

La economía política de la industrialización a través de la sustitución de importaciones en América Latina, de Albert O. Hirschman

Nota introductoria

La crisis del neoliberalismo, acentuada por la ruptura de las cadenas globales de producción a raíz de la pandemia de covid-19, abre la posibilidad de discutir procesos encaminados a revertir la reindustrialización que ha asolado al continente americano, en especial a América Latina, y esboza la posibilidad de consolidar una nueva estructura productiva, al menos en las principales economías de la región.

De esta forma, cobra de nuevo importancia discutir el proceso de sustitución de importaciones de manera que las lecciones que nos dejó su historia y su fin, antes de dar paso al neoliberalismo, sean destacadas, estudiadas y revisadas a la luz de los nuevos desafíos sociales y ambientales. De ahí la importancia de recuperar los argumentos esbozados por Albert Hirschman en un artículo publicado originalmente a fines de la década de 1960 por *El Timestre Económico*, titulado “La economía política de la industrialización a través de la sustitución de importaciones en América Latina”, donde el destacado economista alemán, conocido como pocos de los problemas de nuestros países, ofrecía una revisión crítica de lo que había sido el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) hasta esos años.

El artículo que ahora reproducimos ofrece un análisis profundo y crítico de la ISI en América Latina. Destaca la complejidad del proceso, al identificar los factores que contribuyeron al éxito inicial, pero también muestra sus limitaciones, sobre las que encuentra que algunas eran incluso más complicadas de lo que se pensaba en la época. El valor de tal análisis es descubrir opciones para rebasar estas dificultades, y mostrar caminos alternativos, algunos de los cuales aún se encuentran abiertos para los países de industrialización “muy tardía”.

Un elemento importante para el autor es que entre los principales desafíos de la ISI se encuentra la necesidad de superar una falta de transformación

social y una incapacidad de exportar. Para conseguir estos objetivos, según Hirschman, deben implementarse políticas gubernamentales eficaces que promuevan el desarrollo de una estructura industrial más integrada y competitiva internacionalmente.

El análisis sigue siendo relevante para comprender los desafíos de la industrialización en los países en desarrollo, puesto que la experiencia latinoamericana con la ISI —así como las dificultades y los obstáculos que enfrentó— sirve como guía para una formulación de políticas industriales más eficaces, entre las cuales se plantean, entre otros temas, la necesidad de diversificación de la producción, la promoción de la competitividad internacional y la búsqueda de un desarrollo económico más inclusivo y sostenible.

Hoy estamos en condiciones de impulsar un nuevo proceso de reindustrialización y sustitución de importaciones, uno que sea selectivo en cuanto a industrias y regiones, que tenga plazos definidos, mecanismos para monitorear la evolución de las empresas y los incentivos al crecimiento de la productividad del trabajo, así como la incorporación de progreso técnico y el desarrollo de las capacidades productivas en el marco de industrias protectoras del entorno natural.

Republicamos este artículo en la sección de Clásicos de la Economía, convencidos de que el análisis y las reflexiones que contiene pueden contribuir a procesos de concepción, planeación y orientación para aquellos de sustitución de importaciones encaminados al desarrollo de la industria y sus capacidades productivas de una manera adecuada que tome en cuenta la reestructuración productiva en curso del capitalismo mundial.

La economía política de la industrialización a través de la sustitución de importaciones en América Latina*

The political economy of import-substituting industrialization in Latin America

*Albert O. Hirschman***

ABSTRACT

This paper seeks to describe the characteristics and diverse cases of import-substituting industrialization (ISI) to understand the socio-political consequences that affect the process. It focuses on the Latin American context of late industrialization and addresses the difficulties that this process may have. It is made up of the following sections: Introduction: Disenchantment with industrialization in Latin America; I. Four impulses of import-substituting industrialization; II. Characteristics of the initial phase of ISI; III. The alleged exhaustion of ISI; IV. Economic, political and technological determinants of backward linkage; V. The inability to export manufactures: “Structural” causes and remedies; Conclusion.

Keywords: Import-substituting industrialization; Latin America; backward linkages; manufacture imports. *JEL codes:* F4, L1, L16, O14.

* Artículo publicado originalmente como Albert O. Hirschman (1968). The political Economy of import-substituting industrialization in Latin America. *The Quarterly Journal of Economics*, 82(1), 1-32. Versión en español de Abel Navarro, publicada en *El Trimestre Económico*, 35(140), 625-658. La versión preliminar de este trabajo fue el tema de algunas conferencias llevadas a cabo en el verano de 1967 en Río de Janeiro bajo los auspicios de la Sociedad Brasileira de Instrução y, en Bogotá, bajo los auspicios del Departamento Nacional de Planificación de Colombia y el Servicio Consultor sobre el Desarrollo de la Universidad de Harvard. Por sus comentarios detallados, doy las gracias a Christopher Clague, Gottfried Haberler, Nathan Rosenberg, Henry Rosovsky, Daniel Schydlovsky, Judith Tendler y Raymond Vernon.

** Albert O. Hirschman (1915-2012), destacado economista y científico social alemán especializado en economía política, fue profesor en la Universidad de Harvard, la Universidad de California en Berkeley y la Universidad de Columbia.

RESUMEN

Este ensayo busca describir las características y los casos diversos de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) con el propósito de conocer las consecuencias sociopolíticas que afectan el proceso. Se enfoca en el contexto latinoamericano de industrialización tardía y aborda las dificultades que este proceso puede tener. Se conforma de las siguientes secciones: Introducción. El desengaño de la industrialización en América Latina; I. Cuatro impulsos de la industrialización a través de la sustitución de importaciones; II. Características de la fase inicial de la ISI; III. La aseveración sobre el agotamiento de la ISI; IV. Los determinantes económicos, políticos y tecnológicos del proceso de efecto hacia atrás; V. La incapacidad de exportar manufacturas: causas y remedios “estructurales”; Conclusión.

