

Traducción de

EDUARDO L. SUÁREZ: capítulos I al III, VII, IX al XII

RUBÉN SVIRSKY: capítulo VI

SIBILA SEILBERT: capítulo VIII

AMÉRICA LATINA EN LOS AÑOS TREINTA

*El papel de la periferia
en la crisis mundial*

ROSEMARY THORP
(Compiladora)



FONDO DE CULTURA ECONÓMICA
MÉXICO

II. AMÉRICA LATINA EN LOS AÑOS TREINTA

CARLOS F. DÍAZ ALEJANDRO *

INTRODUCCIÓN

EL DESARROLLO latinoamericano experimentó un punto de inflexión durante los años treinta. Es posible que se exagere con frecuencia el contraste existente entre "el antes y el después de 1929", pero no hay duda de que el decenio presenció un alejamiento del comercio y las finanzas internacionales, y un surgimiento relativo de las actividades de sustitución de importaciones, sobre todo pero no exclusivamente en las manufacturas. Otras tendencias visibles antes de 1929, tales como la urbanización y un creciente interés del Estado en la promoción del desarrollo económico, continuaron en los años treinta y se aceleraron en algunos países. Los recuerdos de los años treinta han influido profundamente sobre la actitud de la región hacia el comercio y el financiamiento internacionales; los indicadores del comercio internacional alcanzados a fines de los años veinte no se superaron en muchos países antes de los años sesenta.

Por lo menos algunas economías latinoamericanas se desempeñaron sorprendentemente bien durante los años treinta, en relación a los Estados Unidos y en relación con lo que la opinión general habría esperado que ocurriera en países muy abiertos, exportadores de productos primarios. En este ensayo contemplaremos la actuación económica de cada país como el resultado de la magnitud de los

* Este ensayo amplía y resume los anteriores (Díaz Alejandro, 1980 y 1981). Todos los cuadros se han eliminado; los lectores interesados o escépticos podrán consultar esos ensayos, los que se citan en las referencias, y el Apéndice Estadístico de este volumen, donde encontrará una documentación más abundante, aunque todavía incompleta. Los talleres de trabajo organizados por Rosemary Thorp en St. Antony's College de Oxford en septiembre de 1981, y en Manchester en septiembre de 1982, ayudaron mucho a la preparación de este ensayo. Agradezco a la profesora Thorp y a los demás participantes en estos talleres sus numerosos comentarios útiles. Los de Victor Bulmer-Thomas, Enrique Cárdenas, José Antonio Ocampo, Arturo O'Connell y Gabriel Palma influyeron especialmente para hacerme reflexionar sobre varios puntos. Virginia Casey editó y mecanografió estas páginas en el frío, a partir de un manuscrito rígido completado en el trópico. Agradezco la vacación sabática de la Universidad de Yale y la hospitalidad regocijada y estimulante de la Universidad Católica Pontificia de Río de Janeiro. Dos colegas de Río, Edmar Bacha y Winston Fritsch, fueron particularmente generosos al compartir conmigo sus reflexiones sobre los años treinta. La fundación Ford posibilitó generosamente el viaje a Oxford y la estancia en Río. El Consejo de Investigación en Ciencias Sociales de los Estados Unidos financió el viaje a Manchester. Se aplican las reservas habituales.

choques externos exógenos recibidos, de las medidas de política económica aplicadas por las autoridades nacionales para acelerar el ajuste a tales choques y para buscar el equilibrio externo e interno, y de la resistencia de los agentes nacionales privados en respuesta a la nueva constelación de las oportunidades de beneficios, incluidas las generadas por las tecnologías y los productos nuevos. (Esta formulación debe mucho al capítulo de este volumen escrito por Bulmer-Thomas.) Los choques, las políticas y las capacidades de transformación difirieron de manera sustancial de un país a otro.

La capacidad y la inclinación para manipular instrumentos de la política económica, tales como las tasas de cambio nominales, los aranceles y el crédito interno, fueron mayores en los países relativamente grandes, como Brasil, o poseedores de sectores públicos relativamente autónomos, como Costa Rica y Uruguay. Los países más pequeños, como Honduras, o los que tenían gobiernos muy dependientes, como Cuba, poseían un margen menor para la manipulación de la política económica. Los mercados nacionales grandes alentaron la reasignación de los recursos en las circunstancias de los años treinta y ya habían inducido una sustancial capacidad industrial antes de esa fecha. Otros aspectos estructurales, tales como las características de la producción de las exportaciones tradicionales, y la extensión del control extranjero de la banca y las tierras nacionales, desempeñaron también un papel en la determinación de la elasticidad de la respuesta de los nuevos precios relativos. La generalización de que el tamaño de la economía y la autonomía de la política económica favorecieron el desempeño económico se aplica sólo a las repúblicas dotadas de soberanía nominal. Paradójicamente, algunas colonias del Caribe parecen haberse desempeñado mejor que Cuba o la República Dominicana.

Una época de crecimiento impulsado por la exportación culminó en América Latina durante los años veinte. En algunos países, tales como Chile, Cuba y Brasil, las limitaciones de la demanda externa de las exportaciones tradicionales se habían puesto de manifiesto a fines de los años veinte, mientras que otros países experimentaron en ese periodo auges de exportación sin precedentes. El capital extranjero, tanto de cartera como directo, fluyó masivamente en ambos tipos de países hasta 1929, de modo que el superávit de la balanza de pagos, o por lo menos el equilibrio, era la regla. Como en el resto del mundo, había habido en América Latina un retorno al patrón de cambio oro, y la estabilidad de los precios era también la regla, por última vez en este siglo. No podemos saber si los términos de intercambio y las entradas de capital de fines de los años veinte podrían

haber persistido. En efecto, tales balances externos e internos se vieron sacudidos en forma ruda y reiterada desde el exterior a partir de 1929 y durante los años treinta. Los choques externos se reflejaron de inmediato en un déficit de balanza de pagos, el que había sido desatado por algunos mecanismos de ajuste, a veces muy embrollados y dolorosos.

En el resto del capítulo narraremos la forma en que diversos países latinoamericanos afrontaron la crisis y la medida en que pudieron movilizar mecanismos de ajuste más allá de la deflación. Describiremos en primer término la naturaleza y las magnitudes de los choques externos. Luego examinaremos las diversas reacciones de la política económica ante tales choques, incluyendo las medidas que tratan de restaurar el balance externo e interno y las políticas orientadas hacia metas de largo plazo. En seguida exploraremos la actuación global, sectorial y de bienestar, y analizaremos el sentido en que las economías actuaron o no razonablemente. En la evaluación de la actuación se hará hincapié en los indicadores cuantitativos. Una interpretación general de los eventos de los años treinta cerrará el ensayo.

LOS CHOQUES EXTERNOS Y LAS TENDENCIAS

El derrumbe del orden económico internacional, ocurrido durante 1929-1933, se transmitió a América Latina ante todo por los grandes cambios de los precios relativos: los precios de las exportaciones en dólares bajaron más que los precios de las importaciones en dólares. En cuatro años disminuyeron los términos de intercambio entre 21 y 45% en los países para los que se dispone de datos comparables (Naciones Unidas, 1976). Por supuesto, los términos de intercambio latinoamericanos habían experimentado antes declinaciones profundas, como ocurrió en 1920-1921, pero la magnitud del derrumbe se combinó, para muchos países, con la continuación de los términos de intercambio desfavorables durante el resto del decenio, a pesar de cierta recuperación después de 1933, algo que no tenía precedentes por lo menos durante la época del crecimiento económico impulsado por la exportación. El deterioro de los términos de intercambio puede considerarse fundamentalmente exógeno para América Latina; los países que podían influir sobre los precios internacionales de sus exportaciones, como Brasil, lo habían hecho desde antes. A principios de los años treinta, otros países latinoamericanos empezaron a regular sus exportaciones tradicionales para no empeorar más aún sus precios en dólares.

Para un país con una razón de las exportaciones al Producto Nacional Bruto (PNB) de un tercio, un deterioro de 30% en los términos de intercambio representaría una disminución de cerca de un décimo en el ingreso real, suponiendo que no cambiara la producción física. El efecto sobre el PNB parece haberse suavizado en algunos países por una baja más que proporcional en los beneficios de las empresas exportadoras extranjeras; en la mayoría de los países se carece de datos sobre la reducción del valor real obtenido. Por otra parte, hay algunos indicios en el sentido de que haya tratado de enviarse al exterior una porción mayor de los reducidos beneficios extranjeros, sobre todo durante los primeros años de la crisis, lo que quizá haya presionado más aún a la balanza de pagos.

Fuera de los casos extraordinarios de Chile y de Cuba, la contracción del volumen de las exportaciones durante 1929-1933 fue sustancialmente menor que el deterioro de los términos de intercambio, y para fines de los años treinta éste sobrepasaba en varios países el nivel de 1928-1929. Las exportaciones latinoamericanas eran predominantemente productos rurales y minerales; los primeros mostraban una elasticidad-precio de la oferta menor que los últimos. Algunos productos rurales, tales como el café y el ganado, siguieron ciclos de producción *sui generis*, basados en sus características productivas, lo que contribuyó a la inelasticidad de la oferta respecto del precio a corto plazo.

La lotería de los productos trajo cierto alivio a algunos países, incluso en medio de las deprimidas condiciones externas. Los precios del oro se elevaron por efecto de la política monetaria de los Estados Unidos; los programas norteamericanos de apoyo a la plata y los productos agrícolas mejoraron también los precios de algunas exportaciones latinoamericanas (aunque a veces a expensas de las participaciones del mercado, como ocurrió con el azúcar cubano). Las sequías de los Estados Unidos favorecieron a los exportadores de alimentos de clima templado. La expansión alemana posterior a 1933 permitió la diversificación de las exportaciones de varios países, en cuestión de productos y de mercados. El algodón brasileño, el trigo argentino, el oro peruano y colombiano, la plata mexicana y el petróleo venezolano son ejemplos de bienes básicos generalmente "afortunados". Las colonias tropicales que contaban con acceso preferente a los mercados metropolitanos del azúcar y el plátano ganaron a expensas de los productos soberanos.

Como mencionamos antes, las balanzas de pagos latinoamericanas se vieron fortalecidas a fines de los años veinte por grandes entradas de capital, mientras que Nueva York sustituía a Londres

como la fuente principal de los fondos de cartera a largo plazo. Ya durante 1929, mucho tiempo antes de que los países latinoamericanos dieran señales de dejar de servir la deuda externa o de obstruir las remisiones de beneficios, las entradas brutas de capital bajaron marcadamente. Desde mediados de 1930 llegaba poco capital fresco. En virtud de que el nivel de los precios en dólares bajaba inesperadamente en una cuarta parte, por lo menos entre 1920-1929 y 1932-1933, el servicio de la deuda aumentó extraordinariamente en términos reales, reduciendo la capacidad de importación más allá de lo que sugerirían los datos existentes sobre el poder de compra de las exportaciones. Durante las primeras etapas de la crisis, el volumen de las importaciones bajó todavía más que el poder de compra de las exportaciones en la mayoría de los países, a medida que luchaban por cumplir con las obligaciones de su deuda a pesar de la cesación de las entradas de capital. La cesación de los pagos se inició en 1931 y para 1934 sólo Argentina, Haití y la República Dominicana mantenían el servicio normal de su deuda externa nacional. Desde entonces hasta el final del decenio, los volúmenes de las importaciones se recuperaron por regla general más de prisa que el poder de compra de las exportaciones.

