser producidos internamente en lo fundamental. Así que es también necesario considerar la agricultura de sustitución de importaciones (ASI) como parte del sector competidor con la importación.

El cambio de los precios relativos fomentó la reasignación de recursos y actuó como un mecanismo para la recuperación de la depresión. Sin embargo, esto era sólo una parte de la cuestión; por ejemplo, una caída en la producción del sector exportador, y un alza en la producción del sector que competía con la importación, no necesariamente produciría una recuperación en el PIB real, aunque produjera un cambio estructural. La recuperación sólo quedaba asegurada si el sector competidor con la importación se expandía sin un descenso del sector exportador, o si crecía tan rápidamente como para compensar el descenso del sector exportador; la primera posibilidad indica la importancia del comportamiento del sector exportador en los años treinta —un tema muy desatendido—, mientras el segundo necesita que se tome en cuenta el crecimiento de la demanda nominal.

En las páginas anteriores, se ha sostenido que a partir de 1929 los programas de estabilización habían sido muy exitosos en restaurar el equilibrio externo en casi todas las naciones hacia 1932; sin embargo, muchos países tuvieron menos éxito en eliminar el déficit interno. La permanencia del déficit en algunas repúblicas, incluso después de la reducción en los pagos del servicio de la deuda por medio de moratorias, dio un estímulo a la demanda nominal que, dadas ciertas circunstancias, podría esperarse que tuviera efectos reales (es decir, keynesianos); estas condiciones comprendían la existencia de capacidad disponible y una respuesta elástica de precio oferta en el sector competidor con la importación, además de un sistema financiero capaz de proporcionar capital activo a bajos

tipos de interés reales. Donde estas condiciones no existían (por ejemplo, Bolivia), las consecuencias del déficit fiscal y el crecimiento de la demanda nominal eran simplemente la inflación y un colapso del tipo de cambio nominal; pero donde dichas condiciones se daban (por ejemplo, en Brasil), las políticas fiscales y monetarias poco estrictas podían contribuir a la recuperación. De modo que, para algunas naciones, los efectos de medidas incompletas de estabilización en pos del equilibrio interno después de 1929 no fueron totalmente desfavorables; en cambio, algunas repúblicas «virtuosas» (como Argentina) se enfrentaron a la paradoja de que las políticas fiscales y monetarias ortodoxas en pos de un presupuesto equilibrado podían haber reducido su tasa de crecimiento económico en la década de 1930.

La recuperación de la depresión, en términos del PIB real, comenzó después de 1931-1932 con sólo dos excepciones menores (Honduras y Nicaragua). En los años siguientes de la década, todas las repúblicas de las que existen datos disponibles lograron un crecimiento positivo, y en todas el PIB real sobrepasó el punto más alto anterior a la depresión con las mismas dos excepciones; sin embargo, la velocidad de la recuperación variaba considerablemente y también sus mecanismos. En particular, casi ningún país se basó exclusivamente en la ISI para recobrarse y algunos simplemente dependieron del retorno de condiciones más favorables a los mercados de exportación.

Siguiendo a Chenery,[17] podemos estudiar la recuperación en los años treinta en América Latina por medio de una ecuación para contabilizar el crecimiento en la que la variación en el PIB real se descomponga en la suma de:

1. la variación en el volumen de exportaciones agrícolas;
2. la variación en el volumen de exportaciones minerales;
3. la variación en la demanda interna final de productos agrícolas sin ASI;
4. la variación en la participación de la agricultura en la demanda interna debida a ASI;
5. la variación en la demanda interna final para la industria sin ISI;
6. la variación en la participación de la industria en la demanda interna final debida a ISI;
7. la variación en la demanda interna final por servicios que no se intercambian.

Los primeros dos términos de la ecuación para evaluar el crecimiento destacan el papel del sector exportador en la recuperación económica; el cuarto y el sexto reflejan el papel de la sustitución de importaciones; el tercero y el quinto son modificados por el crecimiento de la demanda nominal, la redistribución de la renta y las elasticidades del ingreso; el último término es afectado por los precios relativos, la demanda nominal y los efectos de la elasticidad del ingreso.

No es posible aplicar empíricamente esta ecuación a ninguna de las repúblicas latinoamericanas en los años treinta, pero es factible identificar una serie de mecanismos de recuperación que corresponden de forma aproximada a sus

17. Véase H. Chenery, «Patterns of Industrial Growth», *American Economic Review*, 50 (1960), pp. 624-654. Véase también M. Syrquin, «Patterns of Structural Change», en H. Chenery y T. Srinivasan, eds., *Handbook of Development Economics*, vol. I, Amsterdam, 1988.

128

CUADRO 1.4

Análisis cualitativo de las fuentes de crecimiento en la década de 1930

	ISI	ASI	Crecimiento de la exportación
PAÍSES DE RECUPERACIÓN RÁPIDA			
Brasil	●		□
Chile	●		□
Costa Rica	●	▨	
Cuba		▨	□
Guatemala		▨	
México	●	▨	
Perú	●		□
Venezuela			□
PAÍSES DE RECUPERACIÓN MEDIA			
Argentina	●	▨	
Colombia	●		
El Salvador		■	□
PAÍSES DE RECUPERACIÓN LENTA			
Honduras		■	
Nicaragua		■	
Uruguay	●		

NOTAS: Los países de recuperación rápida se supone que incrementaron el PIB real desde el año crítico hasta 1939 más del 50 por 100; los países de recuperación media en más del 20 por 100 y menos del 50 por 100; los países de recuperación lenta en menos del 20 por 100.

● Índice de producción manufacturera neta respecto al PIB que se asume que aumentó significativamente.

■ Índice de la agricultura para consumo interno (ASI) respecto al PIB que se supone que aumentó significativamente.

□ Índice de la exportación respecto al PIB que se considera haber aumentado significativamente en términos reales o nominales.

FUENTES: Véase el cuadro 1.1.

términos. Esto se muestra en el cuadro 1.4, donde catorce países para los que existen datos sobre el PIB se agrupan en tres categorías: recuperación rápida, media y lenta.

El grupo de recuperación rápida incluye ocho naciones donde el PIB real creció hasta más del 50 por 100 entre el año de la depresión (1931 o 1932) y 1939. Se puede considerar grandes a dos países (Brasil y México), medianos a cuatro (Chile, Cuba, Perú y Venezuela), y pequeños a dos (Costa Rica y Guatemala). De modo que no hay correlación entre tamaño y ritmo de recuperación. La ISI es un mecanismo importante de recuperación para la mayoría del grupo, excepto para Cuba, Guatemala y Venezuela; en efecto, la recuperación cubana se debió principalmente a los mejores precios del azúcar, lo que contribuyó a duplicar el valor

de las exportaciones entre 1932 y 1939; la recuperación venezolana se debió principalmente al crecimiento de la producción de petróleo y la recuperación de Guatemala dependió en gran medida de la ASI.

El grupo de recuperación media incluye países donde el PIB real creció en más del 20 por 100 entre el año de la crisis y 1939. Sólo tres naciones (Argentina, Colombia y El Salvador) se pueden incluir con toda certeza en este grupo, aunque algunas otras (Bolivia, Ecuador, Haití y la República Dominicana), de las que no existen cuentas nacionales para el período, registraron un aumento significativo en el volumen de exportaciones después de 1932 y probablemente experimentaron un alza en el PIB que las colocaría en la segunda categoría. La ISI fue importantísima como mecanismo de recuperación en Argentina y Colombia, pero el crecimiento de la exportación no fue notable.

El último grupo comprende los países con un resultado menos favorable. Sólo tres (Honduras, Nicaragua y Uruguay) aparecen en el el cuadro 1.4, pero la desastrosa evolución de las exportaciones en Paraguay y Panamá (para los que no hay datos disponibles de las cuentas nacionales) sugiere que también deberían ser incluidos. Los cinco eran pequeñas economías (a excepción de Uruguay) con reducidas posibilidades de compensar una débil participación en la exportación por medio de un crecimiento de las actividades para sustituir las importaciones. No obstante, Uruguay experimentó un crecimiento de su producción industrial y la ISI fue importante, aunque no fue suficiente para contrarrestar el estancamiento de su esencial industria ganadera. En el caso de Panamá, donde la exportación de servicios era tan importante, el declive del volumen de comercio mundial produjo un descenso en el número de embarcaciones que utilizaban el canal en la década de 1930, lo cual tuvo un impacto adverso sobre su funcionamiento económico global. Paraguay, aunque victorioso en la guerra del Chaco con Bolivia (1932-1935), sufrió graves pérdidas y el valor nominal de las exportaciones siguió cayendo hasta 1940.