Palabras clave: industrialización por sustitución de importaciones; América Latina; encadenamientos hacia atrás; importación de manufacturas. *Clasificación JEL:* F4, L1, L16, O14.

INTRODUCCIÓN.

EL DESENGAÑO DE LA INDUSTRIALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

No hace mucho, la industrialización figuraba entre las prescripciones de política con mayor jerarquía para sacar a América Latina y otras regiones subdesarrolladas de su atraso económico, social y político. Sin embargo, en los últimos años se ha experimentado considerable desengaño con esta solución particular del problema. El presente documento hará un examen de algunas características de la industrialización a través de la sustitución de importaciones (ISI) y hará una evaluación de su desarrollo y de las principales dificultades que ha encontrado. Se tomarán en cuenta algunos aspectos puramente económicos del problema, pero se prestará particular atención a sus interrelaciones con la vida social y política. La facilidad con que se sugieren estas interrelaciones —principalmente en forma de hipótesis tentativas y aún no verificadas— indica que las ciencias sociales no han descuidado este campo fértil.

Para dar un marco a nuestra encuesta, vamos a citar a algunos economistas destacados de América Latina para ilustrar el cambio de actitud hacia la industrialización como panacea de los males de la región.

En su conocido “manifiesto” de 1949 Raúl Prebisch dijo:

Antes de la Gran Depresión, el desarrollo de los países latinoamericanos recibía un gran estímulo del extranjero a través del constante aumento de las exportaciones. No hay motivo para creer, al menos por el presente, que este fenómeno volverá a presentarse con la misma extensión, excepto bajo circunstancias muy especiales. Estos países ya no tienen alternativa entre un vigoroso crecimiento por este cauce y la expansión interna a través de la industrialización. La industrialización se ha convertido en el más importante medio de expansión [Prebisch, 1950: 6].

Trece años más tarde, Prebisch escribió otro documento básico sobre América Latina; en cierto sentido era su mensaje de despedida a sus amigos latinoamericanos al tomar posesión del nuevo cargo de secretario general de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. En este documento la industrialización se presenta más bien de manera distinta:

se desarrolló en nuestros países una estructura industrial casi aislada del mundo exterior. El criterio de selección no se basó en consideraciones de oportunidad económica, sino en la factibilidad inmediata, cualquiera que fuera el costo de producción [...] se han aumentado los aranceles a tal punto que son indudablemente —como promedio— los más altos del mundo. No es inusitado encontrar tarifas por arriba de 500% [...] Como es bien sabido, la proliferación de toda clase de industrias en un mercado cerrado ha privado a los países latinoamericanos de las ventajas de la especialización y de las economías de escala, y debido a las excesivas tarifas y restricciones, no se ha desarrollado una saludable competencia interna, con el detrimento de una producción eficiente [Prebisch, 1963: 71].

Si hojeamos los escritos de Celso Furtado, el cambio de opinión resalta todavía más. En 1960, después de una década o más de rápido avance industrial, Furtado celebró la resultante “transferencia de los centros de decisión”, del extranjero a Brasil, en términos casi líricos:

hasta ahora la economía brasileña podría contar con su propio elemento dinámico: inversiones industriales respaldadas por el mercado interno. El crecimiento rápidamente se volvió bidimensional. Cada nuevo impulso hacia adelante significaría mayor diversificación estructural, más altos niveles de productividad, una mayor cantidad de recursos para inversión, una expansión más rápida del merca-

do interno y la posibilidad de que estos impulsos se fueran permanentemente superando [Furtado, 1960: 5].

Tan sólo seis años más tarde, después de que Brasil había sufrido una serie de reveses políticos y económicos, Furtado, desilusionado, escribió: “En América Latina [...] hay la conciencia general de estar viviendo un periodo de declinación [...] La fase de ‘fácil’ desarrollo, a través de aumentos de la exportación de productos primarios o *a través de la sustitución de importaciones* ha terminado en todas partes” (Furtado, 1966: 375; cursivas mías).¹

Considerando estas dos citas, podría fácilmente concluirse que tenemos aquí un ejemplo de la aceleración de la historia. La fase de crecimiento hacia afuera en América Latina duró más o menos desde mediados del siglo XIX hasta la Gran Depresión, y pasaron otros 20 años —desde 1929 hasta el manifiesto de Prebisch en 1949— antes de que el crecimiento hacia afuera se transformara en una doctrina oficial de América Latina.

Entonces, vino la siguiente fase de crecimiento latinoamericano: el crecimiento hacia adentro o crecimiento por medio del mercado interno. Obtuvo fuerza durante la depresión y la segunda Guerra Mundial; floreció brevemente tanto en la teoría como en la práctica durante la década de 1950, y se le declaró muerto o estancado en los años sesenta. Parecería, pues, como si la aceleración del progreso técnico en los países desarrollados tuviera su contrapartida en los subdesarrollados en la acumulación siempre más rápida de fracasos en las experiencias del crecimiento.

Como se verá, puede que se haya exagerado considerablemente el supuesto fracaso de la industrialización a través de la sustitución de importaciones, ya que, a pesar del aparente fin del crecimiento hacia afuera, Venezuela, Ecuador, Perú y Centroamérica lograron notables avances económicos en las dos décadas de la posguerra mediante rápidos aumentos en la exportación de petróleo, plátanos, harina de pescado y algodón, respectivamente.

Es cierto que a la *fracasomanía*, o la conciencia de haber vuelto a fracasar, puede atribuírsele parte de la severidad del juicio que se le ha hecho a la industrialización; sin embargo, la crítica muy difundida de la ISI —en Pakistán y en la India se están tratando problemas semejantes— indica que hay verdaderos motivos para preocuparse. Pero el rápido cambio de opinión hace sos-

¹ Evaluaciones detalladas del proceso de la ISI se encuentran en dos artículos: “El crecimiento y la degeneración de la sustitución de importaciones en el Brasil” (Tavares, 1964), y “Proteccionismo e industrialización en América Latina” (Macario, 1964), ambos publicados en el *Boletín Económico para América Latina*.

pechar que la ISI tenía, *desde sus comienzos*, aspectos positivos y negativos, aunque estos últimos se observaron pocos años después de los positivos.