La inversión extranjera directa, en magnitudes más significativas para ramas específicas de la producción que para la balanza de pagos, no desapareció durante los años treinta, pero cambió su orientación marginal en contra de las exportaciones tradicionales, los servicios orientados hacia la exportación y el capital social fijo, y a favor de las actividades de sustitución de importaciones, con la importante excepción de Venezuela. Esta tendencia había sido visible ya durante los años veinte, sobre todo en los países más desarrollados de la región. Los controles de cambios y las tasas de cambio múltiples desalentadores de las remisiones de beneficios pueden haber inducido a corto plazo cierta reinversión de los beneficios en nuevas actividades nacionales, sobre todo después del inicio de los años treinta. A fines de estos años se observó también la entrada de capital refugiado proveniente de Europa, y hubo incluso algunas propuestas para convertir a Buenos Aires en un centro monetario internacional, en sustitución de los amenazados por las tensiones europeas.

El surgimiento de un Centro proteccionista y nacionalista fue el choque más grave para las economías latinoamericanas durante los años treinta, más allá de su efecto negativo directo sobre los términos de intercambio de la región. Todavía en 1931 no se sabía si la declinación de la actividad económica de los países industrializados

era otra recesión pasajera o algo más grave. Pero para esa fecha parecía muy probable que se estuviera contemplando el final del *laissez-faire* y del compromiso de los grandes países con un comercio internacional relativamente libre. Ya durante los años veinte algunos grupos influyentes de Gran Bretaña invocaban las preferencias imperiales, y la elección presidencial de 1928 en los Estados Unidos se vio acompañada de una oleada proteccionista. A ese fermento siguió la promulgación del arancel Smoot-Hawley en 1930 y de la Ley de Importaciones Anormales de Gran Bretaña en 1931. Aunque la prosperidad retornara al Centro, parecía sombría la perspectiva de las exportaciones latinoamericanas competitivas con la producción de los países industriales o sus colonias o mancomunidades, desde el azúcar y el cobre hasta la carne, el trigo y la lana. A medida que se profundizaba la Depresión, el proteccionismo se fortalecía: en 1932 se adoptaron en Ottawa las preferencias de la Mancomunidad Británica, mientras que Francia, Alemania y Japón reforzaban también su proteccionismo y sus arreglos comerciales discriminatorios en favor de las áreas colocadas bajo su hegemonía política.

Es cierto que Cordell Hull, secretario de Estado norteamericano, inició en 1934 una política de reducción de los aranceles de los Estados Unidos, pero tal política progresó lentamente y tenía que reducir una barrera arancelaria elevada no sólo por la Ley Smoot-Hawley, sino también por el aumento de la incidencia de impuestos específicos inducidos por la deflación. Es probable que los observadores más brillantes y mejor informados de la economía internacional, tal como se encontraba en 1934, tuvieran dificultades para pronosticar la situación del nuevo orden económico internacional durante los 10 años siguientes, pero es improbable que hubiesen aconsejado a los países latinoamericanos que esperaran una expansión impulsada por las exportaciones. El hecho era que, para esas fechas, las circunstancias habían empujado a muchos gobernantes latinoamericanos a una experimentación considerable, sin necesidad del sabio consejo extranjero, que se había despreciado grandemente durante la crisis.

LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS

Bajo las reglas del patrón de cambio-oro, un déficit de la balanza de pagos desataba los mecanismos automáticos del ajuste sin necesidad de acciones discrecionales de los gobernantes. A medida que el estancamiento de las economías del Centro, ya visible en 1929, y el proteccionismo generalizado se traducían rápidamente en una declinación

del valor de las exportaciones de la Periferia, una balanza de pagos ya debilitada por una declinación de las entradas de capital se volvió negativa, y el oro y las divisas salían de América Latina. Las ofertas monetarias nominales declinaron durante las primeras etapas de la crisis, mientras que las tasas de interés se mantenían al nivel existente en los principales centros financieros internacionales, todo de acuerdo con las reglas del juego entonces ortodoxas. La baja de los niveles de precios ayudaba a mantener la liquidez real, como lo pronosticaban también los libros de texto, aunque desataba expectativas y temores de quiebras que no estaban en ellos.

Ya en 1930 algunos gobernantes latinoamericanos empezaron a reconsiderar la conveniencia de permanecer fieles a las reglas ortodoxas del juego. La reconsideración no se debía al surgimiento de nuevas ideas teóricas, sino a la presión de las circunstancias. El mantenimiento de las paridades del oro cuando estaban desapareciendo las reservas de divisas, y los mercados del capital extranjero que estaban prácticamente cerrados para las nuevas emisiones de bonos latinoamericanos, era ya algo temerario. El equilibrio del presupuesto cuando los ingresos aduaneros se estaban derrumbando y los empleados públicos se estaban rebelando se hizo casi imposible. Con timidez al principio, y prometiendo a voz en cuello un retorno rápido a las paridades y las prácticas de fines de los años veinte, los gobernantes de los países donde se disponía de los instrumentos necesarios o poseían una autonomía suficiente para crearlos empezaron a sustituir las reglas del patrón de cambio-oro con medidas discrecionales "de emergencia". La timidez periférica y las dudas dejaron gradualmente su lugar a la autoconfianza, sobre todo después de que Gran Bretaña abandonó el patrón oro en 1931 y Alemania y los Estados Unidos iniciaron sus propios experimentos.

La descripción siguiente de las medidas tomadas durante los años treinta corre el riesgo de atribuir a la "política autónoma" una serie de improvisaciones más o menos impuestas por las circunstancias y cuya lógica puede ser más clara *a posteriori* que en el momento de su adopción. En vano buscaríamos entre los pronunciamientos públicos de las autoridades económicas de esos días explicaciones razonadas del cambio de las reglas antiguas a la nueva discreción; sólo a fines de los años treinta empezaron a aparecer racionalizaciones de algún peso intelectual. Sin embargo, cualesquiera que fuesen sus motivaciones políticas e ideológicas, el meollo de las políticas adoptadas por las repúblicas más autónomas y reactivas puede considerarse como un intento por evitar los costos de la deflación aconsejada por el mecanismo de ajuste clásico, y por acelerar la implantación

de una nueva constelación de precios relativos y de asignación de recursos congruente con las realidades de la economía internacional después del 1929.

Las políticas de la tasa de cambio

Para 1933, los países reactivos tenían tasas de cambio nominales en relación con el dólar significativamente superiores a las paridades existentes a fines de los años veinte. El uso de tasas de cambio múltiples apoyados en los controles de cambio se generalizó tras la devaluación de la libra esterlina en septiembre de 1931. Las tasas aplicables a las importaciones sufrieron las depreciaciones más marcadas. Los temores de que la devaluación empeorara aún más los precios extranjeros de las exportaciones tradicionales motivó menores depreciaciones para las tasas aplicables a ellas, pero las exportaciones no tradicionales recibieron tasas más favorables. El interés fiscal produjo tasas ventajosas para el servicio de la deuda pública; el margen existente entre las principales tasas de compra y de venta se convirtió también en una fuente conveniente de recaudación pública. Los recuerdos de las inflaciones de fines del siglo xix bajo el "patrón de papel inconvertible", como las de Argentina y Brasil, hacían que los gobernantes se preocuparan por las depreciaciones de la tasa de cambio, y algunos asesores nacionales y extranjeros aconsejaron un retorno eventual o inmediato a las paridades de fines de los años veinte. Se habló de un restablecimiento eventual del patrón oro, pero los gobernantes de los países reactivos sólo frenaron las depreciaciones "excesivas".

Los países pequeños o muy dependientes, tales como Honduras, Haití, República Dominicana, Panamá y Cuba, mantuvieron su conexión con el dólar norteamericano durante los años treinta. Los últimos dos países no tenían siquiera un banco central o una autoridad monetaria correspondiente, como los de Brasil o los de Argentina, antes de 1935. En general, las medidas del control de cambios en los países pequeños o pasivos eran menos vigorosas que en los países reactivos.

Escasean para los años treinta los datos sobre niveles de precios y salarios monetarios, especialmente para los países más pequeños. Sin embargo, la información disponible indica que las devaluaciones nominales en los países reactivos tuvieron débiles consecuencias inflacionarias, al revés de lo ocurrido después. Por lo tanto, para 1930-1934 las tasas de cambio de las importaciones *reales* respecto del dólar, que toman en cuenta los cambios internos y externos de

los niveles de precios, habían subido (se habían depreciado) entre 30 y 90% en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay, en relación con los niveles de 1925-1929. Tales precios reales de los dólares en términos de la moneda nacional permanecieron a esos niveles depreciados también durante 1935-1939. Dado que los salarios monetarios de esos países parecen haber seguido los movimientos del nivel de precios, cuando se considera el decenio en conjunto se concluye que también aumentó significativamente la razón de las tasas de cambio a los salarios nominales.

Para los países más pequeños o pasivos, podemos conjeturar que no hubo tal depreciación real, rápida y grande, de las tasas de cambio. En el Caribe y Centroamérica, la devaluación más marcada, inducida por la Depresión, ocurrió en Costa Rica, mientras que en El Salvador ocurría una devaluación menor; otros países pequeños mantuvieron su paridad con el dólar o experimentaron cambios monetarios por efecto de sus perturbaciones internas. Algunos países que tenían una paridad pegada con el dólar trataron de elevar la razón de la tasa de cambio a los salarios nominales mediante políticas laborales extraordinariamente represivas; así ocurrió en Guatemala bajo el general Ubico, por lo menos hasta 1934 (*véase el capítulo xi, escrito por Bulmer-Thomas*).

Independientemente de la política de tasas de cambio que se siguiera, un país sometido a un empeoramiento exógeno y permanente de sus términos de intercambio internacionales tendría que presenciar a largo plazo una declinación del precio de sus bienes y servicios que no participan en el comercio internacional (o de sus salarios monetarios) en relación con el precio interno de los bienes importables, lo que alentaría un movimiento de recursos, incluidas las inversiones nuevas, hacia el sector competidor con las importaciones, además de los movimientos generados por la declinación de los precios de los bienes exportables. Una declinación permanente de las entradas netas de capital a largo plazo induciría también una declinación de los precios de los bienes que no participan en el comercio internacional en relación con los precios de los bienes que sí participan. Bajo un patrón de cambio-oro con tasas fijas y con precios internacionales nominales en declinación para las importaciones y las exportaciones, los precios de los bienes que no participan en el comercio internacional y la liquidez interna tenían que bajar mucho para ajustarse a la declinación de los términos de intercambio y la cesación de las entradas de capital observadas en 1929-1933. La hipótesis de trabajo de este capítulo es que los países que podían y querían devaluar sus tasa de cambio avanzaron hacia la

nueva constelación de precios relativos internos con mayor rapidez y menos penurias que los países de tasas fijas, lo que limitó la deflación de precios y monetaria, contuvo su efecto negativo sobre la producción real, o disminuyó las presiones para la reducción de los salarios monetarios con medidas extraordinarias. Conviene subrayar que la tendencia hacia la depreciación en los países reactivos parece suave sólo en los promedios quinquenales de las tasas de cambio respecto del dólar obtenidos *a posteriori*. Además de confundir las señales emanadas de las promesas de un retorno a las paridades anteriores, el inicio de los años treinta presencié también algunas modificaciones de las tasas existentes entre las monedas principales, en particular la tasa dólar-libra esterlina, lo que se sumaba a las fluctuaciones de las tasas de cambio *efectivas* de varios países, especialmente sudamericanos, y complicaba la formación de expectativas acerca del precio futuro de las "divisas".