Si nos limitamos al período de 1932 a 1940, en que la recuperación estaba en auge en América Latina, hubo doce países —todos los que figuran en el cuadro 1.1, excepto Uruguay— que proporcionaron datos suficientes de sus cuentas nacionales como para realizar una versión limitada de la ecuación para contabilizar el crecimiento, en la cual la variación del PIB real se divide en tres: la parte debida al crecimiento de la demanda interna final (sin cambios en los coeficientes de importación), la parte generada por la variación de los coeficientes de importación y la parte debida a la recuperación de las exportaciones (véase el cuadro 1.5). En todos los casos, la contribución mayor es por un gran margen la recuperación de la demanda interna final, seguida por la promoción de las exportaciones, mientras que la contribución debida a los cambios en los coeficientes de importación es generalmente negativa ya que éstos tendieron a subir antes que a bajar después de 1932.

Si en lugar de 1932 se utiliza como punto de partida cualquier año de la década de 1920, el panorama cambia considerablemente (véase el cuadro 1.5) por cuanto los coeficientes de importación en 1930 fueron indefectiblemente más bajos que los de la década anterior. Sin embargo, la promoción de las exportaciones era todavía una causa positiva de crecimiento en la mayoría de los casos, mientras que la contribución de la demanda interna final (dado un coeficiente de importación estable) era más importante que la sustitución de importaciones en

CUADRO 1.5

Análisis cuantitativo de las fuentes de crecimiento (porcentajes)

	1932-1939			1929-1939		
Países	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
Argentina	+102	+6	−8	+51	+84	−36
Brasil	+74	−11	+37	+39	+31	+31
Chile	+71	−24	+53	+67[a]	+28	+5
Colombia	+117	−35	+18	+61	+24	+15
Costa Rica	+96	−21	+25	+36	+64	0
El Salvador	+39	−4	+65	+31[b]	+11	+58
Guatemala	+92	+2	+6	+64	+30	+6
Honduras		[c]		+55[b]	+17	+28
México	+108	1	−9	+113	+61	−74
Nicaragua	+98	−1	+3	+64[d]	+47	−11
Perú	+85	−2	+17	+68	+30	+2
Venezuela	+80	−1	+21	+19	+67	+14

NOTAS: (1) Contribución en porcentaje al incremento en el PIB real de la demanda interna final en el supuesto de un coeficiente de importación estable.

(2) Contribución en porcentaje al incremento en el PIB real del cambio en el coeficiente de importación.

(3) Contribución en porcentaje al incremento en el PIB real de la promoción a la exportación.

[a] 1925-1939; [b] 1920-1939; [c] la ecuación para las fuentes de crecimiento no puede ser aplicada cuando la demanda interna final cayó entre 1932 y 1939; [d] 1926-1939.

FUENTE: Cálculos del autor utilizando datos de las mismas fuentes indicadas en el cuadro 1.1.

todos los países más grandes, con excepción de Argentina. Estos resultados no significan que la industrialización de sustitución de importaciones no fuera importante, puesto que la ecuación para determinar las fuentes de crecimiento aplicada exclusivamente al sector manufacturero puede dar un resultado diferente. Sin embargo, al utilizar un período más largo (1929-1950) la contribución de la sustitución de importaciones al crecimiento industrial en los países más grandes (Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México) se ha estimado en un promedio del 39 por 100 —lo que implica que el crecimiento de la demanda interna final (la contribución de las exportaciones industriales puede ser ignorada) era muy importante para el sector manufacturero también.[18]

La recuperación de la demanda interna final era un reflejo de las políticas monetarias y fiscales poco estrictas mencionadas anteriormente. El déficit presupuestario era común y —en ausencia de fuentes externas de préstamos— se financiaba habitualmente por medio del sistema bancario, lo que tenía un efecto expansivo sobre la oferta monetaria. Las instituciones financieras, fortalecidas por la creación de bancos centrales en varios países (por ejemplo, Argentina y El

18. Véase J. Grunwald y P. Musgrove, *Natural Resources in Latin American Development*, Baltimore, Md., 1970, cuadro A.4, pp. 16-17.

131

Salvador) o apoyadas por las reformas monetarias de la década de 1920, eran capaces de compensar las pérdidas de préstamos al sector exportador con esta nueva y lucrativa fuente de préstamos. Dada la contracción existente en la utilización de la capacidad, el crecimiento de la masa monetaria era sólo tenuemente inflacionaria y tenía efectos reales sobre los precios.

La demanda interna final no se compone únicamente del gasto público, sino también de la inversión y el consumo privado. La inversión pública, drásticamente recortada entre 1929 y 1932, fue estimulada por los programas de construcción de carreteras en casi todos los países ya que los gobiernos se ciñeron a una forma de gasto con una cuota baja de bienes importados. El crecimiento de la red viaria fue realmente impresionante en algunas naciones y contribuyó indirectamente tanto al crecimiento de la manufactura como al de la agricultura para el mercado interno. Incluso la inversión privada, pese a su alto contenido de bienes importados, pudo recobrarse después de 1932 a medida que la contracción de la balanza de pagos comenzó a ceder.

El crecimiento en el consumo privado —el elemento más importante de la demanda interna final— era una condición necesaria para el crecimiento industrial en los años treinta. El consumo privado fue fomentado por la recuperación del sector exportador y por políticas fiscales y monetarias poco estrictas. Cuando la demanda interna se recobró las compañías nacionales tuvieron una excelente oportunidad para satisfacer un mercado en el que el precio relativo de los artículos importados había subido. Pocas instituciones privadas —incluso aquellas recién establecidas en la década de los treinta— se dedicaron principalmente a proporcionar créditos al consumo, de modo que la demanda de bienes duraderos de alto precio (por ejemplo, automóviles) era aún muy modesta; sin embargo, el consumo de bienes perecederos, tales como bebidas y tejidos, experimentó un crecimiento sustancial.

Ha habido alguna especulación sobre si el crecimiento de la demanda del consumidor en la década de 1930 puede haber estado alimentada por cambios en la distribución funcional de la renta. No existen datos para confirmar o negar esta hipótesis, pero es evidente que en determinados sectores hubo cambios importantes en los rendimientos obtenidos por el trabajo en contraste con los del capital. Por ejemplo, en el sector exportador el impacto de la depresión fue sentido más fuertemente por los propietarios de capital, cuya tasa real de rendimiento cayó más drásticamente que los salarios reales; la recuperación del sector después de 1932 ayudó a reconstituir los márgenes de ganancias, pero es improbable que la tasa de rendimiento del capital se haya restablecido al nivel que tenía antes de 1929. En ese sentido es realista hablar de un cambio en la distribución funcional del ingreso en favor del trabajo en el sector exportador.

Por otra parte, en el sector que competía con la importación es más probable que ocurriese lo opuesto. El crecimiento del sector, sostenido por un tipo de cambio depreciado y aranceles nominales más altos, generó una alteración en los precios relativos, del cual los propietarios de capital habrían sido los principales beneficiarios. A su vez, los salarios nominales respondieron lentamente a la suave subida de precios en los países con moneda devaluada y pudo haber tenido lugar un mayor desplazamiento hacia las ganancias. Tanto la depresión como la subsiguiente recuperación probablemente dejaron la distribución funcional sin mayores cambios en el sector que no competía en el mercado exterior, de modo

que el cambio global en la distribución funcional del ingreso no puede haber sido muy grande. En consecuencia, es improbable que el crecimiento de la demanda del consumidor en los años treinta pueda atribuirse a cambios significativos en la distribución del ingreso.

El contexto internacional y el sector exportador

La recuperación del sector exportador, en términos de volúmenes y precios, contribuyó al aumento de la capacidad importadora a partir de 1932 y a la restauración de tasas positivas de crecimiento económico. Pero esta recuperación de las exportaciones no fue simplemente un retorno al sistema de intercambio mundial existente antes de 1929. Al contrario, el contexto económico internacional en los años treinta sufrió una serie de cambios que tuvieron un peso importante en la suerte de cada una de las naciones latinoamericanas.

El principal cambio en el sistema mundial de comercio fue el incremento del proteccionismo. El notable arancel Smoot-Hawley en 1930 elevó las barreras para los exportadores latinoamericanos al mercado norteamericano, en tanto que un arancel particular impuesto en 1932 a la importación de cobre desde Estados Unidos golpeó duramente a Chile en particular; Gran Bretaña, al refugiarse en el sistema de preferencia imperial de la conferencia de Ottawa en 1932, impuso aranceles discriminatorios a América Latina en su segundo gran mercado; el ascenso de Hitler en Alemania implantó el aski-mark —una moneda inconvertible con que se pagaba a los exportadores latinoamericanos y que sólo podía utilizarse para comprar artículos importados a Alemania; algunos alimentos (especialmente el azúcar) quedaron sujetos a un convenio internacional que estableció cuotas para los principales exportadores (por ejemplo, Cuba), mientras que el estaño boliviano quedó regulado por el Convenio Internacional del Estaño.