Por ello, empezaremos nuestra investigación con un breve informe de las principales características que diferencian a la ISI de otros tipos de industrialización.

I. CUATRO IMPULSOS DE LA INDUSTRIALIZACIÓN MEDIANTE LA SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES

No cabe duda de que las guerras y las depresiones económicas han desempeñado un papel muy importante al llevar industrias a los países de la “periferia” que anteriormente estaban clasificados en el grupo de los países no industrializados. Es bien conocido el efecto que tuvieron las dos guerras mundiales y la Gran Depresión al restar prestigio a las ideas tradicionales sobre la división internacional del trabajo entre los países adelantados y los subdesarrollados.² Pero la industrialización no ha sido sólo la respuesta a la repentina contracción de las importaciones, se ha presentado también en muchos países no industriales como resultado de la expansión gradual de una economía que crece hacia afuera con base en exportaciones. A medida que crecen los ingresos y los mercados en estos países y la producción interna se vuelve lucrativa, surgen las industrias sin la necesidad de *shocks* externos o de la intervención gubernamental; un proceso que yo he llamado “ingurgitación” de importaciones (Hirschman, 1961: cap. 7) y que tal vez se haya denominado mejor “industrialización a través del eslabonamiento con la demanda final” (*final demand linkage*), para distinguirlo de la continuación del proceso a través de los efectos hacia adelante y hacia atrás.³

La sustitución gradual de importaciones, como respuesta al crecimiento de los mercados internos, explica la difusión con que se establecieron industrias que tienen grandes ventajas de localización a causa del peso del producto (cemento, cerveza) e industrias que tienen un gran mercado aun en zonas de bajos ingresos per cápita, como los textiles.

² Aparentemente, aun las primeras crisis tuvieron efectos positivos en el crecimiento industrial de América Latina. La cita siguiente lo revela: “No hay mal que por bien no venga [...] la crisis por la cual está pasando el país es tremenda, y, sin embargo, acarrea algunas ventajas para la industria nacional. Muchas de nuestras industrias han tenido una protección más o menos fuerte a través de tarifas arancelarias. Pero todo esto no hubiera sido suficiente si no es por la crisis de 1875, que dio impulso a la industria, y la de 1890, que la fortaleció y difundió” (Dorfman, 1941: 11).

³ Véanse Watkins (1963) y Caves (1965).

Durante las últimas dos décadas la industrialización a través de la sustitución de importaciones no ha sido ya, exclusivamente, la reacción a las fuerzas naturales del mercado, al crecimiento del ingreso o a hechos cataclísmicos, como las guerras y las depresiones. Se ha adoptado en muchos países precisamente como política de desarrollo, y se ha llevado a cabo ya no tan sólo mediante aranceles proteccionistas, sino también a través de muchas medidas de crédito y de política fiscal; también se ha ejercido presión sobre las compañías importadoras extranjeras para que produzcan a nivel nacional y se ha recurrido a la acción directa: el establecimiento de empresas estatales e instituciones de fomento o bancos a los cuales se les confiere la promoción de proyectos específicos.

Al enfocar las diversas características del proceso deben tenerse presentes los variados orígenes de la ISI: guerras, problemas de balanza de pagos, crecimiento del mercado interno (como resultado de un aumento de exportaciones) y la política oficial de desarrollo.

Resulta claro entonces que no existe un *único* proceso de la ISI. La industrialización que se lleva a cabo por medio de y como resultado de un aumento de exportaciones es completamente distinta al proceso (*Gestalt*) que se desarrolla por falta de divisas. Por ejemplo, parece mucho más probable que un proceso inflacionario acompañe al último caso de industrialización que al primero. Otra característica alegada —y muy criticada— del proceso de industrialización es la tendencia que tiene a concentrarse en bienes suntuarios. Tal tendencia de darle importancia a lo que no la tiene estará presente sólo cuando el impulso primario hacia la industrialización obedece a dificultades imprevistas en la balanza de pagos, las que se contrarrestan en forma rutinaria con cuotas de importación. Los controles pretenden que se siga disponiendo de los bienes importados más necesarios, al costo de eliminar los bienes no esenciales, de manera que la producción interna de estos últimos se vuelve especialmente lucrativa.

Sin embargo, es fácil exagerar la frecuencia de esta situación. De las cuatro fuerzas motrices de la ISI —problema de balanza de pagos, guerras, aumento gradual de ingresos y una política definida de desarrollo—, solamente la primera tiende a favorecer a las industrias de bienes no esenciales. La última —una política definida de desarrollo— probablemente produciría la desviación opuesta. Las otras dos fuerzas son neutrales respecto a las industrias de bienes suntuarios. Las guerras interrumpen o dañan *todo* movimiento internacional de bienes, esenciales o no esenciales, y ofrecen entonces un

estímulo uniforme a la producción de bienes que previamente se importaban. Lo mismo es cierto sobre el estímulo proveniente del crecimiento gradual de los mercados. Parece probable, entonces, que el papel de los bienes no esenciales dentro del proceso total de la ISI ha sido exagerado por los “nuevos” críticos, quienes, al destacarlo, se parecen a los anticuados latinoamericanos partidarios del *laissez faire*, que siempre se oponían al establecimiento de industrias “exóticas” en sus países.

II. CARACTERÍSTICAS DE LA FASE INICIAL DE LA ISI

1. *La industrialización por etapas bien diferenciadas*

Independientemente de su impulso original, la ISI empieza en forma predominante con la manufactura de bienes terminados de consumo que anteriormente se importaban, y después sigue con mayor o menor rapidez y con éxito a las “etapas superiores” de la fabricación, es decir, maquinaria y bienes intermedios a través de efectos hacia atrás. El proceso empieza a veces con bienes de capital o hasta con bienes intermedios, siempre y cuando éstos hayan sido importados antes de la industrialización, porque se necesitan para la agricultura o el transporte. Algunos ejemplos son machetes, beneficiadoras de café, camiones y fertilizantes. En la industria textil la grandísima superioridad de las hiladoras sobre el telar de mano, más la menor ventaja del tejido en máquina, ha hecho que se instalen fábricas de hilado antes que las de tejido, sobre todo en los países donde la tradición del tejido a mano no había sido desplazada previamente por la importación de textiles de los países industrializados.