*Otras políticas de represión
y diversificación de las importaciones*

El precio interno de los bienes importables en relación con los precios de los bienes no comerciados, o con los salarios monetarios, también recibió un impulso ascendente en muchos países latinoamericanos a medida que se elevaban los aranceles y se implantaban restricciones cuantitativas por la vía de los controles de importaciones o de cambios. Al revés de lo que ocurriría a fines de los cuarenta y los cincuenta, las políticas de tasas de cambio y proteccionistas se reforzaban recíprocamente como mecanismos represores de las importaciones, en especial en Brasil y el Cono Sur. En efecto, es posible que en algunos de los países reactivos haya habido una redundancia de esta batería formidable de medidas a mediados de los treinta; así se ha sostenido, por ejemplo, en el caso chileno.

Con algunas excepciones, los países pequeños o pasivos parecen haber sido tan importantes en lo tocante a la protección como en lo que se refiere al manejo de la tasa de cambio nominal. Cuba redujo efectivamente sus aranceles en 1934, destruyendo en gran medida el efecto proteccionista de su anómala Ley Arancelaria de 1927. Incluso los países más grandes se vieron obligados a revertir algunos de sus incrementos salariales de principios de los años treinta; con la amenaza de las preferencias de la Mancomunidad y las cuotas de las importaciones de carne, Gran Bretaña obtuvo de Argentina concesiones arancelarias con el controvertido Tratado Roca-Runciman de

1933. Argentina y Cuba eran miembros extraños de "imperios informales", aunque la autonomía de Argentina era, por supuesto, mucho mayor que la de Cuba.

Las tasas arancelarias parecen haber experimentado pocos cambios en sus niveles o su estructura en México y en Perú. Estos países se comportaron también en una forma más semejante a la de los países más pequeños en lo tocante a los controles de importaciones y de cambios; en contraste con lo ocurrido en Brasil y en el Cono Sur, México y Perú utilizaron estos instrumentos sólo en raras ocasiones. Colombia, como de costumbre, aplicó un conjunto intermedio de políticas: la mayor parte del cambio ocurrido entre 1927 y 1936 en los precios de sus importaciones de manufacturas no tradicionales se ha atribuido a la devaluación, más que a los incrementos de los aranceles, aunque los incrementos de la protección efectiva estimularon a algunas industrias, entre ellas las del cemento, el jabón y los textiles de rayón. Colombia aplicó también los controles de importaciones y de cambios con mayor vigor que México y Perú.

Los controles de importaciones y de cambios, aunados a las tasas múltiples, tenían la tarea adicional de manejar ciertos balances bilaterales decisivos, sobre todo en Brasil y en el Cono Sur; en los países que tenían patrones de comercio y de financiamiento menos diversificados, tal manejo no era importante. Los controles de Argentina prácticamente se los impuso la presión británica de balances bilaterales; para alcanzar esa meta, Argentina tenía que discriminar a las exportaciones norteamericanas. Tales "compras a quienes te compran" generaron hostilidad en los Estados Unidos en contra de Argentina, y algunos norteamericanos veían en sus controles una influencia nazi antes que británica. Los controles brasileños recibieron en efecto el impulso de la expansión de su comercio con Alemania durante los años treinta.

Otras políticas de balanza de pagos

Hacia fines de los años veinte, el acervo de inversiones británicas y norteamericanas de todas clases ascendía en América Latina, en términos *per capita*, a cerca de un sexto del de Canadá. La mayor concentración ocurría, por orden descendente y todavía en términos *per capita*, en Cuba, Argentina, Chile, México, Uruguay y Costa Rica. Tanto en Canadá como en América Latina, las dos inversiones extranjeras más importantes habían acumulado activos de toda clase por un valor igual a cerca de cuatro veces el valor anual de las expor-

taciones de mercancías. Suponiendo una tasa de rendimiento de 5%, los beneficios y los intereses del capital extranjero deben haber representado cerca de 20% de los ingresos anuales por concepto de exportaciones, los que se transferían puntualmente al exterior. A excepción de México, el "clima de la inversión" parecía razonablemente bueno: pagados los bonos emitidos en Londres que habían caído en mora en el siglo XIX, y aunque las inversiones directas generaban numerosas fricciones, tales dificultades parecían negociables.

La baja inesperada de los precios en dólares y en libras esterlinas, ocurrida después de 1929, aumentaba grandemente el costo real de las obligaciones externas denominadas en esas monedas. El servicio de la deuda pública argentina, por ejemplo, había absorbido cerca de 6% de las exportaciones de mercancías a fines de los años veinte; para 1933 alcanzaba casi 16% de las exportaciones. Chile afrontaba en 1932 cargas de intereses y amortizaciones, incluidos los vencimientos a corto plazo, muy superiores al valor de sus exportaciones. La razón del acervo de deuda pública externa a largo plazo al valor anual de las exportaciones de toda América Latina aumentó de 1.5 en 1929 a 2.3 en 1935. El congelamiento de los mercados de capital extranjeros volvía muy difíciles las operaciones de renovación de la deuda a corto y largo plazos. El colapso de las recaudaciones de impuestos de las importaciones segaba una fuente presupuestaria tradicional para los pagos de la deuda externa.

A partir de 1931, las autoridades demoraban la entrega de divisas a los importadores para el pago de su deuda a corto plazo y a las compañías extranjeras para la remisión de sus beneficios. También en 1931, muchos países latinoamericanos empezaron a dejar de servir la deuda externa pública a largo plazo. Los países morosos no repudiaban de manera dramática sus obligaciones, sino que pedían a los acreedores extranjeros la celebración de conversaciones destinadas a la renovación y la restructuración de la deuda. Diferentes países celebraban tales conversaciones con grados de entusiasmo variables: Cuba, por ejemplo, servía su deuda irregularmente durante los años treinta, pero mantenía con sus acreedores mejores relaciones que Brasil, cuyos tratos con éstos a fines de los años treinta, sobre todo con los británicos, eran ásperos. Para muchos países, estas negociaciones se extenderían hasta bien entrados los años cuarenta, y en algunos casos hasta los años cincuenta. El contraste existente entre las políticas de Argentina y de Brasil, en lo tocante al servicio de la deuda en los años treinta, aclara la naturaleza de las relaciones económicas internacionales durante esos años (véase en el capítulo VI una discusión de tales políticas). Podemos destacar que la

relativa abundancia de reservas de divisas en Argentina, cuyas tenencias de oro seguían estando entre las más elevadas del mundo, que obtuvieran una importante ganancia accidental por el incremento del precio internacional del oro durante los años treinta, más el hecho de que una cantidad sustancial de la deuda argentina denominada en esterlinas y en dólares estuviera en manos de argentinos (así como los extranjeros tenían una parte de la deuda "interna" denominada en pesos), también contribuían al servicio puntual incluso de los bonos denominados en dólares, presumiblemente mantenidos en su mayor parte en los Estados Unidos, a pesar de las sugerencias británicas acerca de la conveniencia, para el comercio anglo-argentino, de que se dejara de pagar esa parte de la deuda. Además, la manipulación del servicio normal de la deuda argentina habría involucrado no sólo un peligroso choque comercial con Gran Bretaña, sino probablemente también una gran restructuración del escenario político interno argentino, a expensas de los grupos ligados con el comercio anglo-argentino.

No hay razón para dudar del consenso existente entre quienes han examinado las moras latinoamericanas de los años treinta: si la Depresión hubiese sido moderada, y si hubiera continuado la expansión sostenida de los flujos mundiales del comercio y el capital, las moras habrían sido infrecuentes y podrían haberse arreglado sin gran dificultad. Cuando llegó la Depresión y se permitió que los recursos productivos se desperdiciaran en la ociosidad, mientras que todos los países restringían las importaciones para proteger los empleos, ya no tenía sentido económico insistir en la transferencia de recursos reales como servicio de la deuda. No hay duda de que los mercados de capital de los años veinte contenían notables imperfecciones: durante los años treinta, muchos promotores fueron acusados no sólo de negligencia en la búsqueda de información acerca de los prestatarios y sus proyectos, sino también de engañar deliberadamente a los compradores de bonos, lo que motivó la legislación regulatoria del *New Deal*. Se alentó a los países latinoamericanos a endeudarse en exceso, y una buena parte de los fondos se destinó a proyectos de dudosa productividad social. Pero podemos cuestionar que estos factores microeconómicos fuesen decisivos. También podemos advertir que los propios países industrializados encabezaron el ataque contra la creencia en la santidad de los contratos; por ejemplo, Gran Bretaña dejó de pagar su deuda de guerra, Alemania no pagó la mayor parte de sus obligaciones internacionales, en los Estados Unidos se derogó la cláusula del oro, y varios países promulgaron moratorias internas.

A fines de los años treinta había mejorado la disponibilidad de divisas, y en efecto pagaron los países latinoamericanos, durante este decenio, algo del servicio de su deuda. Algunos países compraron sus propios bonos no servidos en todo o en parte, con descuento en los mercados extranjeros; para fines de los años treinta, es probable que la mayor parte de estos bonos estuvieran en manos de especuladores. Tales "repatriaciones" de la deuda evitaron un calendario de pagos rígido en una época en que la perspectiva económica internacional era muy incierta, y fueron realizadas por los bancos centrales cuya posición financiera era generalmente mejor que la de los Ministerios de Hacienda, los que todavía padecían por la baja y el cambio de composición de las importaciones y por la declinación inducida en las recaudaciones de impuestos.

A pesar de los controles de cambios que regulaban las remisiones de beneficios al exterior por parte de las empresas extranjeras, continuó durante los años treinta la inversión extranjera directa, aunque en cantidades más importantes para la expansión de ramas específicas de la producción que para el equilibrio de la balanza de pagos. Se ha sostenido que la reinversión nacional de los beneficios de las empresas extranjeras pudo haber sido estimulada por las limitaciones impuestas a las remisiones al exterior, un argumento más plausible a corto que a largo plazo. En algunos países se utilizaron también los controles de cambios para evitar las entradas de capital a corto plazo que no se deseaban, como ocurrió en Argentina a fines de los años treinta; tales movimientos de "dinero caliente" se percibían como desestabilizadores del balance macroeconómico. El capital que acompañaba a los refugiados europeos se consideraba una adición más permanente y conveniente a los recursos nacionales, y estas combinaciones de empresa y financiamiento fueron importantes en la expansión de varias actividades económicas (y culturales) en muchos países latinoamericanos.

Políticas monetarias y fiscales

La declinación de las exportaciones y las entradas de capital que señaló el inicio de la crisis fue acompañada de inmediato por los déficit de balanza de pagos que drenaban las reservas y las ofertas monetarias, de acuerdo con las reglas de tasas de cambio fijas del patrón oro. La caída de las exportaciones tuvo importantes efectos multiplicadores. En esta sección examinaremos las respuestas a tales presiones deflacionarias sobre la demanda agregada. En los países

que carecen de mercados financieros bien desarrollados resulta difícil separar las políticas puramente fiscales de las políticas monetarias. Durante los años treinta sólo Argentina tenía mercados financieros de cierto refinamiento, de modo que esta sección examinará las políticas macroeconómicas agregadas sin establecer distinciones específicas entre las políticas monetarias y las políticas fiscales.