Pese al viraje hacia el proteccionismo, el comercio mundial (medido en dólares) creció constantemente desde 1932 —como mínimo— hasta que la nueva depresión en Estados Unidos hizo caer las importaciones norteamericanas y el comercio en 1938. Las importaciones de los principales países industrializados alcanzaron un momento crucial entre 1932 y 1934 (únicamente en Francia la recuperación ocurrió después de 1935). En el esencial mercado norteamericano, las importaciones se recuperaron en un 137 por 100 entre 1932 y 1937 —estimuladas parcialmente por las gestiones del secretario de Estado Cordell Hull para paliar el efecto del arancel Smoot-Hawley por medio de convenios bilaterales de comercio que comprendían reducciones arancelarias recíprocas.

Para América Latina en su conjunto, la evolución de las exportaciones después de 1932 parece a primera vista poco destacada. En los siete años anteriores a la segunda guerra mundial, las exportaciones en términos de valor permanecieron prácticamente sin cambios, mientras que el volumen de exportaciones creció en un limitado 19,6 por 100. Pero esto induce a equívoco, ya que las cifras están bastante condicionadas por el deficiente resultado de Argentina —desde siempre, el más importante exportador de América Latina con casi el 30 por 100 del total regional. Excluida Argentina, el volumen de las exportaciones creció hasta en un 36 por 100 entre 1932 y 1939. Además, si se excluye también a México, el volumen de las exportaciones de las restantes repúblicas creció en un 53 por 100

durante el mismo período —una tasa anual del 6,3 por 100. Las exportaciones mexicanas, que en efecto crecieron rápidamente de 1932 a 1937, cayeron en un 58 por 100 entre 1937 y 1939. Los precios más altos del oro y la plata después del colapso del patrón oro no pudieron compensar el embargo comercial impuesto como represalia por la expropiación de las compañías petroleras extranjeras en 1938.

Las exportaciones argentinas han sido objeto de numerosos análisis. Experimentaron un descenso constante en volumen después de 1932 que no cambió de signo hasta 1952. Sin embargo, la tendencia quedó oscurecida por los precios favorables y los términos netos de intercambio (TNI) que Argentina disfrutó durante la mayor parte de los años treinta —entre 1933 y 1937, por ejemplo, los TNI subieron en un 71 por 100 como resultado de una serie de malas cosechas en América del Norte, que impulsó el alza de los precios del grano y la carne. En efecto, la dependencia de Argentina respecto al mercado inglés fue un gran obstáculo a la expansión de las exportaciones. El tratado Roca-Runciman de 1933 dio a Argentina una cuota en el mercado británico para sus principales productos primarios de exportación, pero lo mejor que podía esperarse con este tratado era la preservación de un porcentaje del mercado de importación; por otra parte, los agricultores británicos contaban con el incentivo del precio que les daba el arancel discriminatorio para aumentar su producción a costa de la importación. De modo que, aun la preservación de un porcentaje en el mercado importador, no podía evitar un pequeño descenso de las exportaciones argentinas a Gran Bretaña. Las exportaciones argentinas también resultaban perjudicadas por las alteraciones del tipo de cambio real. Aunque en muchas repúblicas latinoamericanas las exportaciones tradicionales disfrutaron de una depreciación real a largo plazo, los exportadores argentinos se enfrentaron a un tipo de cambio real que tendía a apreciarse en la década de 1930. Por ejemplo, dado que los precios británicos al por mayor descendieron un 20 por 100 en el decenio que siguió a 1929 y los precios al por mayor en Argentina se elevaron hasta el 12 por 100, la devaluación nominal del peso frente a la libra esterlina, necesaria para mantener competitivas las exportaciones argentinas a Gran Bretaña, era como mínimo del 32 por 100. Esto superaba la devaluación efectiva del tipo de cambio oficial en toda la década, aunque las marcadas fluctuaciones de año en año hicieron poco por dar confianza en el sector exportador. En cambio, los exportadores brasileños en el mismo período tuvieron una devaluación real del 49 por 100 basada en el tipo de cambio oficial y del 80 por 100 en el mercado libre.

En el resto de América Latina, el comportamiento de las exportaciones después de 1932 fue sorprendentemente sólido (véase el cuadro 1.6). De los diecisiete países que dieron datos sobre el volumen de exportación, sólo Honduras —además de Argentina y México— sufrió un descenso entre 1932 y 1939. Además, si se toma 1929 como año base, la mitad de los países considerados experimentaron un incremento en el volumen de exportación pese a las circunstancias excepcionalmente difíciles que predominaron durante toda la década.

Tres factores son responsables del relativamente sólido comportamiento de las exportaciones. El primero fue la dedicación de los dirigentes a la preservación del sector exportador tradicional —el motor del crecimiento en el modelo basado en la exportación— a través de un sistema de políticas que iban desde la depreciación del tipo de cambio real hasta la moratoria de la deuda. El segundo

CUADRO 1.6

Tasas anuales promedio de crecimiento de 1932 a 1939 (porcentajes)

País	PIB	Volumen de la exportación	Volumen de la importación	Términos netos de intercambio
Argentina	+4,4	−1,4	+4,6	+2,1
Bolivia		+2,4		
Brasil	+4,8	+10,2	+9,4	−5,6
Chile	+6,5	+6,5	+18,4	+18,6
Colombia	+4,8	+3,8	+16,1	+1,6
Costa Rica	+6,4	+3,4	+14,0	−5,4
Cuba	+7,2			
Ecuador		+4,4	+9,7	0
El Salvador	+4,7	+6,7	+4,2	+1,9
Guatemala	+10,9	+3,4	+11,2	+2,0
Haití		+4,9		
Honduras	−1,2	−9,4	+0,8	−0,3
México	+6,2	−3,1	+7,8	+5,7
Nicaragua	+3,7	+0,1	+5,6	+5,5
Perú	+4,9[a]	+5,4	+5,0	+7,2
República Dominicana		+3,0	+4,4	+15,2
Uruguay	+0,1[a]	+3,5	+3,0	+1,4
Venezuela	+5,9[a]	+6,2	+10,4	−3,4

NOTAS: [a] 1930-1939.
FUENTES: Véanse el cuadro 1.1 y la nota 13.

fue la alteración de los términos netos de intercambio a partir de 1932. El tercero fue la lotería de mercancías que produjo un número de ganadores procedentes de la lista latinoamericana de exportaciones en los años treinta.

A inicios de los años treinta, muy pocas naciones, si es que hubo alguna, podía permitirse ignorar el sector exportador tradicional. Esto era particularmente exacto respecto a las repúblicas más pequeñas, donde el sector seguía siendo la mayor fuente de empleo, de acumulación de capital y de poder político. Incluso en los países más grandes, el declive del sector exportador amenazaba debilitar el sector no exportador como resultado de las conexiones directas e indirectas entre ambos. Significativamente, de los trece países con datos sobre el PIB real y sobre exportaciones en los años treinta, sólo uno registró un incremento en las exportaciones reales y el PIB real a la vez; la excepción fue Argentina, donde —como hemos ya visto— el volumen de las exportaciones no logró aumentar.

Sin embargo, Argentina es la excepción que confirma la regla. Con mucho era el país más rico de América Latina a inicios de los años treinta (su único rival en términos de renta per cápita era Uruguay) y tenía la estructura económica más diversificada y la base industrial más fuerte. El sector no exportador era suficientemente sólido para convertirse en el nuevo motor del crecimiento en la década de 1930, de modo que el PIB real y la exportación real se desplazaron en direcciones opuestas. También debe recordarse que los TNI mejoraron significa

tivamente en Argentina, lo que dio un impulso a la demanda interna final y al consumo privado después de 1932. En consecuencia, incluso Argentina no pudo escapar enteramente de su dependencia heredada del sector exportador.

Las medidas para apoyar y promover el sector exportador en América Latina fueron diversas, complejas y con frecuencia heterodoxas. Sólo seis de las veinte repúblicas (Cuba, Guatemala, Haití, Honduras, Panamá y la República Dominicana) rehuyeron toda forma de control sobre el tipo de cambio, prefiriendo más bien preservar su vinculación al dólar norteamericano anterior a 1930. En otros lugares, la devaluación nominal fue frecuente y los múltiples tipos de cambio, comunes. Como el caso de Argentina ha mostrado, la devaluación nominal no implica necesariamente depreciación real, pero el alza interna de los precios era generalmente modesta, y sólo Bolivia —víctima de las caóticas condiciones financieras creadas por la guerra del Chaco y sus secuelas— se hundió en un círculo vicioso de elevada inflación interna y devaluación del tipo de cambio.

El descenso del crédito para el sector exportador procedente de fuentes nacionales y extranjeras a partir de 1929 puso a muchas empresas bajo la amenaza de la ejecución de hipotecas por parte de los bancos. Los gobiernos intervinieron unánimemente con la moratoria de la deuda para impedir la erosión de la base exportadora; en algunos casos, nuevas instituciones financieras se establecieron con el apoyo o participación del Estado para canalizar recursos adicionales al sector exportador. Los grupos de presión que representaban intereses exportadores se fortalecieron o se establecieron por primera vez y a menudo se redujeron los impuestos a la exportación.