Pero en su mayoría las nuevas industrias se encuentran en el sector de bienes de consumo, y como éstos se establecen mediante procesos conocidos, con base en insumos y maquinaria importados, la industrialización a través de la sustitución de importaciones procede por etapas *seguidas y altamente diferenciadas*. Tal vez en este hecho se observe la principal diferencia de la industrialización en los países adelantados. Este aspecto es tan conocido y tan aparentemente inevitable que no ha recibido toda la atención que se merece y es la razón principal de que el proceso de la ISI sea mucho más “manso” y menos desorganizador, aunque también menos “enseñador” que la industrialización de Europa, Norteamérica y Japón.

Aquí no hemos de renovar la discusión sobre las ventajas y las desventajas de un comienzo temprano o tardío de la industrialización. Sin embargo, cabe indicar que los que señalan las ventajas del comienzo tardío pensaban a menudo que los novatos podrían aprovechar con ventaja el desarrollo de nuevos y dinámicos sectores industriales (como lo hizo Alemania con la industria química), en vez de permanecer estancados en sectores que ya habían perdido supremacía (como Inglaterra con la industria textil y la construcción de ferrocarriles). Pero los más tardíos, que son los que nos interesan aquí, tal vez no pueden empezar de esta manera. En estos casos, la industrialización consiste al principio en la importación y la imitación de procesos ya experimentados y seguros. El contraste con el establecimiento de nuevas industrias en los países adelantados se destaca a través de la siguiente descripción:

Las industrias nuevas son muchas veces extrañas al sistema económico establecido. Requieren nuevos tipos o calidades de materiales y tienen que producirlos; deben resolver problemas técnicos en el uso de sus productos y no pueden esperar que éstos sean resueltos por los usuarios potenciales. Tienen que persuadir a los clientes para que abandonen el uso de otros productos y necesitan para esta tarea a comerciantes especializados. Las nuevas industrias necesitan muchas veces diseñar su equipo especializado y luego fabricarlo [Stigler, 1951: 190].

Este proceso no tiene nada que ver con el establecimiento de la nueva industria en los países de desarrollo industrial “muy tardío”. Es precisamente aquí que hay que tener cuidado con los estudios que pretenden demostrar que la historia de la industrialización es sustancialmente igual en todos los países; que se empieza con las industrias ligeras de bienes de consumo; se continúa con la industria pesada y de bienes de capital, y eventualmente con los bienes de consumo duradero. En el patrón aparentemente similar de los países de temprana industrialización y de los “muy tardíos”, en este respecto se esconde una diferencia esencial y cualitativa. Aun cuando los primeros países industrializados se encontraban esencialmente en la etapa de los bienes ligeros de consumo (desde el punto de vista de la fuerza de trabajo o valor agregado), ya estaban produciendo sus propios bienes de capital, aunque fuera tan sólo mediante sistemas artesanales. Marx escribió: “Los husos, las máquinas de vapor, etc., existían antes de que existiesen obreros dedicados exclusivamente a fabricar máquinas de vapor, husos, etc., del mismo modo que existían trajes y el hombre iba vestido antes de que hubiese sas-

tres” (Marx, 1959: 312).⁴ Pero los países “muy tardíos” en industrializarse *importarán*, en vez de fabricar sus vestidos, hasta que tengan la capacidad por sí mismos para establecer una sastrería. Esta situación impide durante bastante tiempo cualquier adaptación fundamental de tecnología a las características de los países importadores, como la relativa abundancia de mano de obra en relación con el capital. En estas circunstancias es inútil preguntarse si es deseable y hasta qué punto esta adaptación; por el patrón por etapas de la industrialización, no existen alternativas. Así, la ISI trae aparejada la tecnología compleja, pero sin la sostenida experimentación tecnológica y también sin el entrenamiento en la innovación que caracteriza a los países precursores de la industrialización.

2. La industrialización “tardía” contra la “muy tardía”

La industrialización “muy tardía” descrita hasta aquí puede contrastarse no solamente con los actuales países industrialmente adelantados en general, sino en particular con los que se industrializaron con algún atraso respecto a Inglaterra. La industrialización “tardía” de países como Alemania, Italia y Rusia ha sido caracterizada por Gerschenkron a través de las siguientes proposiciones:

1. Entre más atrasada era la economía de un país, es más probable que su industrialización haya empezado de manera repentina y con mucho empuje, y que se haya realizado a una tasa relativamente alta de crecimiento de productos manufacturados.
2. Entre más atrasada era la economía de un país, en su proceso de industrialización más énfasis había en el establecimiento de fábricas y empresas grandes.
3. Entre más atrasada era la economía del país, mayor era el apoyo que se otorgaba a la producción de bienes de capital y no a los de consumo.
4. Entre más atrasada era la economía del país, más presión se ejercía sobre los niveles de consumo de la población.
5. Entre más atrasada era la economía de un país, mayor era el papel desempeñado por los factores institucionales especiales destinados a aumentar la oferta de capital a las industrias nacientes y, además, a proporcionarles a

⁴ Esta cita, así como la anterior de Stigler llamaron mi atención a través del trabajo de Nathan Rosenberg (1963).

los empresarios una dirección menos descentralizada y mejor informada: entre más atrasada, más fuerza y alcance tenían estos factores.

6. Entre más atrasado fuera el país, menor probabilidad había de que su agricultura desempeñara un papel activo al ofrecer a las industrias nacientes las ventajas de un creciente mercado industrial, basado, a su vez, en un aumento de productividad del sector agrícola [Gerschenkron, 1962: 343-344].