Los datos de la oferta monetaria indican que los países reactivos de América Latina experimentaron después de 1929 declinaciones de su oferta monetaria nominal más breves o menos profundas que los Estados Unidos. Para 1932, la oferta monetaria nominal de Brasil superaba el nivel de 1929; la fecha colombiana correspondiente es el año de 1933. El final de la convertibilidad en oro ayudó a detener la pérdida de liquidez entre los países reactivos. En contraste, la incapacidad cubana para romper con las reglas ortodoxas produjo una deflación monetaria mayor aún que la de los Estados Unidos.

Los niveles de los precios internos se encontraban en 1930-1934 por debajo de los niveles de 1925-1929, excepto en el caso de Chile, aunque la declinación parece haber sido menor en la mayoría de los países reactivos que en los Estados Unidos. Para 1935-1939, los niveles de precios de esos países habían regresado en su mayor parte a las cercanías de los niveles de 1925-1929, y sólo México y Chile tenían niveles claramente superiores. En 1930-1934, las ofertas monetarias reales de la mayoría de los países reactivos se encontraban por encima del nivel de 1925-1929; para 1935-1939, las ofertas monetarias reales de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay se encontraban considerablemente por encima de los niveles de 1925-1929, y es probable que así haya ocurrido en muchas de las repúblicas centroamericanas y caribeñas. Este contraste sugiere que el aumento de las ofertas monetarias reales de los países reactivos no derivaba sólo de los mecanismos automáticos de ajuste puestos en movimiento por la baja del nivel de los precios internacionales, sino también de las políticas internas.

El mantenimiento de la liquidez no era sólo cuestión de acabar con la convertibilidad en oro o divisas a las paridades antiguas. Incluso después del abandono del patrón oro, algunos países tales como Argentina enviaron oro para el servicio de la deuda externa y vendieron algunas divisas para detener la depreciación de la moneda. Ambas medidas reducían la base monetaria si se seguían las prácticas ortodoxas. Pero ya en 1931 habían adoptado las autoridades monetarias sudamericanas ciertas medidas que habrían sido consideradas insensatas durante los años veinte. Por ejemplo, la Caja de Conversión de Argentina, cuya única función clásica era el cambio

de oro y divisas por moneda nacional a un precio fijo y viceversa, a partir de 1931 empezó a emitir moneda nacional a cambio de papel comercial privado, aplicando leyes oscuras y casi olvidadas, y más tarde emitió incluso moneda nacional a cambio del papel de la Tesorería, el que se aceptaba también como pago del oro enviado al exterior para el servicio de la deuda pública. Los jóvenes tecnócratas encargados de la política monetaria argentina pudieron resistir las presiones de los ortodoxos para que se "redimiera" el papel de la Tesorería, se recogieran las nuevas emisiones monetarias y se retornara a la paridad antigua. El Banco Central de Colombia realizó en 1930, por primera vez, operaciones directas con el público, descontando documentos y prestando con el aval de los recibos de almacenes; durante 1931 encontró el Banco ingeniosos subterfugios para otorgar crédito directamente al gobierno central, involucrando como "avales" las futuras recaudaciones públicas de una mina de sal (Ocampo, capítulo v de este volumen). Desde 1932 compraba al Banco Central colombiano los bonos gubernamentales, en grandes cantidades, a los bancos privados. En Colombia, como en otros países reactivos, las reservas internacionales dejaron de gobernar la emisión monetaria desde la introducción de controles de cambios en 1931; a partir de entonces, la emisión monetaria se vio predominantemente influida por consideraciones internas de la política económica o la conveniencia presupuestaria.

Las políticas monetarias sudamericanas y mexicanas, iniciadas alrededor de 1932, fueron en algunos sentidos un retorno a las propensiones inflacionarias del pasado, un pasado que se suponía exorcizado por la adopción, durante los años veinte, de las reglas del patrón oro y de mecanismos presupuestarios y monetarios modernos. Estos mecanismos se volvieron populares en la región durante la segunda mitad de los años veinte, a menudo tras las visitas de "médicos monetarios" extranjeros. Los recuerdos de la gran inflación desatada por el papel inconvertible a fines del siglo xix, recuerdos todavía frescos en 1929-1931, así como los episodios de desorden financiero tan recientes como los de principios de los años veinte, redujeron y frenaron la adopción de políticas monetarias más sólidas y expansivas. Debe recordarse también que todavía en la primera mitad de 1931 había informes optimistas de una recuperación en las grandes economías industrializadas.

En contraste con lo ocurrido en los Estados Unidos, no hay informes de quiebras bancarias generalizadas en los países reactivos a principios de los años treinta. También en contraste con lo ocurrido en ese país, los agregados monetarios no revelan una fuga de los

depósitos bancarios hacia el circulante; si acaso, durante las primeras etapas de la Depresión, parece haber ocurrido lo contrario en Argentina, Brasil, Colombia y Uruguay. En los países reactivos, las autoridades monetarias no dejaron que quebraran muchos bancos, despejando los temores de lo imprevisto. En muchos de tales países, los bancos estatales mantenían una parte importante de los depósitos, lo que puede haber sido decisivo para evitar pánicos financieros. Mientras que en muchos países se decretaron moratorias de las deudas bancarias internas, urbanas y rurales (antes que en los Estados Unidos), congelando así los activos bancarios, se apoyó a los bancos comerciales en varias formas especiales, no todas propicias para el mantenimiento de la liquidez efectiva. Por ejemplo, en Brasil se restringieron por decreto los retiros de los depósitos bancarios en octubre de 1930. Por supuesto, la moratoria interna tuvo una influencia expansiva sobre los deudores. El redescuento de los préstamos de los bancos comerciales se realizó también vigorosamente por los bancos centrales y por instituciones tales como el Banco do Brasil y el Banco de la Nación Argentina. La ausencia de ortodoxia se ocultaba a veces con acatamientos simbólicos a las antiguas reglas financieras; Argentina afirmaba que había usado los beneficios derivados de los aumentos del precio en pesos del oro para crear una institución en apoyo de los bancos comerciales.

La impotencia financiera de los países pasivos puede ilustrarse por las experiencias contrastantes de Cuba y de México en su manejo de la plata para fines monetarios y fiscales. Aunque Cuba no era un gran productor de plata, mientras que México sí lo era, ambos países recurrieron a la emisión de monedas de plata, lo que aumentaba la liquidez y generaba beneficios de señoreaje para la Tesorería, justificando los gastos. Dependiendo de la aceptación del público, ambos países planeaban la emisión de billetes apoyados por los acervos de plata, lo que incrementaba el señoreaje. En Cuba se hicieron emisiones modestas en 1932-1933, y en 1934 un gobierno revolucionario parecía anunciar un audaz sistema monetario nuevo, independiente del dólar, mediante la planeación de nuevas emisiones y la conversión de los pesos de plata en moneda legal para el pago de las obligaciones antiguas y nuevas contradas de dólares o en antiguos pesos de oro cubanos. Poco tiempo después se decretó una forma moderada del control de cambios. Los bancos extranjeros de la isla amenazaron aparentemente con exportar todos los dólares de la isla, y luego siguió la fuga de capital. El gobierno se frenó, eliminando los controles en lugar de expandirlos. De la reforma de 1934 sólo subsistió el carácter de instrumento de pago legal de la plata para

todos los contratos celebrados en esa moneda. Incluso la creación de un banco central hubo de esperar hasta 1948.

Después de algunas medidas deflacionarias en 1930 y 1931, México adoptó políticas expansivas a principios de 1932, recurriendo principalmente a las emisiones de pesos de plata. Se extendió y fortaleció el control del Banco Central sobre los bancos comerciales. Los bancos extranjeros amenazaban con marcharse de México, y en virtud de que las autoridades mexicanas se mantuvieron firmes, la mayoría de ellos se marcharon. Los bancos de propiedad mexicana tomaron su lugar. Se lanzaron campañas para convencer al público de que usara billetes "de plata" en lugar de las monedas; sorprendentemente, la participación de los billetes en la oferta monetaria aumentó en forma extraordinaria en pocos años, por razones todavía oscuras (*véase* el capítulo xi escrito por Cárdenas). Se crearon o se expandieron los bancos públicos para financiar la vivienda, las obras públicas, el comercio exterior, la industria y la agricultura, y estos instrumentos se usaron con propósitos expansionistas cada vez más conscientes.

Para fines de los años treinta, el sistema monetario y financiero mexicano era muy diferente del que existía a fines de los años veinte. En contraste con la desastrosa experiencia china, la utilización mexicana de un patrón plata no generó problemas inmanejables cuando los Estados Unidos elevaron los precios de la plata; México prohibió simplemente la exportación de dinero y plata en abril de 1935 y ordenó que todas las monedas se cambiaran por papel moneda. Un año y medio después, cuando había bajado el precio mundial de la plata, se restableció su acuñación, debido en parte a las presiones de los cabilderos de la plata norteamericanos. Por supuesto, como un gran exportador de plata, México se beneficiaba de la elevación de los precios internacionales de ésta.

Incluso durante la confusión de principios de los años treinta la política fiscal de los países reactivos parece haber contribuido al mantenimiento de la demanda agregada, por lo menos en el sentido de *no* equilibrar el presupuesto en medio de la crisis, a pesar de las protestas de los gobernantes en el sentido de que intentaban hacerlo. Aunque los datos son particularmente escasos en este campo, los gastos públicos reales no se redujeron de manera significativa a principios de los años treinta, mientras que los ingresos fiscales reales bajaron a medida que se derrumbaban las importaciones, lo que indujo una elevación de los déficit fiscales a pesar de los nuevos impuestos y de la elevación de los aranceles. El financiamiento de los déficit presupuestarios no fue particularmente expansivo a principios de los años treinta, ni siquiera en los países reactivos; las

demoras de los pagos a los empleados públicos y los proveedores gubernamentales aumentaron la "deuda flotante", una deuda cuyos tenedores podían convertir en efectivo sólo con enormes descuentos, de modo que se asemejaban a los préstamos forzados (pero *véase* el capítulo iv, escrito por Thorp y Londoño, quienes sostienen que tal deuda se aproximaba al cuasi-dinero). Una política fiscal, expansiva en el sentido de incrementar el déficit presupuestario real de plena capacidad a principios de los años treinta, ha sido ampliamente documentada sólo en el caso de Brasil; la experiencia chilena guarda ciertas semejanzas con el caso brasileño, de acuerdo con Palma, en este volumen. Los casos de Argentina y de Brasil ilustrarán la diversidad de las políticas fiscales en los países reactivos.

Los gastos reales del gobierno central argentino aumentaron en 1929 y de nuevo en 1930; el régimen provisional del general Uriburu, quien tomó el poder en septiembre de 1930, prometiendo eliminar los excesos presupuestarios populistas, redujo los gastos reales de 1931 ligeramente por debajo del nivel de 1930, pero todavía por encima de los niveles de 1929. Las menores cifras del gasto real de los años treinta, registradas en 1933, eran todavía mayores que las de 1929; durante el resto del decenio se expandieron los gastos públicos reales, de modo que en 1938-1939 se encontraban cerca de 50% por encima del nivel de 1929. El gobierno del general Justo (1932-1938) emprendió un gran programa de construcción de caminos, añadiendo para 1938 un total de 30 000 kilómetros de caminos para todo tiempo y mejorados a un sistema que sólo tenía 2 100 kilómetros de tales caminos en 1932. Este programa tuvo efectos importantes no sólo sobre la demanda agregada, sino también sobre la productividad y la oferta agregada, complementando y compitiendo a la vez con la vasta red de ferrocarriles argentinos. A fines de los años treinta hubo también una expansión de los gastos militares. La razón del total de los gastos públicos a las exportaciones de mercancías, un índice útil sugerido por Rosemary Thorp, que en 1928 no llegaba a 0.4, había aumentado a más de 0.9 para 1938-1939.