La mejora de los TNI después de 1932 representó un nuevo impulso para el sector exportador. De los quince países considerados (véase el cuadro 1.6) sólo cuatro registraron un deterioro en el período entre 1932 y 1939. Dos de éstos (Costa Rica y Honduras) eran importantes exportadores de banana y sufrieron con la corrección a la baja de los precios de este producto empleada por las gigantescas compañías bananeras en sus transacciones globales; puesto que estos precios eran artificiales en gran medida, el deterioro de los TNI no fue muy serio en la práctica. Lo mismo es válido para Venezuela, donde los precios del petróleo permanecieron bajos y causaron una caída de los TNI; sin embargo, Venezuela comenzó a obtener un valor de retorno más alto de las empresas petroleras extranjeras después de la caída de Gómez, por medio de la revisión de los contratos y un incremento en el ingreso debido a los impuestos, de modo que el poder de compra de las exportaciones creció constantemente.[19]

El único otro país en sufrir una caída de los TNI fue Brasil. El colapso de los precios del café después de 1929 lo castigó duramente. Un nuevo plan de apoyo al café, financiado en parte por un impuesto a la exportación de café y en parte por créditos estatales,[20] proporcionó recursos para destruir parte de la cosecha;

19. Véase J. McBeth, *Juan Vicente Gómez and the Oil Companies in Venezuela, 1908-1935*, Cambridge, 1983, cap. 5.

20. El impacto macroeconómico de este plan de financiación ha sido muy discutido. Véanse, por ejemplo, Celso Furtado, *The Economic Growth of Brazil*, Berkeley, Cal., 1963, y C. Peláez, *História da industrialização brasileira*, Río de Janeiro, 1972. Hay un excelente examen del debate, favorable en general a la interpretación de Furtado que ve el plan como expansivo, en A. Fishlow, «Origins and Consequences of Import Substitution in Brazil», en L. Di Marco, ed., *International Economics and Development*, Nueva York, 1972.

136

esto redujo la oferta que llegaba al mercado mundial y permitió a Brasil vender a precios más altos en dólares, lo cual no habría sido posible de otra manera. Al mismo tiempo, la devaluación elevó el precio del café en moneda local, de modo que la caída de los ingresos procedentes del café fue mucho más severa de lo que implicaba el deterioro de los TNI. Sin embargo, ninguna resolución con los instrumentos disponibles podía ocultar el hecho de que el sector cafetalero estaba en una crisis profunda. Como el precio relativo del algodón respecto al del café se elevó en los años treinta, hubo una reasignación de recursos que hizo que la producción y la exportación brasileña de algodón se disparasen. Entre 1932 y 1939 el área plantada de algodón aumentó casi cuatro veces y la producción casi seis, mientras que la exportación creció tan rápidamente que en términos de volumen se incrementó más rápido que en cualquier otra república (véase el cuadro 1.6). Las ganancias brasileñas en dólares procedentes de la exportación pueden considerarse bajas, pero el crecimiento en términos de volumen y de moneda local fue mucho más impresionante.

La lotería mercantil produjo una serie de ganadores y perdedores en América Latina. El principal perdedor fue Argentina, porque sus exportaciones tradicionales fueron perjudicadas debido a su dependencia del mercado británico. Las exportaciones cubanas de tabaco, incluidos los cigarros, también perdieron y sufrieron seriamente con las medidas proteccionistas adoptadas por el mercado norteamericano. Los principales ganadores fueron los exportadores de oro y plata a medida que los precios subieron notoriamente en la década de los treinta. Esta bonanza de la lotería benefició a Colombia y Nicaragua, con respecto al oro, y a México, con respecto a la plata. Bolivia se benefició del alza de los precios del estaño lograda por la Comisión Internacional del Estaño después de 1931. También Chile, después de sufrir la caída más drástica en los precios de exportación durante los peores años de la depresión, vio sus TNI crecer en un promedio del 18,6 por 100 al año entre 1932 y 1939 cuando el rearme comenzó a reflejarse en los precios del cobre. Finalmente, la República Dominicana aprovechó su posición independiente del Convenio Internacional del Azúcar para obtener precios más altos y mayores volúmenes de ventas de azúcar.

La recuperación del sector de exportación tradicional fue la principal razón para el crecimiento de los volúmenes de exportación a partir de 1932. La diversificación de las exportaciones (con excepción del algodón en Brasil) fue de importancia limitada, caracterizada por algunos ensayos esporádicos tales como la producción de algodón en El Salvador y Nicaragua, y de cacao en Costa Rica (en plantaciones bananeras abandonadas). Sin embargo, el auge de la Alemania nazi y de su agresiva política comercial basada en el aski-mark hizo que la distribución geográfica del comercio exterior cambiara de forma significativa. En 1938, el último año no afectado por la guerra, Alemania recibía el 10,3 por 100 de todas las exportaciones latinoamericanas y proporcionaba el 17,1 por 100 de todas las importaciones comparados con el 7,7 por 100 y el 10,9 por 100 respectivamente en 1930. La gran perdedora a causa de esta creciente participación alemana resultó ser Gran Bretaña, aunque el mercado de Estados Unidos también se contrajo para las exportaciones latinoamericanas (del 33,4 por 100 en 1930 al 31,5 por 100 en 1938).

La mayor importancia del mercado alemán se debió en gran parte a la política comercial del Tercer Reich. El incentivo para inducir a los países a aceptar

137

el aski-mark inconvertible era ofrecer precios más altos por sus exportaciones tradicionales; por ejemplo, para Brasil, Colombia y Costa Rica, que buscaban nuevos mercados para el café, el mercado alemán adquirió una creciente importancia y su pérdida, al estallar la guerra, les acarrearía graves problemas. Uruguay, que tenía problemas para acceder al mercado británico, vio crecer sus exportaciones al 23,5 por 100 del total en 1935. En cambio, los convenios comerciales recíprocos promovidos por Cordell Hull no consiguieron un crecimiento de la participación en el mercado de Estados Unidos, aunque contribuyeron a un incremento del valor absoluto del comercio hasta la depresión de 1938.

A finales de la década, el sector exportador todavía no había recuperado totalmente su inicial importancia, pero había contribuido en parte a la recuperación del PIB real desde 1932. Al comparar 1928 y 1938 (véase el cuadro 1.1), se aprecia que la mayoría de países considerados experimentó un descenso en el índice de las exportaciones reales con respecto al PIB real; sin embargo, sólo en México, Honduras y Argentina —los casos especiales ya examinados— hubo un descenso significativo e incluso Brasil tuvo un incremento.

La recuperación del volumen de exportación en la mayoría de países latinoamericanos contribuye a explicar el brusco crecimiento del volumen de las importaciones a partir de 1932 (véase el cuadro 1.6). Sin embargo, esta no es la historia completa en lo que respecta al volumen de importaciones recobrado en cada caso considerado (incluidos los tres donde el volumen de la exportación descendió). Las explicaciones adicionales sobre el movimiento de las importaciones las proporcionan los cambios en los términos netos de intercambio y las reducciones en los pagos de factores debido al atraso en el pago de la deuda, al control del tipo de cambio y a la caída en los rendimientos de ganancias. De esta manera, incluso en Argentina —donde la deuda externa fue pagada puntualmente y el volumen de las exportaciones cayó— los movimientos favorables en los TNI y la reducción de las remesas de utilidades hicieron posible un incremento anual en el volumen de importaciones del 4,6 por 100 entre 1932 y 1939.

El crecimiento del volumen de artículos importados en cada república a partir de 1932 es tan sorprendente que vale la pena examinar la correlación entre los cambios en las importaciones reales y el PIB real. Para doce de las naciones de las que existen datos disponibles —es decir, todas aquellas del cuadro 1.1 excepto Uruguay— era positiva, con un coeficiente de correlación en mínimos cuadrados de 0,75 por lo menos —el cual es significativo al nivel del 1 por 100. Tomando en cuenta la opinión común de que los años treinta fueron un período de recuperación económica sostenido por la industrialización de sustitución de importaciones y la contracción de la importación, este resultado es un saludable recordatorio de la importancia abrumadora del sector externo y del comercio exterior aun después de la depresión de 1929.

Vale la pena explorar este punto más profundamente ya que el punto de vista común está tan firmemente arraigado. La sustitución de importaciones en la industria fue en efecto importante, como veremos en la siguiente sección, y durante el decenio comprendido entre 1928 y 1938 el índice de importación real cayó respecto al PIB real. Sin embargo, la contracción de la importación fue más seria en los peores años de la depresión (1930-1932) y ejerció una intensa presión sobre las importaciones de bienes de consumo. A partir de 1932, el crecimiento industrial fue capaz de satisfacer gran parte de la demanda de bienes de consu-

mo antes satisfecha por las importaciones, pero al mismo tiempo las importaciones reales se elevaron más rápido que el PIB real en virtualmente todos los casos cuando la propensión marginal a importar permaneció muy alta. La composición de las importaciones se distanció de los bienes de consumo —particularmente de bienes de consumo perecederos—, pero el desenvolvimiento económico era aún extremadamente sensible al crecimiento de la importación y dependiente de él. Sin la recuperación de las importaciones, o una mejora de los TNI como mínimo, habría sido mucho más difícil para América Latina en la década de los treinta emprender una exitosa ISI.