De estas seis características sólo la última puede aplicarse incondicionalmente a los países de comienzos industriales muy retrasados. Las instituciones especiales que proporcionaban capital y dirección empresarial (punto 5) se volvieron importantes en la mayor parte de América Latina después de que el proceso de la ISI había ya funcionado durante bastante tiempo como resultado de la iniciativa privada y descentralizada. En cuanto a los otros cuatro puntos, podría afirmarse casi lo contrario respecto a los países tardíos en industrializarse. Su proceso de industrialización empezó con plantas relativamente pequeñas que les ponían los “toques finales” a numerosos insumos importados, más bien con bienes de consumo que de producción, y muchas veces estaba diseñado para mejorar los niveles de consumo de poblaciones que repentinamente se encontraban, como resultado de una guerra o de problemas en la balanza de pagos, sin los bienes de consumo importados a los cuales se habían acostumbrado. Aun cuando el ritmo de construcción de nuevas plantas y la tasa de expansión de su producto eran respetables, al proceso le faltaban algunas características del “gran avance” de Gerschenkron.

Como resultado, la industrialización muy tardía muestra poco del empuje que era característico de los países que empezaron tarde su industrialización, como Alemania, Rusia y el Japón. Ésta es, quizá, la causa de la desilusión de los observadores latinoamericanos, que habían considerado la industrialización como medio de transformar y modernizar sus sociedades.

Naturalmente, no debe exagerarse la diferencia entre los dos tipos de industrialización. Por lo menos una experiencia en América Latina, la de Brasil en los años cincuenta, se acercó bastante al esquema de Gerschenkron: el rápido y sostenido progreso de la industria siderúrgica, la química y de la de bienes de capital durante esta década se combinó en este caso con un “factor institucional especial designado a aumentar la oferta de capital”, es decir, un proceso inflacionario, y aun con el desarrollo de una “ideología

desenvolvimentista".⁵ Pero lo que parecía el comienzo de "un milagro económico brasileño" terminó en la confusión por la crisis política y otros reveses sociales y económicos de los años sesenta. El presente sentido de pesimismo en América Latina se debe precisamente a la frustración causada por el carácter poco entusiasta de la "industrialización muy tardía" en la *mayoría* de los países latinoamericanos, y también a la desilusión por las fallas del *único* país cuyo adelanto había abarcado las halagadoras características del "gran avance".

3. *Las fuentes del empresariado*

Nos falta estudiar todavía una serie de importantes características de la "industrialización muy tardía". Lo que se ha dicho hasta ahora permite, en primer lugar, hacer algún comentario sobre las fuentes del empresariado. Debido a que las industrias surgen principalmente para sustituir importaciones, el sector del comercio exterior probablemente desempeñará un papel importante en este proceso. Ésta es la razón de la prominencia industrial de: *a*) los importadores libaneses, judíos, italianos, alemanes, etc., y *b*) las grandes empresas extranjeras que intentan conservar su mercado y que cambian su papel de exportadores por el de fabricantes. De nuevo hay que diferenciar, sin embargo, entre el proceso de industrialización que se lleva a cabo a través de un aumento de ingresos proveniente de las exportaciones y el que se inicia por la restricción de las importaciones disponibles (debido a una guerra o problemas de la balanza de pagos). Sólo en el último caso es probable que los importadores nacionales y las empresas extranjeras exportadoras sean los principales promotores de las empresas industriales. Cuando aumentan los ingresos por la entrada de divisas, puede esperarse que serán más bien los empresarios locales los que aprovecharán las oportunidades empresariales. En estas condiciones, los importadores estarán satisfechos de su suerte y actividad; el desarrollo industrial evolucionará indudablemente en contra de sus intereses a corto plazo, sobre todo cuando requiere un nivel moderado de protección. Puede proporcionarse alguna evidencia para sostener nuestra afirmación; en Brasil y Colombia los auges en la producción de café a fines del siglo XIX y

⁵ Aun cuando no está incluido en los seis puntos antes citados, el apoyo de vigorosas ideas ha sido descrito por Gerschenkron como una característica de la industrialización tardía. Véase, por ejemplo, Gerschenkron (1962: 22-26). Una investigación de las ideas sobre el desarrollo nacionalista en Brasil puede encontrarse en Frank Bonilla (1963).

principios de éste, respectivamente, dieron origen a periodos de expansión industrial encabezados por empresarios locales, quienes de ninguna manera estaban ligados a los intereses de importación (Dean, 1966; Ospina Vázquez, 1955: cap. 8). Estos últimos, por otra parte, destacaron en tales y otros países latinoamericanos durante los periodos de fuerte presión para llevar a cabo la sustitución de importaciones, o sea, durante las guerras mundiales y la Gran Depresión.

La importancia en el proceso de industrialización de los extranjeros, de las minorías o en general de los grupos que no pertenecen a la *élite* tradicional ha sido señalada como responsable, porque los intereses industriales no poseen en América Latina la influencia política y el prestigio social que tienen en los países ya industrializados desde hace tiempo. En la medida en que este fenómeno sea real, puede explicarse también por el *tipo* de industrias más características de las primeras fases de la ISI: las opiniones de los dueños de embotelladoras de refrescos, de industrias de cosméticos o de farmacéuticos no pueden llamar tanto la atención como las de los dueños de la siderurgia y la maquinaria. Además, los empresarios de los principales países industrializados siempre han logrado notable influencia por ser exportadores; como tales han obtenido prestigio en el extranjero, creado contactos y conseguido información, todos, logros muy apreciados por sus gobiernos. Esta fuente de influencia está por completo ausente para los empresarios de la ISI, que generalmente sólo pretenden abastecer el mercado interno.⁶

4. *La fase exuberante de la ISI y sus consecuencias políticas*

Una última característica de la fase inicial de la ISI es el patrón de crecimiento de las industrias recién establecidas. Se ha sugerido que

las curvas de producción de las industrias recién establecidas con el propósito de sustituir importaciones muestran una tendencia a una gran baja en su inclinación: suben con rapidez cuando las importaciones se están remplazando, y se enderezan tan pronto como el aumento de la demanda se basa únicamente en el crecimiento del ingreso interno. Las utilidades también han seguido este patrón.