Los tecnócratas a cargo de las políticas económicas de las Administraciones de Uriburu y Justo, incluidos Federico Pinedo y Raúl Prebisch, no estaban de acuerdo con los grandes déficit registrados en 1930 y 1931; la baja de las recaudaciones de impuestos a las importaciones agravaba una situación fiscal que ya en 1928 y 1929 generaba impuestos que sólo cubrían de 76 a 80% del total de los gastos públicos. Se aumentaron las tasas arancelarias, se introdujo en 1932 un impuesto al ingreso, se unió un impuesto a la gasolina al programa de construcción de caminos y se recurrió a las tasas de

cambio múltiples para generar recaudaciones gubernamentales. Al igual que en otros países latinoamericanos, la heterodoxia fiscal se desacreditó en Argentina por los gastos dudosos y los débiles presupuestos de fines de los años veinte.

Los déficit presupuestarios de 1930 y 1931 se financiaron principalmente con demoras en los pagos a proveedores y empleados públicos, o con pagos en instrumentos de deuda pública de escasa liquidez, lo que contribuyó a la impopularidad de los déficit públicos. Pero a partir de 1932 se redujo marcadamente esa deuda flotante, y para la segunda mitad de los años treinta colocaba al gobierno en un activo mercado nacional los valores públicos a corto y largo plazo a tasas de interés muy inferiores a las de 1929-1932. También se realizaron operaciones de capitalización para reducir el costo y mejorar las estructuras de las deudas internas y externas.

La potencia anticíclica de la política fiscal argentina a principios de los años treinta se vio reducida por el aumento de la participación de los pagos del servicio de la deuda, hechos en gran medida a los extranjeros, en el total de los gastos. Todos los pagos de la deuda pública sumaron 29% de los gastos en 1932; esto puede contrastarse con el magro 5% destinado a las obras públicas. Para 1938, las cifras llegaban a 15% para el servicio de la deuda y 20% para las obras públicas. Otros países latinoamericanos habrían de encontrar en el peso presupuestario del servicio de la deuda, agravado por las depreciaciones de la tasa de cambio, un fuerte incentivo para la suspensión de los pagos normales.

En suma, no hay pruebas de que a principios de los años treinta el gobierno argentino haya tratado de aumentar el déficit presupuestario de plena capacidad para compensar la reducción de la demanda agregada. Por el contrario, se hicieron algunos esfuerzos para elevar los impuestos y reducir los gastos públicos. Pero incluso a principios de los años treinta, los esfuerzos para reducir el déficit, inducidos por la declinación del comercio exterior y la producción, se vieron moderados por el sentido común por la mera incapacidad para reducir los gastos y elevar los impuestos con rapidez suficiente. Así pues, la magnitud relativa de los gastos públicos en la corriente de ingresos creció por omisión a principios de los años treinta, ayudando a sostener la actividad económica. Desde 1933 se expandieron los gastos públicos en forma deliberada, y esta expansión tuvo por lo menos un efecto multiplicador de presupuesto balanceado sobre el resto de la economía. Además, el nuevo Banco Central alentó desde 1935 la expansión de un mercado para la deuda pública interna, facilitando un financiamiento deficitario moderado. Por último,

la estructura de los gastos a fines de los años treinta favoreció en general la expansión interna, a pesar de cierto incremento del contenido de importación de los gastos militares.

Brasil provee un ejemplo de un aumento compensatorio del gasto público a principios de los años treinta. Desde 1906, el Estado de São Paulo y el Gobierno Federal sostuvieron los precios del café mediante inventarios de contingencia; durante la marcada recesión de 1920-1921, ya se había demostrado la potencia anticíclica del plan de valoración del café. A medida que bajaban los precios del café a principios de los años treinta, el gobierno compraba de nuevo grandes cantidades de ese producto. Una buena parte de tales compras se financiaba en préstamos externos o con impuestos nuevos, pero cerca de la tercera parte se financió esencialmente con la creación de dinero. También se ha sostenido que los nuevos impuestos cobrados sobre las exportaciones y el alza de la tasa de cambio generada por los préstamos externos mejoraron los términos de intercambio brasileños, en relación con la situación real. Argentina inició también la regulación de la producción y la exportación de las principales exportaciones tradicionales durante los años treinta, en particular el trigo, pero sin el masivo efecto fiscal de las compras de café brasileñas, debido en parte a la recuperación de sus precios internacionales. Los beneficios del diferencial de las divisas fueron la contrapartida argentina de los impuestos a la exportación brasileña: ambos trataban de elevar los ingresos gubernamentales y de proteger los términos de intercambio. Brasil expandió también los gastos públicos a fines de los años treinta, y probablemente redujo el contenido de importación de tales gastos en mayor medida aún que Argentina, ya que desde septiembre de 1931 cumplió sus obligaciones del servicio de la deuda sólo en forma parcial. En 1937 Brasil anunció la suspensión de todo servicio de la deuda, y no hubo ningún servicio entre 1938 y 1939. Tanto en Argentina como en Brasil se observó en los años treinta una diversificación de los ingresos públicos, con una expansión notables de los impuestos no aduaneros, los que para 1932 (en Argentina) y 1933 (en Brasil) habían superado los niveles de 1929, a precios corrientes.

Una tendencia similar hacia la diversificación de los impuestos se ha observado en Colombia, donde aumentaron los impuestos directos durante 1935-1936, y en México. En el caso brasileño parecen haberse expandido los ingresos estatales, particularmente los de São Paulo, en mayor medida que los del Gobierno Federal.

Calamidades, perturbaciones civiles y guerras fronterizas de principios de los años treinta elevaron los gastos públicos reales en varios

países, aparentemente financiados de manera directa por la expansión monetaria. Así ocurrió, por ejemplo, con la agitación política de Chile a fines de 1931 y en 1932 (cuando ese país tuvo un efímero gobierno socialista); la guerra entre Perú y Colombia por el territorio de Leticia en 1932 (financiada en parte con donativos voluntarios del lado colombiano); la segunda Gran Guerra del Chaco entre Bolivia y Paraguay, también en 1932, y la rebelión de São Paulo en 1932, más una sequía aguda en el noreste, que incrementó los déficit cafetaleros de Brasil (lo primero más que lo segundo). En algunos países el débil control central sobre los gobiernos regionales contribuyó también al mantenimiento de los gastos públicos.

Cualesquiera que hayan sido las vacilaciones e improvisaciones de principios de los años treinta, para la segunda mitad del decenio habían desarrollado los países reactivos de América Latina un respetable conjunto de instrumentos monetarios y fiscales, así como la voluntad de usarlos para evitar la deflación. Como consecuencia, la recesión norteamericana de 1937-1938 se sintió más en las estadísticas del comercio exterior que en las de la producción industrial. Los países sudamericanos, que habían sido afectados por la pérdida de mercados europeos y la escasez de barcos en 1939-1940 se movilaron para adoptar medidas de estabilización de emergencia; una de ellas fue el notable Plan Pinedo en Argentina, el cual incluía propuestas para el establecimiento de lazos económicos regionales más estrechos, sobre todo entre Argentina y Brasil. Ese Plan no se adoptó nunca debido a la oposición del Congreso y al mejoramiento de la perspectiva económica.

Es posible que gran parte del nuevo activismo estatal discutido en esta sección haya sido motivado por el deseo de ayudar a exportadores rurales influyentes. Sin embargo, podemos advertir que resulta difícil imaginar en esa época algunas políticas macroeconómicas en los países latinoamericanos que no involucraran un gran hincapié en las actividades de exportación tradicionales. Esto no se debe sólo al gran peso de esos sectores en el ingreso nacional, sino también a la necesidad de regular sus ventas en el exterior, a fin de evitar nuevas bajas de sus precios internacionales. Por lo tanto, las políticas aparentemente sectoriales tenían una gran repercusión sobre la demanda agregada y la balanza de pagos.

En los países pasivos, una política fiscal activista continuó frenada por la exigua demanda externa e interna de la deuda pública, y por la convertibilidad en dólares a tasas fijas que limitaban la expansión monetaria no apoyada por reservas internacionales.

Otras políticas

Mientras que el comportamiento de la tasa de cambio nominal durante los años treinta está bien documentado, se sabe mucho menos acerca de los salarios y la forma como se vieron influidos por la política pública, excepto en algunos casos particulares. En Guatemala, por ejemplo, donde la tasa de cambio fijada durante los años veinte se mantuvo a lo largo de los años treinta, el régimen del general Ubico aplicó hasta 1934 ciertas prácticas laborales draconianas, algunas originadas en la conquista española, lo que generaba una oferta barata de mano de obra semiforzada para los terratenientes y las obras públicas. (Pero véanse en el capítulo xi de este volumen los cambios ocurridos después de 1934.) La flexibilidad y la moderación de los salarios monetarios se vieron inducidas por medios más sutiles en otros países, sobre todo donde ya existían mercados laborales no tradicionales. En algunos de esos países, como Argentina, las condiciones económicas favorables de principios de los años treinta, la migración rural-urbana y los alimentos baratos mantuvieron los incrementos de los salarios nominales considerablemente por debajo de las depreciaciones de la tasa de cambio. En otros países, tales como Colombia, Brasil y México, tales tendencias del mercado se vieron acompañadas por políticas públicas que alentaban la formación de sindicatos que a menudo controlaban desde arriba en lugar de promover los aumentos salariales, sobre todo en el caso de las empresas de propiedad nacional. La deportación masiva de trabajadores mexicanos desde los Estados Unidos, durante los años treinta, también aumentó la reserva de mano de obra móvil disponible para ese país.

Las políticas públicas no sólo buscaban el ajuste a los choques externos a corto plazo, y los gobiernos latinoamericanos, cuyo apego al *laissez-faire* no fue jamás particularmente sólido, se comprometieron crecientemente durante los años treinta con la promoción del crecimiento a largo plazo y las transformaciones estructurales. La administración de Lázaro Cárdenas (1934-1940) aceleró el programa de la reforma agraria de la Revolución mexicana, y en 1938 nacionalizó la industria petrolera. En la mayoría de los países se expandieron la regulación gubernamental de los precios y la comercialización de los productos rurales y de las tarifas de los servicios públicos. Como señalamos antes para el caso de México, los años treinta presenciaron en varios otros países latinoamericanos el fortalecimiento y la creación de instituciones públicas que otorgaban créditos a mediano y largo plazos, que los mercados financieros no regulados

de los años veinte no habían proveído en cantidades suficientes, o cuya oferta se había dejado en manos extranjeras. La vivienda, las obras públicas, la agricultura, y de manera creciente la industria, se beneficiaron de tal crédito, el que durante los años treinta, cuando la inflación era moderada en el peor de los casos, tenía todavía un precio muy inferior a las estimaciones plausibles del costo de sombra del capital.