La recuperación de la economía no exportadora

La recuperación del sector exportador, sea en términos de volumen, o sea en términos de precios y en muchos casos en ambos términos, contribuyó al crecimiento de las economías latinoamericanas en la década de 1930. El renacimiento del sector exportador, junto con políticas monetarias y fiscales poco estrictas, produjeron una expansión de la demanda interna final nominal. Ésta correspondió a un incremento en la demanda interna final real que permitió al sector no exportador expandirse rápidamente en algunos casos, pues los incrementos del precio se mantuvieron en un nivel muy modesto en la mayoría de repúblicas. El sector manufacturero fue el principal beneficiado, aunque la agricultura para consumo interno (ACI) también creció y hubo un incremento significativo en algunas actividades no comercializables como la construcción y el transporte.

Argentina fue el único país donde la recuperación del PIB real no estuvo asociada con la recuperación del sector exportador. Por el contrario, los valores nominal y real de las exportaciones continuaron descendiendo en Argentina muchos años después de que el PIB real alcanzase su nadir en 1932. Sin embargo, Argentina tenía una estructura industrial más amplia y más sofisticada (con excepción de los textiles) que cualquier otra nación a finales de los años veinte y esta madurez industrial permitió al sector manufacturero sacar de la recesión a la economía argentina respondiendo a la abrupta alteración en los precios relativos de bienes extranjeros y bienes locales producida por la depresión.

El cambio de precios relativos —que afectaban a todos los bienes de importación y no sólo a los bienes manufacturados— surgió por tres razones. Primero, el difundido uso de aranceles específicos en América Latina significaba que la tasa del arancel comenzaba a subir a medida que los precios de las importaciones caían; los aranceles específicos —una desventaja grave en un período de precios en alza— produjo una progresiva protección en tiempos de precios decrecientes, incluso sin la intervención estatal; sin embargo, la mayoría de repúblicas respondieron a la depresión con la subida de aranceles, dando así un mayor ajuste a la protección nominal. Estos incrementos estuvieron en muchos casos dirigidos a elevar los ingresos fiscales principalmente, pero —como es habitual— actuaron como una barrera proteccionista contra la importación. Venezuela, por ejemplo, vio la tasa promedio de los aranceles elevarse desde el 25 por 100 a finales de los años veinte hasta más del 40 por 100 a finales de los treinta.[21]

21. Véase W. Karlsson, *Manufacturing in Venezuela*, Estocolmo, 1975, p. 220.

La segunda razón para la alteración de los precios relativos fue la depreciación del tipo de cambio. A inicios de la década de 1930, cuando prácticamente los precios estaban en descenso en todas partes, *una depreciación nominal* del tipo de cambio era una garantía razonable de devaluación real. A mediados de los años treinta, dados los pequeños incrementos de precios en algunos países, la devaluación real sólo quedaba asegurada si la depreciación nominal excedía la diferencia entre los cambios de los precios internos y los externos. Muchos países, particularmente los más grandes, cumplieron estas condiciones y la política cambiaria se convirtió en un instrumento poderoso para reorientar los precios relativos en favor de los bienes producidos internamente que competían con las importaciones. Aquellas repúblicas que utilizaban múltiples tipos de cambio (la mayoría en América del Sur), tuvieron una oportunidad adicional para elevar el costo en moneda nacional de aquellos bienes de consumo importados que las empresas locales estaban en mejores condiciones de producir.

El control de cambios proporcionó la tercera razón para la alteración de los precios relativos. Las cuotas de divisas para las importaciones de carácter suntuario efectivamente elevaron su costo en moneda nacional incluso sin devaluación real. De esa forma, algunos de los países que mantenían la paridad de su tipo de cambio con el dólar norteamericano todavía disfrutaron de una devaluación *de facto* como resultado del control de cambios. La excepción notable es Venezuela, donde el bolívar se apreció fuertemente frente al dólar e hizo desaparecer gran parte de la ventaja que ofrecía el incremento de los aranceles.

La alteración de los precios relativos, sumada al control del cambio en muchos casos, proporcionó una oportunidad excelente a los manufactureros en aquellos países donde la industria ya estaba afirmada. Aquellos países donde el sector manufacturero tenía capacidad disponible antes de 1929 estuvieron mejor preparados incluso; en ellos, la producción podía responder inmediatamente a la recuperación de la demanda interna y a la alteración de los precios relativos sin necesidad de costosas inversiones que dependieran de bienes de capital importados.

Un grupo de países latinoamericanos se hallaba en esta situación. Se ha mencionado ya a Argentina. Brasil, aunque mucho más pobre que Argentina, había estado desarrollando de modo constante su base industrial y había aprovechado las favorables circunstancias de los años veinte para expandir su capacidad manufacturera. México había tenido una ola de inversiones industriales durante el porfiriato y, después del tumulto revolucionario, había comenzado a invertir otra vez en modesta escala. Entre los países medianos, Chile había construido con éxito una base industrial relativamente sofisticada incluso antes de la primera guerra mundial, y Perú había disfrutado de un auge de inversiones industriales en la década de 1890 que sólo se sostuvo en períodos de precios relativos favorables posteriormente. Colombia, cuyo progreso industrial había quedado detenido por su fracaso en construir un fuerte mercado interno en el siglo XIX, comenzó finalmente a formar una importante base industrial en los años veinte. Entre las repúblicas más pequeñas, sólo se puede considerar a Uruguay que había establecido un sector manufacturero moderno con empresas atraídas por la concentración de población y altos ingresos en Montevideo, la capital.

Estas siete repúblicas eran las mejor situadas para aprovechar las condiciones excepcionales creadas para el sector manufacturero cuando la demanda inter-

CUADRO 1.7

Indicadores del sector industrial

	(1)	(2)	(3)	(4)
Argentina	7,3	22,7	122	12,7
Brasil	7,6	14,5	24	20,2
Chile	7,7	18,0[c]	79	25,1
Colombia	11,8	9,1	17	32,1
México	11,9	16,0	39	20,1
Perú	6,4[a]	10,0[d]	29	s.d.
Uruguay	5,3[b]	15,9	84	7,0

NOTAS:

(1) Tasa anual de crecimiento de la producción manufacturera neta, 1932-1939.

(2) Índice (%) de la producción manufacturera neta respecto al PIB en 1939 (precios de 1970).

(3) Producción manufacturera neta per cápita (en dólares de 1970 traducidos al cambio oficial), *c.* 1939.

(4) Número de trabajadores por establecimiento, *c.* 1939.

[a] 1933-1938; [b] 1930-1939; [c] 1940; [d] 1938.

FUENTES: Véase el cuadro 1.1; también, G. Wythe, *Industry in Latin America*, Nueva York, 1945; C. Boloña, «Tariff Policies in Peru, 1880-1980», tesis doctoral inédita, Universidad de Oxford, 1981.

na se comenzó a restablecer. En efecto, la tasa anual de crecimiento de la producción manufacturera neta superó el 10 por 100 en unos cuantos casos (véase el cuadro 1.7). Aunque la capacidad disponible fue utilizada primero para satisfacer el incremento de la demanda, ésta había comenzado a quedar agotada a mediados de la década. En México, las gigantescas fundiciones de hierro y acero en Monterrey —no rentables durante la mayor parte del siglo— fueron finalmente capaces de rendir saludables dividendos cuando la capacidad utilizada llegó al 80 por 100 en 1936.[22] Por consiguiente, la demanda sólo pudo ser satisfecha con nuevas inversiones que implicaban la compra de bienes de capital importados. De ese modo, la industrialización comenzó a modificar la estructura de las importaciones con una proporción decreciente de bienes de consumo y una creciente proporción de bienes intermedios y de capital.

Argentina siguió siendo la nación más industrializada, tanto en términos de la participación de las manufacturas en el PIB como en los de la producción manufacturera per cápita (véase el cuadro 1.7). Sin embargo, el sector manufacturero brasileño hizo considerables progresos en la década de 1930. Pese al descenso del precio mundial del café, el ingreso en moneda nacional derivado del café se redujo mucho menos gracias al programa de apoyo al café, y las exportaciones de algodón proporcionaron una dinámica nueva fuente de ganancias. Al mismo tiempo, la combinación entre depreciación real, alza de aranceles y control de cambios dio a los consumidores un fuerte incentivo para sustituir los artículos importados

22. Véase S. Haber, *Industry and Underdevelopment: the Industrialization of Mexico, 1890-1940*, Stanford, Cal., 1989, p. 177.

por productos locales. Este estímulo estaba operando en otros países, pero sus limitaciones de la capacidad impidieron muchas veces a las empresas responder más positivamente. No obstante, la capacidad manufacturera en Brasil había sido notablemente ampliada debido al alto grado de importaciones de bienes de capital posible durante la década de 1920. En consecuencia, las empresas brasileñas estuvieron preparadas para satisfacer la demanda no sólo en las industrias tradicionales, como los textiles, los zapatos, los sombreros, sino también en nuevas industrias que producían bienes de consumo duradero e intermedio.