⁶ La proposición de que la *falta* de poder político de parte de los empresarios puede explicarse por la *falta* de exportaciones de carácter industrial es más convincente cuando se afirma su contraparte positiva: la continuada influencia política de los intereses latifundistas a través del periodo de industrialización en América Latina se explica por la dependencia casi total de la capacidad para importar, sobre la exportación de productos primarios. Este punto lo anota, en Brasil, Francisco C. Weffort (1965).

Así, las industrias evolucionan rápidamente de condiciones de altas utilidades y expansión a una madurez precoz; en este punto retroceden al estancamiento monopolístico con tasas menores de utilidades, un nivel más bajo de inversiones, y a instalaciones y equipo obsoletos [Felix, 1954: 384].

Todavía no se ha establecido si este patrón de crecimiento de la producción es un hecho o si se trata sólo de una inducción de la naturaleza de la sustitución de importaciones. Después de todo, las industrias nacientes tienen que superar problemas iniciales de producción y organización, y encuentran ciertos obstáculos en cuanto a ventas, debido a la preferencia de los productos importados. Por ello, los primeros datos sobre sus ventas bien podrían aproximarse a la curva logística, la que representa bien la experiencia de crecimiento típica de las industrias de los países adelantados (Kuznetz, 1930: Burns, 1934). Sin embargo, probablemente puede hablarse de una fase particularmente “fácil” de sustitución de importaciones, cuando el proceso manufacturero está basado por completo en materiales y maquinaria importados, en tanto que se impide la importación del artículo respectivo a través de controles firmes y efectivos. En estas condiciones, las primeras experiencias de los nuevos empresarios con probabilidad serán altamente satisfactorias. Es precisamente esta etapa de la sustitución de importaciones lo que ocasiona la fase de exuberancia y auge durante la cual fácilmente se sobreestima la demanda. De cualquier manera, ante bajos aranceles o tipos de cambio preferenciales para la importación de maquinaria, los pedidos aumentan. Entonces, es probable que la nueva industria se encuentre con exceso de capacidad cuando llega al punto en el cual ha sustituido anteriormente las importaciones.⁷

Es interesante hacer especulaciones sobre las consecuencias psicológicas y políticas de este patrón de industrialización. Los latinoamericanos progresistas, desde hace tiempo, tenían la esperanza de que la industrialización traería consigo muchas y muy necesarias reformas en la actitud de sus gobiernos. Se esperaba que a través de la naturaleza de las operaciones industriales —por su precisión, la necesidad de exactitud cronológica, la pun-

⁷ Aun cuando los planes de expansión de las empresas competidoras son conocidos y no existe un optimismo excesivo, la tendencia de la demanda puede sobreestimarse por dos motivos: con la protección, el precio del artículo producido en el país será más alto que el del artículo importado, y los estudios de mercado, basados en estadísticas de importaciones, frecuentemente sobreestiman el mercado interno para la nueva industria del país, también porque las estadísticas, por lo general, incluyen un volumen de productos especiales que la industria interna no puede abastecer.

tualidad, la responsabilidad y la racionalidad general— podrían influir en el manejo de la política y posiblemente en el mismo proceso político. Esa clase de inducción estaba basada en la naturaleza —o supuesta naturaleza— de las operaciones industriales al nivel de planta. Sin embargo, no tomó en cuenta los aspectos financieros y económicos del proceso, que tenían, claro, un efecto mucho más directo y determinante en la política. Entonces, la facilidad con que se instalaban nuevas industrias, a pesar de los peligros y muchas veces en tiempo de guerra o depresión, así como el crecimiento acelerado que tuvieron y las respetables utilidades que realizaron en las primeras fases hicieron que aquellas que sustituían importaciones aparecieran como una nueva encarnación de alguna materia prima que repentinamente experimentaría un auge en el mercado mundial. Esto explica por qué no se infundió la racionalidad en la política económica y en el proceso político en general.

Al contrario, la fase exuberante de sustitución de importaciones trajo consigo una política gubernamental extravagante que sobreestimó con creces el volumen de hazañas que podría tolerar la economía, ya fuera la redistribución de ingresos, la construcción de una nueva capital u otras peculiaridades. Aquí no podemos sino mencionar estos casos, pero se sospecha que, en diferentes formas, Perón, Kubitschek, Rojas Pinilla y Pérez Jiménez pueden considerarse víctimas de las ilusiones sobre la invulnerabilidad económica, a causa de los primeros éxitos y la rápida penetración de la industria en un ambiente que se suponía hostil.

III. LA ASEVERACIÓN SOBRE EL AGOTAMIENTO DE LA SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES

Entonces, de improviso, terminó la luna de miel y empezaron las recriminaciones. La ISI tomó su lugar, como hemos visto, en la larga lista de fracasos de la política latinoamericana. Ahora trataremos de ordenar y evaluar algunos elementos de este cambio de opinión.

Se extreman tres críticas principales al proceso de industrialización, tal como apareció en América Latina:

1. La ISI tiende a estancarse después de sus primeros éxitos debido al “agotamiento” de oportunidades fáciles de sustituir importaciones; deja la economía con empresas industriales de costo relativamente

alto y en condiciones más vulnerables de balanza de pagos, ya que ahora las importaciones consisten en materias semiterminadas, refacciones y maquinaria, indispensables para mantener y aumentar la producción y el empleo.

2. Las industrias que sustituyen importaciones se ven afectadas por una inhabilidad congénita para convertirse en industrias exportadoras.
3. Las aportaciones de las nuevas industrias son inadecuadas para solucionar el problema del desempleo.