Las obras públicas emprendidas en muchos países tuvieron un efecto perdurable sobre la capacidad productiva y los patrones de la urbanización. Vastos programas de caminos aceleraron la transición de la era del ferrocarril a la de los vehículos de motor. Esa transición estimuló muchas actividades manufactureras tales como las del cemento, el hule, las de refinación de petróleo y el ensamblado y la producción eventual de automóviles, camiones y autobuses; generó ingresos públicos por la vía de los impuestos a la gasolina; diversificó y completó las redes de transporte, rebajando sus costos y estimulando actividades nuevas, tales como el turismo norteamericano en México, al mismo tiempo que se abrían tierras nuevas para la producción rural; e incluso ayudó a cambiar las relaciones económicas internacionales, ya que las actividades de vehículos de motor estaban dominadas por los Estados Unidos, mientras que los ferrocarriles habían estado dominados por Gran Bretaña. (*Véase a Fodor y O'Connell, 1973.*) Las obras de riego, como las emprendidas en México, aunadas a los nuevos caminos y las facilidades de crédito, alentaron la transición de la agricultura tradicional a la agricultura capitalista moderna.

Durante los años treinta, los gobiernos y la opinión pública se mostraron más interesados en el incremento de la participación nacional en el valor agregado de las actividades de propiedad extranjera y de control sobre el procesamiento y la comercialización de las exportaciones. Las empresas de propiedad extranjera se vieron sometidas al escrutinio y la supervisión más severos de los países anfitriones; varias actividades de exportación tradicionales vieron aumentar la participación de los capitalistas nacionales, como ocurrió en el caso del azúcar cubano. Por último, a medida que continuaba deteriorándose el escenario político en Europa y en Asia, las Fuerzas Armadas, particularmente en Sudamérica, se mostraban más interesadas en la promoción de la expansión de ciertos tipos de infraestructura y en la manufactura nacional de acero y de armas.

LA ACTUACIÓN

Incluso en los países que se desarrollaron razonablemente bien durante los años treinta, los cambios estructurales fueron más impresionantes que el crecimiento global; durante ese decenio, algunas actividades económicas se estancaron o derrumbaron mientras que otras avanzaron. Las primeras estaban generalmente asociadas de manera directa o indirecta a los mercados externos, mientras que las últimas involucraban en forma típica las ventas internas. En promedio, los países reactivos se desempeñaron mejor que los países pasivos; y en ambos tipos de naciones, algunas regiones se desempeñaron mucho mejor que otras. En medio de las liquidaciones había algunos reductos de rentabilidad dentro de la agricultura y la industria: las plantas textiles trabajaban tres turnos incluso en 1932, mientras que las plantas empacadoras de carne y los ingenios azucareros estaban ociosos. Entre mayor era la participación de las exportaciones (o su valor) en el total de la producción antes de 1929, menor era el tamaño absoluto del mercado interno, y mayores las barreras institucionales para la movilidad de los recursos internos, de modo que más difícil resultaba para los sectores crecientes la dominación de los sectores declinantes para producir una actuación global razonablemente buena. Estos factores, más la buena suerte con los precios externos de los productos, los socios comerciales y el liderazgo nacional, generaron un continuo de actuaciones económicas cuantificables, más bien que tipologías, claras. En estas economías que todavía eran en gran medida agrícolas, el estado del tiempo y las plagas seguían siendo influencias importantes incluso sobre las tasas de crecimiento decenales. En lo que sigue, examinaremos en primer término la actuación agregada hasta donde lo permitan los datos, pasando luego a las actuaciones sectoriales y del bienestar.

La actuación macroeconómica

Las cuentas nacionales de los cuatro países latinoamericanos más grandes (Argentina, Brasil, Colombia y México) registran tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) más sostenidas y elevadas que las de Canadá y los Estados Unidos en el periodo de 1929-1939. Pero ni el crecimiento absoluto del PIB ni su nivel en relación con el crecimiento logrado durante los años cuarenta y principios de los cincuenta son impresionantes, ya que varían desde cerca de 2% anual en Argentina y México hasta cerca de 4% anual en los dos grandes países cafeteros. En Argentina y Colombia creció el PIB

durante los años veinte, a tasas claramente mayores que las de los años treinta; el PIB brasileño durante 1919-1929 también parece haber superado la expansión de 1929-1939.

Las mediciones del PIB no consideran las pérdidas del ingreso real derivadas del deterioro de los términos de intercambio. Si se tomaran en cuenta estas pérdidas, se reduciría el crecimiento anual brasileño, en el periodo de 1929-1939, en cerca de un punto de porcentaje (mientras que aumentaría el crecimiento de los años veinte y los años cuarenta). El crecimiento demográfico de América Latina durante los años treinta fue mayor que el de los países industrializados. Por lo tanto, si midiéramos la actuación por el crecimiento del ingreso interno real *per capita* durante 1929-1939, se reduciría el diferencial favorable a los países latinoamericanos reactivos por comparación con los países industrializados. Es improbable que la corrección por la reducción de los pagos a los factores externos ocurrida durante los años treinta, para obtener el ingreso *nacional* real, contrarreste las correcciones de los términos de intercambio y la población en la evaluación de la actuación global. Sin embargo, los datos utilizados en estos cálculos son frágiles incluso en los países reactivos, mientras que en los demás países son generalmente inexistentes.

En los países reactivos, la recuperación del PIB se inició aparentemente en 1932, antes que en los Estados Unidos. Ni la declinación de 1929-1932, ni la recuperación de 1932-1937, fueron tan marcadas como en este país.

El consumo y la inversión revelan también un comportamiento desigual en sus partes componentes, de modo que el uso de esos agregados tiene sólo un valor limitado. La participación de la inversión en el PIB parece haber declinado en relación con la situación existente a fines de los años veinte, pero algunos sectores ampliaron su capacidad productiva, mientras que otros experimentaron una desinversión neta. Se desvanecieron las importaciones de maquinaria y equipo para los ferrocarriles y la electricidad, mientras aumentaban las destinadas a algunas actividades manufactureras. La discusión de la evolución del ahorro nacional durante los años treinta, en relación con la situación de los años veinte, rebasaría las posibilidades de los datos disponibles, pero es claro que el ahorro nacional aumentó en relación con el ahorro externo, y parece ser que los cambios ocurridos en el sistema financiero nacional y en los presupuestos gubernamentales alentaron su movilización. El consumo privado debe haber experimentado también importantes cambios estructurales después de 1929, algunos de los cuales reflejan las ten-

dencias vigentes a largo plazo, tales como la urbanización y la adopción de productos nuevos, mientras que otros eran inducidos a corto y mediano plazos por los efectos de ingreso y de sustitución de los mayores precios de los productos importados.

LA ACTUACIÓN SECTORIAL

La actuación económica de los países latinoamericanos reactivos durante los años treinta parece más impresionante cuando se concentra la atención en las manufacturas. Mientras que el crecimiento de este sector durante los años cuarenta y principios de los cincuenta superaría al crecimiento de los años treinta en la mayoría de los países, las tasas de crecimiento de las manufacturas en 1929-1939, que variaron desde más de 3% anual en Argentina hasta más de 8% anual en Colombia, superaron ampliamente a las de los Estados Unidos y Canadá, las que fluctuaron alrededor de cero. La expansión relativamente moderada de las manufacturas argentinas fue mayor que la de Australia, aunque ambos países experimentaron tasas de crecimiento del PIB aproximadamente similares entre 1928 y 1938. En el importante caso brasileño, el crecimiento de las manufacturas durante los años treinta, mayor de 6% anual, fue de manera importante mayor que durante los años veinte; el ritmo de la industrialización colombiana durante los años treinta no pudo haber sido, si acaso, mucho menor que el de los años veinte. Otra comparación interesante involucra a Chile y a Uruguay por una parte, y a Cuba por la otra; los primeros países reactivos experimentaron una expansión manufacturera de 3 a 5% anual, mientras que el último país vió contraerse su producción industrial total más aún que en los Estados Unidos. La industria chilena creció también durante los años treinta más de prisa que durante el decenio anterior (Palma, capítulo III de este volumen).

Antes de 1929, la manufactura latinoamericana tendía a crecer sólo ligeramente por encima de la economía movida por las exportaciones. Fuera de un proteccionismo moderado, la política pública se apartaba poco de la neutralidad hacia la industria. Algunos segmentos importantes de las manufacturas exportaban productos primarios (ligeramente) procesados; así ocurre, por ejemplo, con las plantas empacadoras de carne y los molinos de harina del Río de la Plata y con los ingenios azucareros en algunos países, los que también vendían sus productos dentro del país. El crecimiento de las manufacturas durante la fase de recuperación de los años treinta recurrió en

gran medida a la sustitución de importaciones, definida en el sentido contable habitual (disminución de la participación de los bienes importados en la oferta total), que se concentra en la producción antes que en la capacidad instalada. Durante los años treinta, las manufacturas crecieron en los países reactivos con rapidez mucho mayor que el PIB, por oposición a la experiencia anterior a 1929.

La actuación desigual de los diversos componentes del PIB corresponde al crecimiento heterogéneo dentro de las manufacturas. Se contrajeron las actividades ligadas a la prosperidad anterior a 1929, orientada hacia las exportaciones, mientras que otras actividades (a veces un puñado) realizaban grandes avances en la producción. Los sectores principales solían ser los textiles, la refinación de petróleo, las llantas, los productos farmacéuticos, los artículos de tocador, el procesamiento de alimentos para el mercado nacional (por ejemplo, los aceites vegetales), los productos químicos, el cemento y otros materiales de construcción. Los textiles de algodón y de lana eran los sectores destacados más importantes, los que a menudo aportaban más de 20% de la expansión neta del valor agregado en la manufactura, y crecían a tasas anuales superiores a 10%. Entre fines de los años veinte y fines de los años treinta, la producción de cemento se multiplicó más de 14 veces en Colombia, más de seis veces en Brasil y casi cuatro veces en Argentina. Incluso en los países pasivos encontramos algunas industrias sustitutivas de importaciones que crecían muy de prisa, tales como el procesamiento de la leche y las telas de algodón en Cuba, pero en medio de la depresión de las manufacturas relacionadas con las exportaciones. La notable industrialización de los principales países cafetaleros (Brasil y Colombia) se debió en parte al hecho de que antes de 1929 tenían sectores manufactureros con escasas conexiones directas con las exportaciones, lo que contrastaba con la situación de Argentina y de Cuba. El crecimiento anterior a 1929 y la industrialización que había inducido fueron más útiles para el proceso de sustitución de importaciones de los años treinta entre mayor fuese la medida en que el capital social fijo, la fuerza de trabajo adiestrada y otra capacidad productiva creada, no se ligaran rígidamente a las necesidades especializadas de las actividades de exportación y pudieran reasignarse rápidamente para servir a otros fines productivos.