Incluso la industria brasileña de bienes de capital avanzó en los años treinta. Sin embargo, su participación en el valor agregado fue sólo del 4,9 por 100 en 1939.[23] La industrialización brasileña, por tanto, se mantuvo acentuadamente dependiente de la importación de bienes de capital, y por eso las limitaciones de la capacidad comenzaron a reaparecer a finales de los años treinta en varias ramas. Al igual que en otros grandes países latinoamericanos, estas restricciones de la capacidad industrial incentivaron las tareas que empleaban trabajo intensivo y la sustitución del capital por trabajo donde quiera que fuera posible. El empleo manufacturero creció en Brasil rápidamente, favoreciendo particularmente a São Paulo donde la tasa de crecimiento se mantuvo por encima del 10 por 100 a partir de 1932. En efecto, los insumos del trabajo «explican» la mayor parte del crecimiento de la industria brasileña en los años treinta, pues los incrementos de la productividad fueron reducidos. En consecuencia, la eficiencia de esta industrialización y la capacidad de las empresas para competir internacionalmente pueden ser puestas en duda.

La industrialización en los años treinta provocó un cambio importante en la composición de la producción industrial en los principales países latinoamericanos. Aunque los textiles y los alimentos elaborados continuaron siendo las ramas más importantes de las manufacturas, varios sectores nuevos comenzaron a adquirir importancia por primera vez, entre los que se contaban los bienes de consumo duraderos, productos químicos (incluidos los productos farmacéuticos), metales y papel. El mercado para los bienes industriales comenzó también a diversificarse; aunque la mayoría de empresas continuó vendiendo bienes de consumo (duraderos y perecederos) a los hogares, las relaciones interindustriales se hicieron más complejas, toda vez que un conjunto de establecimientos proveía de insumos necesarios a otras industrias, que antes los solían comprar en el extranjero.

Estos cambios fueron significativos, pero no deben ser exagerados. A finales de la década de 1930, por ejemplo, la participación de la industria en el PIB era todavía modesta (véase el cuadro 1.7). Sólo en Argentina la participación superaría el 20 por 100 e incluso allí la agricultura era todavía más importante. Pese a su reciente esfuerzo industrial, el sector manufacturero de Colombia representaba menos del 10 por 100 del PIB real en 1939. Brasil y México habían hecho un progreso destacado hacia la industrialización, pero el producto neto de las manufacturas per cápita en ambos países estaba muy por debajo de los niveles en Argentina, Chile y Uruguay (véase el cuadro 1.7).

Hubo otros problemas que el sector industrial afrontó en los años treinta. Atraído por el muy protegido mercado interno, este sector no tenía incentivos

23. Véase Fishlow, «Origins and Consequences of Import Substitution in Brazil», cuadro VII.

para superar sus abundantes ineficiencias y para comenzar a competir en el mercado exportador. A finales de la década de 1930, el sector era todavía de una escala diminuta con un número promedio de trabajadores por establecimiento que iba del 7,0 en Uruguay al 32,1 en Colombia (véase el cuadro 1.7). La productividad de la fuerza de trabajo era también baja, el valor añadido por trabajador incluso en Argentina era un cuarto del nivel de Estados Unidos, y en la mayoría de países más de la mitad de la fuerza laboral estaba empleada en la producción de alimentos y textiles.

Los problemas de la baja productividad del sector industrial pueden atribuirse a la escasez de electricidad, la falta de trabajo cualificado, el acceso restringido al crédito y el uso de maquinaria anticuada. A finales de los años treinta, los gobiernos de varios países aceptaron la necesidad de una intervención estatal indirecta en favor del sector industrial y establecieron varios organismos estatales para promover la formación de nuevas actividades manufactureras con economías de escala y maquinaria moderna. Un notable ejemplo fue la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) de Chile, así como corporaciones similares para el desarrollo formadas en Argentina, Brasil, México, Bolivia, Perú, Colombia y Venezuela. La mayor parte de estas corporaciones aparecieron demasiado tarde como para tener gran impacto sobre los desarrollos industriales en curso en los años treinta —CORFO, por ejemplo, se formó en 1939—, de modo que su influencia se apreció más en la década de 1940.

En unos pocos casos, la intervención estatal fue más bien directa que indirecta. La nacionalización de la industria del petróleo en México en 1938 puso las refinerías petroleras bajo dominio público; la propiedad estatal en el Uruguay socialdemócrata se extendió a las plantas cementeras y a las procesadoras de carne. Sin embargo, la industria fue generalmente controlada por intereses privados internos, entre los que desempeñaron un papel vital los inmigrantes recién llegados de España, Italia y Alemania. Sólo en Argentina, Brasil y México hubo filiales de propiedad extranjera de compañías internacionales importantes e incluso en esos países su aporte a la producción industrial global fue pequeña.

El cambio en los precios relativos de los bienes nacionales y extranjeros favoreció a la agricultura de sustitución de importaciones (ASI) tanto como al ISI. El modelo basado en la exportación antes de 1929 había llevado la especialización hasta el extremo de que la importación de muchos alimentos y materias primas era necesaria para satisfacer la demanda interna. El cambio en los precios relativos proporcionó una oportunidad para modificar esto y alentó la producción de la agricultura para el consumo interno (ACI).

La expansión de la agricultura para el mercado interno fue particularmente impresionante en el área del Caribe. Estas pequeñas repúblicas, que carecían de una base industrial significativa, tuvieron en la ASI una manera fácil de compensar la falta de oportunidades en la ISI. A finales de la década de los veinte, la especialización y la existencia de numerosos enclaves de propiedad extranjera habían creado una gran demanda de alimentos importados para alimentar al proletariado rural y la creciente población de los centros urbanos; con un excedente de tierra y trabajo, sumado a los incentivos proporcionados por el cambio en los precios relativos, fue comparativamente una cuestión sencilla expandir la producción interna a costa de las importaciones.

Aunque la ASI fue más importante en las pequeñas repúblicas de América

Central y el Caribe, afectó también a América del Sur. Se puede discernir una pauta clara para muchos productos agrícolas, cuya importación sufrió un brutal descenso en la depresión a consecuencia del colapso del poder de compra y que luego no pudieron recobrar el alto nivel anterior a la depresión, mientras que la producción interna de alimentos y materias primas crecía. Las principales excepciones (por ejemplo; algodón, cáñamo) fueron todas materias primas requeridas por el sector industrial en rápida expansión, de modo que los artículos importados siguieron siendo importantes.

El cambio en los precios relativos de los bienes nacionales y extranjeros fue un factor importante para la expansión de la ACI y la industria. Sin embargo, los bienes y servicios no comercializados en el mercado internacional también avanzaron, en conformidad con el crecimiento de la economía real y la recuperación de la demanda nacional final. La orientación de recursos hacia el sector industrial y el crecimiento concomitante de la urbanización impulsaron la demanda de energía, por ejemplo, y estimularon nuevas inversiones en fuentes de electricidad (incluidas presas hidroeléctricas), la explotación petrolera y las refinerías de petróleo. El desfase entre oferta y demanda fue un problema constante durante la mayor parte de la década de 1930, pero la existencia de un exceso de demanda fue un estímulo poderoso para el crecimiento tanto de los servicios públicos como de la industria de la construcción.

La industria de la construcción se benefició también de las inversiones en el sistema de transportes. En los años treinta, el auge ferroviario de América Latina había concluido, pero la región apenas había comenzado a desarrollar el sistema vial necesario para satisfacer la demanda de camiones, autobuses y automóviles. La construcción de carreteras —predominantemente financiada por el Estado— tuvo el gran mérito de utilizar trabajo y materias primas locales y de no ser notoriamente dependiente de importaciones complementarias. En toda América Latina hubo una expansión de la red vial en los años treinta, con un crecimiento particularmente impresionante en Argentina, que proporcionó una oportunidad para absorber a la fuerza de trabajo desempleada en muchas áreas rurales.

La expansión del sistema vial requirió un incremento del gasto público que implicó una presión adicional sobre los limitados recursos fiscales del Estado. Algunos gobiernos autoritarios, tales como el régimen de Ubico en Guatemala, recurrieron a la coerción para obtener la fuerza laboral necesaria para la expansión del sistema vial. Una vez edificada, sin embargo, la red vial permitió a las regiones aisladas comercializar el excedente agrícola y contribuir al crecimiento de la ACI, lo cual se ha demostrado claramente en el caso del Brasil.[24]

El sistema de transporte aéreo también se amplió rápidamente en la década de 1930, aunque comenzó desde un nivel tan bajo que su capacidad para transportar pasajeros y carga se encontraba estrictamente limitada a finales del decenio. Sin embargo, en países donde la geografía impedía o dificultaba los viajes por tren o por autopista, la creación de un sistema de transporte aéreo fue un paso importante hacia la modernización y la integración nacional. En Honduras, por ejemplo, donde el presidente Carías otorgó el monopolio a un empresario neozelandés como premio por el papel que desempeñó en la conversión de aviones

24. Véase N. Leff, *Underdevelopment and Development in Brazil*, vol. 1, Londres, 1982, p. 181.

civiles en cazabombarderos durante la guerra civil de 1932, los recién organizados Transportes Aéreos Centroamericanos (TACA) tuvieron una participación importante al comunicar las aisladas provincias orientales con la capital.