A continuación fijaremos la atención en las primeras dos críticas; la tercera no puede examinarse en forma adecuada, debido a los límites del presente trabajo.

1. *Un modelo ingenuo y semiingenuo de agotamiento*

El razonamiento que se sigue para ilustrar el “agotamiento” de la ISI se presenta en varias formas. Con mayor frecuencia se dice que el proceso “se agota” después de cierto periodo durante el cual se aprovechan las oportunidades “fáciles” de sustitución de importaciones. El término “agotamiento” evoca un recurso natural que está disponible en volumen estrictamente limitado y que ha de agotarse. Debemos preguntarnos hasta qué punto es válida la comparación. Hay un modelo muy sencillo para explicar el concepto de agotamiento: en cierto momento un país importa los productos A , B , C ...; los volúmenes importados anualmente corresponden a las mercancías M_A , M_B , M_C ... Ahora, se supone que existen las economías de escala como para definir en forma inequívoca el tamaño mínimo económico de las plantas que manufacturarán estos productos. Si la capacidad anual de tales fábricas se designa por P_A , P_B , P_C ..., entonces las oportunidades de sustituir importaciones están limitadas a esos productos (digamos A , C , E ...), cuyas importaciones (las M) exceden los tamaños mínimos económicos (las P).

Éste sería un modelo verdaderamente ingenuo para racionalizar el concepto de *agotamiento*, y es, tal vez, como una caricatura de lo que piensan los críticos de la sustitución de importaciones. Los de mayor criterio se dan cuenta de que las primeras etapas de la ISI abren nuevas oportunidades para establecer manufacturas, a través del efecto ingreso y del efecto hacia atrás. En primer lugar, la producción interna de A , C y E crea nuevos ingresos que pueden ampliar el mercado de numerosos bienes de demanda final hasta lle-

gar al punto en que es posible su fabricación interna. En segundo lugar, la producción interna de A , C y E , que es, *ex hipotesi*, con base en insumos importados, crea nuevas oportunidades para establecer instalaciones que produzcan estos insumos.

El efecto ingreso probablemente dará lugar a una serie convergente de nuevas oportunidades de inversión. Así, pospone el agotamiento en relación con el modelo ingenuo, pero no supera el problema. Sin embargo, cuando se toman en cuenta los efectos del eslabonamiento hacia atrás, el concepto de agotamiento tiende a desaparecer, a menos que no se añadan otros supuestos.

Un nuevo modelo de estancamiento bastante ingenuo, digamos “semiingenuo”, podría, entonces, hacerse de la siguiente manera. La industria A requiere los siguientes insumos importados: $a_1, a_2, a_3 \dots a_i \dots$; la industria C requiere $c_1, c_2, c_3 \dots c_i \dots$ etc. Parece razonable que la importación de cualquier insumo individual, por ejemplo, $M_{a1}, M_{a2}, M_{a3} \dots M_{ai} \dots$, sea menor que lo que había sido M_a antes de que comenzara la producción interna de A . Por otro lado, es una conjetura (y muchas veces se acepta sin ninguna duda) que el tamaño económico mínimo de una planta aumenta a medida que se alcanzan etapas “más altas” de producción. Si esto es cierto, resulta que $P_{ai} > P_A$, mientras que $M_{ai} < M_A$. En este caso, a medida que se alcanzan las etapas superiores de producción a través del efecto hacia atrás, disminuyen las probabilidades de que las importaciones puedan exceder los tamaños económicos mínimos para los insumos importados para A , C y E .

2. Crítica del modelo “semiingenuo”: la importancia de la política

Creo que los que hablan de agotamiento piensan en algo semejante a este modelo semiingenuo. Por esta razón, es útil explicarlo en detalle, ya que, una vez que lo hayamos hecho, será fácil percibir en qué punto está equivocado este modelo y cuáles son, entonces, los requerimientos de un proceso de industrialización que pueda “vencer” el agotamiento.⁸

⁸ Una forma de retrasar el agotamiento previsto en el modelo ingenuo o semiingenuo sería ensanchar el tamaño total del mercado, ya sea para *todos* los productos, a través de la amalgamación de varios mercados nacionales, o para *algunos* productos particularmente importantes para el desarrollo industrial, a través de una redistribución apropiada del ingreso dentro de un mercado nacional dado. Por lo tanto, la formación de mercados comunes y la redistribución de ingresos, que se traducirá en mercados internos mayores para los artículos producidos en serie, han ocupado un lugar importante en las discusiones que surgieron después de haber terminado la fase de “exuberancia” de la ISI. No puede existir ninguna duda

Existen dos modificaciones del modelo que lo hacen más realista y menos expuesto al agotamiento. En primer lugar, algunos de los insumos necesarios para las primeras industrias que tienden a sustituir importaciones probablemente serán los mismos (acero, papel, vidrio son insumos intermedios de muchos productos de demanda final). Como resultado de esta *convergencia de productos* de procesos industriales, las a_i no siempre son distintas a las c_i y a las e_i , así que la importación de varios bienes intermedios puede muy bien exceder la importación previa de bienes de demanda final.

En segundo lugar, no siempre es cierto que el tamaño económico mínimo de una planta aumenta con regularidad a medida que se alcanzan las etapas “más altas” de producción. No conozco ningún estudio sistemático al respecto, pero es bien sabido, por ejemplo, que las plantas ensambladoras de automóviles tratan con varios proveedores y subcontratistas para obtener muchas de las partes necesarias, así como las acerías obtienen el carbón de varias minas. Las plantas de gran capacidad caracterizan la tecnología de unos cuantos e importantes productos intermedios y básicos, pero se encuentran empresas pequeñas y medianas en cada etapa, particularmente en las de maquinaria y equipo, que representan en cierto sentido las etapas “más altas” de producción.⁹

Si se toman en cuenta estas dos consideraciones, aparece una posibilidad particularmente favorable: el tamaño económico mínimo puede ser, afortunadamente, y muchas veces lo es, grande, para las industrias cuyos productos (acero, vidrio y papel) tienen un importante fenómeno de convergencia. Pero aparte de esta feliz coincidencia, las consideraciones anteriores hacen que el concepto de *agotamiento* pierda la exactitud física y predecible que había tomado en los modelos anteriores. Parece, más bien, que las dificultades que pueden estancar el proceso de efecto hacia atrás se deben en gran medida a los *ambientes y las políticas económicas*, en lugar de que estén determinadas exclusivamente por cantidades objetivas, como el mercado y el tamaño mínimo de las plantas.

de que la creación de un mercado más grande a través de una o ambas medidas contribuiría mucho a un crecimiento industrial dinámico. Pero queremos afirmar aquí que éstos no son los únicos elementos disponibles; en otras palabras, que el tamaño del mercado no es una barrera tan rígida y definitiva como lo supone la tesis del agotamiento.