El crecimiento de la producción en los sectores industriales en auge superaba ampliamente la expansión de la absorción interna total de esos bienes manufacturados, la que siguió más de cerca el crecimiento lento del PIB o declinó en algunos casos, incluso en los países reactivos. Por ejemplo, el consumo interno aparente de ce-

mento aumentó mucho menos que los aumentos notables de la producción mencionados antes; aumentó 26% en Colombia, 12% en Brasil y 50% en Argentina (en los Estados Unidos *declinó* 36%, en Canadá y Haití 50% y en Cuba 63%). Las exportaciones explican poco de la brecha que media entre la gran expansión de la producción y la escasa expansión de la absorción interna; la participación de la producción nacional en la absorción interna de cemento aumentó entre fines de los años veinte y fines de los años treinta de 6 a 72% en Colombia, de 14 a 89% en Brasil, y de 35 a 94% en Argentina. En cambio, en Cuba, Haití, la República Dominicana y Centroamérica, la participación de la producción interna en la absorción nacional de cemento cambió muy poco durante ese decenio (aunque la participación cubana había alcanzado niveles mayores que los de los países sudamericanos a fines de los años veinte). Se aplica a los textiles una narración similar en materia de sustitución de importaciones. En el caso de otros bienes, tales como los automóviles, la declinación de las importaciones no pudo compensarse por una expansión de la producción nacional; en el caso de tales bienes, primordialmente bienes de consumo durables y maquinaria y equipo, la absorción interna bajó, para no recuperarse en términos *per capita* antes de los años sesenta, en muchos casos. Tal "posposición" de los gastos de alto contenido importado se convertiría en un aspecto común del mecanismo de ajuste de la balanza de pagos de muchos países latinoamericanos en años posteriores.

La capacidad de las manufacturas y del capital social fijo auxiliar se expandió menos que la producción durante los años treinta; las estadísticas no muestran un aumento de las importaciones de maquinaria y equipo ni una expansión compensatoria de la producción nacional de esos bienes. En efecto, algunos países prohibieron las importaciones de ciertos tipos de maquinaria (por ejemplo, maquinaria textil en Brasil), alegando la existencia de capacidad ociosa. Los años veinte dejaron una considerable capacidad ociosa o maleable en la industria, la electricidad y algunos medios de transporte. Abundan los informes de fábricas textiles que aumentaron su número de turnos a principios de los años treinta, y de grandes inversiones realizadas a fines de los años veinte que maduraron durante los años treinta, como ocurrió en la industria cementera brasileña. La capacidad eléctrica orientada hacia la producción relacionada con las exportaciones durante los años veinte podría haberse cambiado fácilmente para servir a las actividades en auge de la sustitución de importaciones. Sin embargo, las expansiones de la producción tales como las registradas en el caso del cemento en Argentina, Brasil

y Colombia *deben* de haber requerido ciertos aumentos de la capacidad y de las importaciones de maquinaria y equipo. Podemos conjeturar que hubo algunos cambios sustanciales en la composición y asignación de las importaciones de bienes de capital entre los años veinte y treinta, de modo que aunque bajara su total, quedaba mucho margen para las necesidades de inversión de las ramas manufactureras dinámicas.

La industrialización de los años treinta, por lo menos en Sudamérica, fue muy intensiva en mano de obra, e involucró muchas empresas pequeñas y medianas. Entre 1930 y 1937 el empleo industrial creció en São Paulo a cerca de 11% anual. La elasticidad de la producción respecto del empleo se aproximaba a uno en Argentina y Brasil; parecen haber sido raros los incrementos de la productividad media de la mano de obra en actividades específicas, a pesar de la entrada de empresas nuevas. En Argentina, por ejemplo, el aumento del número de las empresas textiles representó durante los años treinta cerca de 65% del aumento de los telares de la industria.

Hay otras indicaciones de que la sustitución de importaciones fue en gran medida la obra de nuevos empresarios nacionales y extranjeros, incluidos los nuevos inmigrantes de la agitada Europa de los años treinta. El ascenso de Hitler y de Franco produjo importantes ganancias de capital humano y financiero para América Latina. Hubo también una inversión extranjera directa en la sustitución de importaciones por parte de algunas empresas cuyos mercados internos mostraban débiles perspectivas y que ahora aprovechaban las barreras arancelarias. Para sectores como las llantas y el cemento, estas inversiones y la tecnología que aportaban proveyeron un impulso importante. Hay escasas pruebas sistemáticas sobre el financiamiento global de la inversión manufacturera durante los años treinta. Podemos conjeturar que las fuentes tradicionales, tales como la reinversión de los beneficios brutos y los préstamos obtenidos a corto plazo y en el mercado informal, aportaron el grueso del financiamiento de los empresarios nacionales, porque la contribución de las instituciones de crédito público a la formación de capital de las manufacturas seguía siendo moderada.

Como sería de esperarse, las nuevas actividades de sustitución de importaciones se concentraron principalmente alrededor de los principales centros de consumo, tales como Buenos Aires, la ciudad de México y São Paulo. La industrialización apoyó así las tendencias de la urbanización, pero éstas parecen haber tenido su propio dinamismo, de modo que nos sentimos escépticos acerca de cualquier conexión estrecha a corto plazo entre los dos fenómenos.

La sustitución de importaciones fue el motor del crecimiento durante los años treinta, pero no sólo en las manufacturas. El sector rural vio aumentar también la producción de los bienes vendidos en el mercado interno en relación con los bienes vendidos primordialmente en el exterior. Los países importadores de alimentos, como los del Caribe y Centroamérica, realizaron una modesta sustitución de importaciones, como en Cuba, o esfuerzos más ambiciosos como en Guatemala. Algunos países que importaban bebidas y aceites comestibles durante los años veinte, como Argentina, recurrieron a los sustitutos nacionales durante los años treinta. Los textiles de algodón importados durante los años veinte se vieron remplazadas en parte por el valor agregado en la expansión de la producción nacional de algodón, lo que más tarde condujo a las exportaciones. En contraste con la sustitución de importaciones en la industria, gran parte de la sustitución de importaciones agrícolas se realizó a expensas del comercio intralatinoamericano, como ocurrió con la producción argentina de yerba mate que se hizo a expensas de las importaciones provenientes de Paraguay.

La sustitución de importaciones agrícolas tenía naturalmente un peso mayor en el crecimiento global de los países menos desarrollados más pequeños. La tierra era una "capacidad instalada" al parecer maleable y no plenamente utilizada que podía pasar de los cultivos comerciales de exportación a la producción para el mercado nacional o para la subsistencia, y también podía expandirse con un uso escaso de divisas. La facilidad de la reasignación y la expansión de la tierra dependía en parte de los arreglos de tenencia y las características agronómicas de los cultivos de exportación. Por ejemplo, parece ser que la presencia de plantaciones extranjeras de plátano y de azúcar en Cuba y Centroamérica reducía, *ceteris paribus*, la flexibilidad en el uso de la tierra, mientras que las tierras sembradas de café eran más susceptibles de compartir al menos su capacidad ociosa con otros cultivos. (Hay un problema de identificación porque el plátano y el azúcar se producían a menudo en plantaciones de propiedad extranjera, mientras que los agricultores nacionales producían el café; véase el capítulo xi de este volumen.) Como mencionamos antes, todos los tipos de producción rural se vieron alentados por las nuevas obras de riego, los caminos secundarios, las facilidades de crédito y los programas de precios de garantía. Los programas de investigación agrícola patrocinados por el gobierno tuvieron también importantes rendimientos durante los años treinta, como ocurrió con el algodón brasileño.

La sustitución de importaciones se extendió a los servicios; los

que tenían mano de obra y capital extranjeros fueron sustituidos en gran medida por los insumos locales o desaparecieron: es probable que muchos argentinos sustituyeran con visitas a Bariloche y Mar del Plata sus antiguas vacaciones en París. Entre los sectores en expansión podemos encontrar también, sobre todo en los países reactivos, algunos que producían bienes y servicios no comerciados, con una utilización relativamente escasa de insumos importados, tales como la construcción, la vivienda y el gobierno.

El nivel de las importaciones y las exportaciones reflejaba de manera primordial los choques y las tendencias exógenas, pero sus estructuras respondían a las diferentes actuaciones sectoriales antes descritas. Bajó la participación, en el total de las importaciones, de los bienes de consumo y de productos intermedios tales como el cemento y los textiles, mientras que aumentó la participación de los productos metalúrgicos y otros productos intermedios. Bajaron las importaciones de maquinaria y equipo destinadas a las manufacturas relacionadas con las exportaciones y a la inversión fija social que se habían expandido durante los años veinte, mientras que aumentaban las importaciones destinadas a la manufactura sustitutiva de importaciones. El valor de las exportaciones también se modificó, debido en parte al derrumbe de las exportaciones tradicionales, pero también a los excedentes exportables generados por las actividades en expansión, tales como las frutas argentinas y el algodón brasileño. El turismo se convirtió también en una importante exportación no tradicional mexicana durante los años treinta. La diversificación de las exportaciones se extendió al origen regional dentro del país (Río Grande do Sul en Brasil y Río Negro en Argentina surgieron como áreas exportadoras) y a su destino geográfico, ya que Alemania se convirtió en un mercado en expansión para muchas de las exportaciones latinoamericanas. Los mercados nuevos y el aumento de las exportaciones de un país latinoamericano significaban a menudo una pérdida de las exportaciones tradicionales de otro país latinoamericano; por ejemplo, Colombia y Centroamérica ganaron una participación en el mercado internacional del café a expensas de Brasil; el petróleo venezolano avanzó, en sustitución del crudo mexicano; el plátano de Honduras ocupó el lugar del plátano colombiano, y un gran número de países disputaron la hegemonía azucarera cubana.

La actuación del bienestar

Desde la época colonial se ha advertido que un auge de las exportaciones latinoamericanas intensivas en tierra puede ocurrir sin que

mejore el bienestar de los grupos de ingresos más bajos, porque los precios de los alimentos de producción nacional se elevan marcadamente durante los auges y el acceso a la tierra se vuelve más difícil. Donde se aplicaban sistemas laborales coercitivos, los auges significaban jornadas de trabajo más largas e intensas. Los tiempos de bonanza conducían con frecuencia a la baratura de los alimentos locales, una disponibilidad mayor de la tierra para cultivos de subsistencia, y regímenes de trabajo menos rígidos. Podemos conjeturar que estos efectos antiguos eran todavía parcialmente visibles en los años treinta; para quienes estaban empleados en mercados laborales razonablemente competitivos, es probable que aumentarían los salarios reales en términos de alimentos, aunque bajarían en términos de los bienes importables. En muchos países parece haberse vuelto más fácil y más barato el acceso a la tierra rural para los grupos de ingresos bajos y medios, a medida que bajaba el costo de oportunidad de la tierra en manos de los exportadores y que se parcelaban las plantaciones. Estas tendencias del mercado se acentuaron en México gracias a una gran reforma agraria, mientras que en Colombia y Cuba apuntaban en la misma dirección ciertas medidas públicas más moderadas que aumentaban la seguridad de la tenencia de la tierra para los agricultores pobres.

Los sistemas laborales primordialmente coercitivos sobrevivieron hasta el siglo xx en varias localidades latinoamericanas donde se concentraban los descendientes de los indios americanos, como ocurrió en Bolivia, Perú y Centroamérica, coexistiendo con los arreglos laborales más libres. Durante los años treinta se construyeron en Guatemala caminos y obras públicas con el uso de mano de obra india gravada (y convicta), como había ocurrido durante los años veinte bajo la dictadura de Leguía en Perú. Pero incluso en Guatemala se liberalizó la legislación laboral después de 1934.

En los países más urbanizados donde predominaban los sistemas laborales libres, por lo menos en las ciudades, el desempleo abierto parece haber sido raro tras los primeros años de la crisis. La carencia de fuertes barreras institucionales a la flexibilidad de los salarios monetarios hacia abajo y la rápida cesación de la inmigración contribuyeron a la eliminación del desempleo abierto; a principios de los años treinta muchos inmigrantes europeos retornaron a sus países de origen, y algunos recién llegados a los centros urbanos retornaron a sus hogares rurales. En Cuba se eliminó la importación estacional de mano de obra proveniente de Jamaica y otras islas de las Indias occidentales para la cosecha del azúcar. Pero las consecuencias de bienestar de las crisis parecen peores en Cuba que en

algunos países centroamericanos que poseían sectores de subsistencia más grandes y flexibles.