Finalmente, mientras la depresión en Europa y América del Norte se abría paso en el sistema financiero de los países desarrollados, con la retirada masiva de depósitos y el colapso bancario convertidos en experiencia normal, América Latina pasó los peores años de la depresión con apenas un daño limitado a su sistema financiero. Además, los años treinta presenciaron la creación de nuevos bancos centrales, la expansión de las compañías de seguros y el crecimiento de la banca secundaria (incluidas las corporaciones estatales para el desarrollo).

La estabilidad del sistema financiero fue muy notable si se considera la estrecha relación entre muchos bancos y el sector exportador. Como el valor de los ingresos de la exportación se hundió a partir de 1929, muchos exportadores no pudieron cumplir sus compromisos financieros y la situación empeoró más para los bancos cuando los gobiernos declararon una moratoria de las ejecuciones de hipotecas. Sin embargo, las reformas financieras generales de los años veinte (impulsadas en muchos casos por el profesor Kemmerer) habían llevado a la creación de un sistema financiero más fuerte en América Latina con reglas claramente definidas en el período de la depresión. La novedad del sistema hizo que en muchos países los índices de la reserva en metálico estuvieran por encima de los límites legales, lo que permitió absorber el inevitable declive de depósitos. Una segunda explicación para la supervivencia del sistema bancario la da el control de cambios. Las estrechas relaciones entre los bancos en América Latina y las instituciones financieras extranjeras habían generado una gran dependencia respecto a los fondos extranjeros; la existencia del control de cambios rescató a un conjunto de bancos de la obligación de hacer pagos de interés o de capital a los acreedores externos, lo que de otra manera podría haber ocasionado su bancarrota. De todas formas, quizá la más importante razón fue el papel del sistema bancario en financiar el déficit presupuestario de la década de 1930. Los bancos contribuyeron generosamente a la emisión de bonos locales por los gobiernos y fueron premiados con un flujo constante de pagos de intereses; la financiación bancaria del déficit puede haber contribuido al alza de precios en América Latina a partir de inicios de los treinta, pero la inflación se mantuvo reducida y el cobro de intereses se convirtió en una útil fuente de ingresos para los bancos. Además, cuando el sector exportador comenzó a recuperarse, los bancos fueron capaces de retornar a una relación más normal con muchos de sus clientes tradicionales y algunos comenzaron a aprovechar las nuevas oportunidades que se abrían fuera del sector exportador.

La recuperación de América Latina en los años treinta fue rápida (véase el cuadro 1.6). El PIB real en Colombia, donde la depresión había sido relativamente suave, superó el nivel más alto anterior a la depresión ya en 1932. Brasil lo consiguió en 1933, México en 1934, y Argentina, El Salvador y Guatemala en 1935. Chile y Cuba, donde la depresión fue particularmente seria, tuvieron que esperar hasta 1937, mientras la infortunada Honduras —abrumadoramente dependiente de la exportación de bananas— tuvo que esperar hasta 1945. Con una población que crecía alrededor del 2 por 100 por año, la mayoría de los países habían recuperado el nivel anterior a la depresión del PIB real per cápita a finales de 1930. Las excepciones más graves fueron Honduras y Nicaragua.

Conclusión

La depresión mundial que comenzó a finales de los años veinte se transmitió a América Latina a través del sector externo. En casi todos los casos, la recuperación de la depresión se asoció también a la recuperación del sector externo. El crecimiento de las exportaciones, unido al cese del pago de la deuda, a una reducción de las remesas de utilidades, y a una mejora de los TNI, permitió un crecimiento sustancial en el volumen de las importaciones, con el cual se halla en estrecha correlación el crecimiento del PIB real en la década de 1930. Se combinaron políticas fiscales y monetarias poco estrictas, el cambio en los precios relativos favorable a la producción interna que competía con las importaciones y el acceso a artículos de importación complementarios mediante una menor restricción de la balanza de pagos, para producir un cambio estructural significativo en la década de 1930, que favoreció particularmente al sector manufacturero en los países más grandes y la agricultura para consumo interno en los más pequeños.

El comportamiento de las economías latinoamericanas en los años treinta no debería ser visto entonces como un «momento decisivo», como se ha expresado tan frecuentemente, aunque la década sí marcó un hito importante en la transición del crecimiento basado en las exportaciones tradicionales a la ISI. Es verdad que el sector industrial era particularmente dinámico y que crecía más rápido que el PIB real en la mayoría de países. Pero esto había ocurrido también en los años veinte. Sólo en el caso de Argentina, donde el sector manufacturero lideró la recuperación de la depresión a inicios de los años treinta, se puede sostener que, a comienzos de la década, la economía había alcanzado un nivel suficientemente avanzado para que su funcionamiento no pudiera ser afectado seriamente por el descenso del volumen de la exportación. En otras partes, no hay evidencia de que los países más grandes, con una base industrial más amplia, se hayan desenvuelto mejor que los más pequeños, carentes prácticamente de un sector manufacturero moderno; en ambos casos, su resultado dependió en alto grado de la recuperación de la capacidad de importar y, en el caso argentino, incluso fue sensible a la significativa mejora de los TNI a partir de 1933.

Sin embargo, se puede argumentar que el crecimiento industrial había producido un cambio tanto cualitativo como cuantitativo en la estructura de las economías de las repúblicas más grandes a finales del decenio. En los años cuarenta y cincuenta, estos cambios maduraron hasta el punto de que la industria y el PIB real en muchas repúblicas fueron capaces de orientarse en la dirección opuesta a la exportación de bienes primarios, por lo que el modelo de crecimiento basado en la exportación dejó de ser una descripción adecuada de su funcionamiento. En consecuencia, los cambios en los años treinta pueden ser vistos como los que establecieron los fundamentos para una transición hacia el modelo puro de sustitución de importaciones, que alcanzó su fase más intensa en las décadas de 1950 y 1960. Con seguridad, esto es exacto respecto a Brasil, Chile y México, que se habían sumado a Argentina a finales de los años treinta como los únicos países que habían impulsado la industrialización y el cambio estructural hasta conseguir que la demanda interna no fuera ya determinada por el sector exportador.

El cambio más importante en la década de 1930 consistió en sustituir las

políticas económicas autorreguladoras por el uso de instrumentos de política que tenían que ser activados por las autoridades. A finales de los años veinte, la fidelidad al patrón oro había dejado a la mayoría de repúblicas latinoamericanas sin una política cambiaria independiente; el funcionamiento del patrón oro también hizo que la política monetaria fuera predominantemente pasiva, donde los flujos de entrada y salida del oro condicionaban los movimientos en la oferta monetaria para producir el ajuste automático al equilibrio externo e interno. Incluso la política fiscal había perdido mucha de su importancia; en las repúblicas más pequeñas, la diplomacia del dólar y un gran número de condicionamientos habían llevado en muchos casos al control extranjero de los aranceles —la fuente más importante de rentas fiscales—, y en los países más grandes, la «danza de los millones» había vuelto más fácil financiar el gasto con préstamos externos que mediante la reforma fiscal.

El hundimiento del patrón oro forzó a todos los países a tratar la cuestión de la política cambiaria. Unas cuantas repúblicas (pequeñas) se inclinaron por vincularse al dólar norteamericano, abandonando así el tipo de cambio como un instrumento activo. La mayoría de países, incluidos algunos pequeños, optaron por un tipo de cambio controlado. En economías de gran apertura, el tipo de cambio tiene un efecto inmediato y potente sobre los precios de muchos bienes, de manera que es el único determinante de importancia de los precios relativos y de la asignación de los recursos; una política cambiaria independiente también alienta la formación de grupos de presión para influir a los gobiernos en favor de las alteraciones en el tipo de cambio que favorezcan sus intereses. No es sorprendente que muchos países de América Latina en los años treinta optaran por un sistema de múltiples tipos de cambio para equilibrar estas presiones competitivas. Esa es la razón de que en 1945, después de la Conferencia de Bretton Woods, el recién organizado Fondo Monetario Internacional encontrase que treinta y uno de los cuarenta países que operaban con sistemas de múltiples tipos de cambio en el mundo eran latinoamericanos.

La constricción de la balanza de pagos en los años treinta, sumada al control estatal, hizo que el movimiento de divisas —dinero de origen externo— dejara de ser un determinante importante de la oferta monetaria. En cambio, la moneda de baja ley fue movilizada más por el déficit presupuestario gubernamental y la política de redescuento del banco central, mientras que los cambios en el índice de reservas afectaron al multiplicador monetario. Así, los cambios en la oferta monetaria se debieron más a los cambios en la moneda de origen interno, lo que implicaba la adopción de una política monetaria más activa por casi todas las repúblicas. Las principales excepciones fueron aquellos países, como Cuba y Panamá, que carecían de un banco central y fueron, por tanto, incapaces de influenciar la oferta monetaria a través de cambios en la base monetaria.

La recuperación del sector exportador y la capacidad de importar no necesariamente implicó un incremento en el valor del comercio exterior. Por tanto, el ingreso fiscal proveniente de los impuestos al comercio quedó seriamente afectado y la reducción no quedó completamente compensada por la disminución de gastos en el pago de la deuda externa a causa de la moratoria; la crisis provocó la reforma fiscal y una política fiscal más activa en todos los países. Una opción preferida fue el alza de los aranceles, aunque se puede detectar un cierto giro hacia los impuestos directos —renta y propiedad— en los años treinta, así como

la introducción de una variedad de impuestos indirectos sobre el consumo interno. A finales de la década, la correlación entre el valor del comercio externo y el ingreso fiscal se había relajado, socavando por tanto un vínculo esencial en el funcionamiento del modelo orientado a la exportación.

La adopción de políticas cambiarias, monetarias y fiscales más agresivas fue tan difundida, que es difícil sustentar la tesis de que las repúblicas latinoamericanas pueden dividirse entre grandes países que adoptaron políticas «activas» y pequeños países que siguieron políticas «pasivas». Aunque todas las grandes naciones asumieron efectivamente políticas activas, también lo hicieron muchas pequeñas repúblicas, incluidas Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Nicaragua y Uruguay. Los casos más obvios de países pasivos (Cuba, Haití, Honduras y Panamá) fueron todos semicolonias de Estados Unidos en los años treinta, pero no todas las semicolonias (por ejemplo, Nicaragua) pueden ser descritas como pasivas.

Estos cambios en la utilización de los instrumentos clave de la política económica no equivalen a una revolución intelectual. Al contrario, la teoría del desarrollo hacia adentro estaba todavía en sus inicios, el sector exportador era aún dominante y sus partidarios eran aún poderosos políticamente. No obstante, las opciones afrontadas por los gobernantes en los años treinta en las áreas de política cambiaria, monetaria y fiscal marcaron un importante paso en el camino hacia la revolución intelectual asociada a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de la ONU después de la segunda guerra mundial y en el desarrollo explícito de un modelo de sustitución de importaciones. La conducción de la política en los años treinta mostró que la asignación de recursos podía ser afectada sensiblemente por los precios relativos; la respuesta del sector manufacturero en las repúblicas más grandes fue un saludable recordatorio de cuán eficaz puede ser la política económica.

La conducción de la política económica en los años treinta fue bastante exitosa y se compara favorablemente con la experiencia de los años que siguieron a la segunda guerra mundial. La carencia de experiencia de los dirigentes fue compensada de diversas formas. En primer lugar, los funcionarios a cargo de la política fiscal y monetaria (por ejemplo, Raúl Prebisch en el Banco Central de Argentina) fueron casi siempre tecnócratas muy preparados que aprovecharon la ignorancia general de la ciencia económica y fueron capaces de tomar decisiones en un contexto relativamente apolítico. En segundo lugar, una perfecta previsión y una información perfecta —dos condiciones requeridas para llegar a la conclusión de esperanzas racionales sobre la inefectividad de la política gubernamental— estaban claramente ausentes en los años treinta, de modo que había mucho menos peligro de que el proyectado impulso de cambio en la política económica fuera frustrado por la omnisciencia del sector privado. En tercer lugar, la aceleración de la inflación, el azote de la política económica en el período posterior a la segunda guerra mundial, era un problema mucho menor en los años treinta. La ilusión monetaria (basada en parte en la falta de estadísticas de precios), los precios decrecientes en la economía mundial y la capacidad disponible en la economía interna implicó que las políticas económicas estaban en menor riesgo de hundirse en el círculo vicioso del déficit presupuestario y de la inflación.

Las políticas fiscales y monetarias poco estrictas en los años treinta sostuvieron el crecimiento de la demanda interna final, lo cual (como muestra el cua-

dro 1.5) fue de enorme importancia para sacar a los países de la depresión y proporcionar el estímulo necesario para el crecimiento de bienes importables y de bienes y servicios no comercializables en el exterior. Relacionado con este crecimiento estuvo el incremento en la urbanización, de modo que varias repúblicas podían ser consideradas como preponderantemente urbanas a finales de la década de 1930, a la vez que todos los países experimentaron un gran descenso de la población clasificada como rural.

Aunque el funcionamiento económico en los años treinta —al menos a partir de 1932— fue por lo general satisfactorio, hubo un conjunto de desviaciones de la pauta regional. Algunas repúblicas —los países de recuperación lenta en el cuadro 1.4— quedaron marcadas por el estancamiento e incluso la decadencia de la actividad económica. El problema básico fue que el sector exportador permaneció deprimido durante la mayor parte de los años treinta por razones ajenas al control de los gobernantes; en Honduras, por ejemplo, la exportación bananera se hundió a partir de 1931 a raíz de la propagación de una plaga en las plantaciones bananeras y el valor real de las exportaciones no alcanzó el mismo nivel de 1931 hasta 1965. En estas circunstancias, la expectativa de recuperación estaba en el sector que competía con las importaciones (ASI e ISI), pero la pequeña dimensión del mercado hizo difícil compensar el declive del sector exportador.

Los países de «recuperación media» se recobraron de la depresión apoyándose prioritariamente en el sector exportador, con las importantes excepciones de Argentina y Colombia. Por consiguiente, el crecimiento económico en los años treinta no implicó un cambio estructural significativo y hubo poca modificación en la composición de las exportaciones. En Bolivia, la recuperación dependió esencialmente de la formación del cártel internacional del estaño en 1931, que consiguió más altos precios para los exportadores de este mineral, lo que redundó en más altos ingresos al Estado debidos a los impuestos a la exportación. El sector exportador se expandió en Colombia, pero su crecimiento fue ensombrecido por el auge espectacular del sector manufacturero donde el aumento de la producción textil fue particularmente impresionante. En Argentina, sin embargo, el sector exportador se estancó en términos reales, de modo que la recuperación dependió esencialmente del sector no exportador, cuyo funcionamiento, fuera en la industria, la construcción o las finanzas, fue generalmente satisfactorio; por tanto, es difícil inferir que la decadencia a largo plazo de la economía argentina se iniciara en los años treinta.

En los países de «recuperación rápida» entran tanto repúblicas donde el impacto de la depresión fue relativamente menor (por ejemplo, Brasil) como los países donde fue muy severa (por ejemplo, Chile y Cuba). Por tanto, el rápido crecimiento de estos últimos consistió principalmente en una «recuperación» de la producción real perdida en los peores años de la depresión, aunque Chile también gozó de un respetable nivel de la nueva ISI. En Brasil, por otra parte, el rápido crecimiento incluyó adiciones al producto real; aunque la recuperación de la exportación fue importante, la estructura de la economía brasileña comenzó a orientarse hacia la industria. Brasil, sin embargo, siguió siendo abrumadoramente pobre, en 1939 tenía un PIB real per cápita que era apenas un cuarto del de Argentina y el 60 por 100 del promedio latinoamericano. México también disfrutó de un importante cambio estructural; la reforma agraria bajo el presidente

Cárdenas (1934-1940) fortaleció la agricultura no exportadora, el Estado se convirtió en una importante fuente de inversión y muchas compañías en los sectores de la industria y de la construcción comenzaron a apoyarse en los contratos del sector público.

Los años treinta en América Latina no pueden presentarse como una radical ruptura con el pasado, aunque la década tampoco representa una oportunidad perdida. En un contexto externo generalmente hostil, la mayoría de países lograron reconstruir su sector externo; casi todos expandieron la producción de artículos importables donde era factible, y acrecentaron la oferta de bienes y servicios no comercializables en el comercio exterior. Estos cambios proporcionaron la base para un crecimiento significativo del comercio intrarregional a comienzos de los años cuarenta, cuando el acceso a las importaciones del resto del mundo quedó interrumpido. Los cambios en la política económica de los años treinta fueron generalmente racionales; una retirada absoluta del sector exportador y la construcción de una economía semicerrada habría implicado un incremento masivo en la ineficiencia; un compromiso esclavizante al modelo de crecimiento basado en la exportación habría limitado la región a una asignación de recursos que ya no era compatible con una ventaja comparativa dinámica a largo plazo. Los historiadores económicos, que tratan de detectar el período del siglo XX en que la política y el comportamiento económicos de América Latina se descarriaron seriamente, deben mirar más allá de los años treinta.