En general, la distribución del ingreso y la riqueza se vio afectada por influencias contradictorias. Los grupos ligados a las exportaciones tradicionales deben haber visto declinar su posición relativa e incluso absoluta, a pesar de las acciones públicas destinadas a paliar los choques externos. Los empresarios de la agricultura y la industria sustitutivas de importaciones deben haber acumulado jugosos beneficios, ya que su producción alcanzaba elevados precios internos, mientras que los costos de la mano de obra y las materias primas eran desusadamente bajos. Los empresarios que habían heredado una capacidad excedente de los años veinte eran en especial afortunados, recibiendo ganancias de capital inesperadas. Las familias de clase alta y media, en cuyos presupuestos tenían escasa participación los alimentos y gran participación los bienes de consumo importados, afrontaban tendencias desfavorables de los precios relativos. Los bienes durables de lujo, tales como los automóviles, o las vacaciones europeas, se volvieron muy caros, y su consumo debió postponerse a menudo durante muchos años. Para los grupos de ingresos bajos, ya fuesen urbanos o rurales, es improbable que pudieran ser muy considerables los aumentos del ingreso real en términos de alimentos; la mejor conjetura es que, incluso en los países reactivos que actuaron razonablemente bien, los salarios reales de fines de los años treinta, para los trabajadores no calificados y semicalificados, tomando en cuenta todos los componentes de su canasta de consumo, no eran mucho mayores que un decenio atrás. Las ganancias de la seguridad del empleo derivadas de la nueva legislación laboral se limitaron a ciertos puñados de trabajadores, e incluso para ellos tuvieron una significación dudosa. Las reformas fiscales implantadas en varios países fueron más importantes para la recaudación de ingresos públicos y para su diversificación, que para el logro de cambios importantes en la distribución del ingreso. Quizá con la excepción de México, en los años treinta no hubo ninguna discontinuidad de las tendencias heredadas de los servicios públicos en la educación y la salud. Los mejoramientos seculares de los indicadores del alfabetismo y la salud parecen haber continuado sin obvios brancos o retardos, siguiendo aparentemente más las tendencias lentas de la urbanización que las vicisitudes de la sustitución de importaciones.

UNA INTERPRETACIÓN FINAL

Gran parte de la evolución de las economías latinoamericanas durante los años treinta, en particular la coexistencia en los países reactivos del crecimiento vigoroso de algunas ramas de la agricultura y la manufactura con la declinación o el estancamiento del comercio exterior, puede explicarse como una respuesta a los incentivos creados por las políticas destinadas primordialmente a afrontar los desequilibrios de la balanza de pagos creados por el empeoramiento inesperado de los términos de intercambio y la cesación abrupta de las entradas de capital. Cuando se puso en claro que la nueva constelación de los precios relativos externos e internos no era un fenómeno pasajero, y que la economía internacional no volvería a las reglas del juego anteriores a 1929, los agentes privados y públicos reorientaron sus planes de producción y de inversión.

Las incompletas pruebas existentes parecen apoyar la idea de que los países que pudieron devaluar marcadamente su tasa de cambio a principios del decenio avanzaron hacia el nuevo patrón de acumulación con mayor rapidez que las naciones que mantuvieron fija su tasa de cambio o devaluaron un poco. Para estos últimos países, el proceso deflacionario requerido implicaba la rebaja de una miríada de precios de bienes no comerciados (y de los salarios), sin una orientación clara de los mercados o de los gobiernos acerca del nuevo nivel que debiera considerarse correcto. Las confusas circunstancias de los años treinta, cuya macroeconomía se debate todavía en los países industrializados, hacían particularmente difícil toda conjetura acerca del nuevo equilibrio de los precios de bienes no comerciados. En cambio, la devaluación implicaba una señal clara y una especie de "guía de precios" que reducía la incertidumbre de los agentes económicos en los países reactivos.

En virtud de que las devaluaciones ocurrían de ordinario cuando las exportaciones de bienes y servicios superaban a las importaciones de bienes y de servicios no factoriales (es decir, con exclusión de las remisiones de inmigrantes y las de las ganancias y los intereses), se fortalecían sus efectos expansivos. Adviértase también que no podía esperarse la aplicación de la paridad del poder de compra en una economía sometida a choques reales, de modo que no resulta sorprendente que las devaluaciones nominales de los años treinta, por oposición a las que ocurrieron en América Latina después de la segunda Guerra Mundial, apenas se vieron contrarrestadas por los movimientos de los niveles de precios internos. Por supuesto, la abundancia de recursos ociosos contribuyó a este resultado. También pode-

mos conjeturar que, en varios países reactivos, a fines de los años veinte una entrada desusadamente grande de financiamiento de capital extranjero para las obras públicas internas había producido lo que durante los años setenta llegó a conocerse como el *atraso cambiario*, es decir un precio bajo para los dólares y las libras y un precio alto para los bienes y servicios que no participan en el comercio internacional, lo que volvió más drásticas las depreciaciones reales de principios de los años treinta. Es posible que la experiencia de fines de los años haya dejado también un legado de liquidez abundante en algunos países, lo que amortiguó el efecto de la crisis.

El abandono de las paridades antiguas y de la convertibilidad ilimitada en monedas extranjeras permitió que varios países mantuvieran y ampliaran su liquidez interna, lo que se combinó con otras políticas para conducir a la actuación económica razonablemente buena de los países reactivos. La crisis de la balanza de pagos y la amenaza del derrumbe financiero fueron más importantes para la adopción de esas políticas que para determinar si los nuevos gobiernos que llegaron al poder durante los años treinta representarían un viraje hacia la derecha, como en Argentina, o hacia posturas más reformistas como ocurrió en Colombia y en México. Es posible que ciertos factores políticos puramente internos hayan determinado que un país realizara o no la reforma agraria durante los años treinta, pero tales factores se relacionaron mucho menos, en los países reactivos, con la adopción de políticas que inducían la sustitución de importaciones. Esta última dependía de la magnitud de la crisis de divisas y financiera, y de características específicas del sector externo de cada país. Por ejemplo, el revolucionario México se mostró más tímido que la conservadora Argentina en lo tocante al control de cambios, debido en gran medida a su frontera abierta con los Estados Unidos. Los gobernantes que abandonaron la convertibilidad en oro permitieron la depreciación de la tasa de cambio, apoyaron a los bancos al borde de la quiebra, permitieron los déficit presupuestarios inducidos por la declinación de la economía y del comercio exterior, y los financiaron con una expansión monetaria, lo hicieron movidos en general por el instinto de supervivencia antes que inspirados por las obras de los economistas, vivos o difuntos. Pero en los países reactivos incluidos Chile y Uruguay, la estructura institucional era compatible con las acciones que involucraban cierto grado de autonomía de la política económica, lo que no ocurría en la misma medida en los países más pequeños o pasivos, como Cuba.

Aunque la actuación económica de los países reactivos fue razonablemente buena, los ingresos *per capita* crecieron menos durante los

años treinta que durante los años veinte o los cuarenta. Si los países industrializados hubiesen conservado el pleno empleo, los mercados abiertos para los bienes y los bonos extranjeros, y un ambiente internacional pacífico, es probable que hubiese sido mejor la actuación de los países reactivos (y de los países pasivos, por supuesto) en lo tocante a la producción. Los patrones del crecimiento sectorial habrían sido diferentes, y es probable que en tales circunstancias contrafácticas hubiesen crecido algunas actividades, tales como el cemento y los textiles, menos de lo que efectivamente crecieron durante los años treinta. La diversificación ocurrida en la agricultura, la manufactura, las exportaciones y las recaudaciones gubernamentales, así como en las fuentes y el destino geográfico de las exportaciones, pudo haber sido mejor en las condiciones reales postuladas. Es concebible también que hubiesen sido más débiles las reformas institucionales de la banca, la tributación, e incluso la tenencia de la tierra. Bajo las circunstancias contrafácticas pudo haber ocurrido un cambio estructural menor, pero mayor crecimiento no sólo en la producción agregada sino también en la capacidad física y técnica. El crecimiento de la producción durante los años treinta utilizó gran parte del acervo de capital acumulado durante los años veinte y en una época anterior, y se vio acompañado por una cantidad relativamente pequeña de inversiones nuevas y de cambio técnico. Al estallar la segunda Guerra Mundial, una gran parte del capital social fijo en América Latina, y de su capacidad industrial, se había depreciado y estaba al borde de la obsolescencia; las escaseses de la guerra habrían de agravar estas condiciones.

La crisis del Centro indujo a la experimentación con políticas económicas en la Periferia; al igual que en el Centro, no todas las innovaciones eran atractivas. Abundaron los ejemplos extranjeros audaces: el *New Deal* en los Estados Unidos; el fascismo en Italia y más tarde en Alemania y en España y el socialismo radical en la Unión Soviética. Abundaban menos los ejemplos de un mantenimiento afortunado de la antigua ortodoxia. El derrumbe de los mercados financieros internacionales alentó los intentos de movilización del ahorro interno y la creación de nuevas instituciones financieras internas. El estado lamentable de los bancos en los Estados Unidos y otros países industrializados a principios de los años treinta hacía que los latinoamericanos vacilaran sobre la conveniencia de la fuga de capital, lo que incrementaba la potencia de la política monetaria y fiscal interna. Las rivalidades surgidas entre los países industrializados, agudizadas por la crisis, más la política del Buen Vecino de Franklin Delano Roosevelt, también alentaban de manera directa

o indirecta las políticas que favorecían la diversificación geográfica del comercio exterior, el mayor control nacional de los recursos naturales, y la restructuración de las obligaciones de la deuda externa. Una mala perspectiva de los beneficios en el Centro alentó cierta inversión extranjera directa en América Latina y ayudó a concentrar los espíritus animales de los empresarios nacionales dentro del mercado interno. Desde el Cono Sur hasta Centroamérica se propusieron algunos planes para la integración económica más estrecha de América Latina, aunque se hizo muy poco en materia de ejecución. En suma, las noticias desastrosas del resto del mundo que llegaban a América Latina durante los años treinta hacían que los gobernantes y la opinión informada sintieran no sólo que las condiciones nacionales no eran tan malas después de todo, sino también que nadie sabía, en el Centro o en la Periferia, cuáles eran exactamente las raíces de la crisis ni cómo podría ser superada. Tras un temor terrible, esto estimuló una creatividad casi furibunda. Las autoridades antiguas y las reglas de la política económica anterior quedaban descartadas. Era una época que aconsejaba recurrir a la propia discreción.

BIBLIOGRAFÍA

- Díaz Alejandro, C. F., "A America Latina em Depressão 1929/1939", *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 10 (1980), pp. 351-382.
- , "Stories of the 1930s for the 1980s", *NBER Conference Paper*, núm. 130 (noviembre, 1981).
- Fodor, J., y A. O'Connell, "La Argentina y la economía atlántica en la primera mitad del siglo xx", *Desarrollo Económico*, vol. 13, núm. 49 (abril-junio, 1973), pp. 3-66.
- Naciones Unidas, *América Latina: relación de precios del intercambio* (Santiago, 1976).