⁹ Datos impresionantes sobre la pequeñez de la planta típica de máquinas-herramienta en los Estados Unidos y sobre bajos índices de concentración industrial se encuentran en Brown y Rosenberg (1960). La razón que explica esta situación es que las relaciones capital-mano de obra son típicamente bajas en la industria de maquinaria.

Tenemos unas palabras más a propósito de los temas anteriores, antes de estudiar las razones de tipo económico y sociopolítico que pueden determinar que el proceso de efecto hacia atrás se estanque o no. Debe reconocerse que una implicación de las consideraciones anteriores es hacer hincapié en la importancia del tamaño del mercado. En el modelo semiingenuo de agotamiento, el tamaño del mercado limita definitivamente el número de industrias que pueden establecerse en cualquier país. Cuando aumenta el tamaño del mercado, es posible establecer un número adicional de industrias, *todas* más grandes que las que se podían establecer anteriormente. Pero si se abandona la idea de que el tamaño económico mínimo y la etapa de producción están estrechamente correlacionados, las ventajas del tamaño del mercado son más grandes y no más pequeñas. Porque el mercado más grande permite no sólo la instalación de una industria que necesita ese mercado, sino que también, a su vera, se instalan muchas otras plantas para surtir a esa industria. El tamaño requerido del mercado de estas plantas puede ser mucho más pequeño, pero no se podrían establecer sin la previa instalación de la industria que necesita del mercado más grande y que podría llamarse la “industria de estrangulación”.

Estas consideraciones nos ayudan a entender mejor la gran importancia del tamaño del mercado (ilustrado muy bien por los excepcionales logros de Brasil y México), si es que el proceso de efecto hacia atrás ha de ser vigoroso. Pero también conducen a interesantes conclusiones de política: con el modelo semiingenuo, el proceso de industrialización ha de terminar en cierto punto. Esto puede compararse con el ascenso de una montaña, cada vez más inclinada. El país es el alpinista, y entre más grande es (el país o más bien su mercado), más alto sube por la montaña. Si esto realmente fuera así, no tendría objeto empujarlo un poco más arriba a través de incentivos especiales o de la promoción de las empresas públicas, y cualquier protección que se diera a las industrias nacientes tendría que ser uniforme. Pero si abandonamos el modelo semiingenuo, la montaña cambia de forma. En cierto punto la pendiente es demasiado fuerte, aunque después se endereza y se vuelve más inclinada en una fase posterior. En estas condiciones es muy importante escalar la porción prohibitiva de la montaña (la industria de estrangulación), porque después es posible continuar el viaje con mucha mayor facilidad durante cierto tiempo. En otras palabras, la existencia de las industrias de estrangulación es un argumento poderoso para la protección especial, o promoción directa, y aún mejor para esforzarse en exportar la porción del

producto de la industria que no puede colocarse en el mercado interno. De cualquier manera, la política pública tiene de nuevo un papel de suma importancia con esta visión del proceso de industrialización.

Otro comentario al respecto. El fenómeno de la convergencia de productos puede utilizarse para ayudar a que el país escale las pendientes más altas de las industrias estranguladoras. Cuando una industria productora de bienes intermedios carece de suficiente demanda interna y no puede establecerse sobre bases de economía de escala, es posible investigar las posibilidades de establecer industrias que podrían generar una demanda adicional para el producto de la industria estranguladora. A pesar de que esto puede dificultarse en la práctica, dichas consideraciones traen un consejo de prudencia respecto a las políticas contrarias a las llamadas industrias “no esenciales”; la demanda de productos intermedios procedentes de estas industrias puede ser muy valiosa al permitir el establecimiento de industrias de productos intermedios *esenciales*.

IV. LOS DETERMINANTES ECONÓMICOS, POLÍTICOS Y TECNOLÓGICOS DEL EFECTO HACIA ATRÁS

A pesar de que las consideraciones anteriores terminaron por acentuar la importancia de la política, de todas maneras estaban enfocadas en el *mecanismo* de la industrialización a través del efecto hacia atrás. Ahora tenemos que dirigirnos directamente a la economía política del proceso.

No hay duda acerca de la importancia del tamaño del mercado y de la disponibilidad adecuada de divisas para fijar algunos límites al proceso; sin embargo, el proceso de industrialización de países no muy distintos respecto a estas restricciones todavía demuestra considerables variaciones; por ello se llega a ser curioso acerca del papel de otros factores, por ejemplo, el comportamiento de los empresarios particulares y de las autoridades públicas.

Como ya se sabe, el establecimiento de una industria basada en insumos importados tiene dos efectos opuestos: se vuelve posible, y en alguna forma atractivo, como veremos más adelante, establecer industrias que produzcan insumos para la industria inicial, pero, al mismo tiempo, establecer esa industria ocasiona obstáculos a las inversiones a través del efecto hacia atrás. Ya he señalado varias razones de los obstáculos en mi trabajo *Strategy of Economic Development*.¹⁰

¹⁰ La versión en español se encuentra en Hirschman (1961).

El empresario que hasta ahora ha trabajado con materiales importados muchas veces estará en contra de las industrias internas que producen esos materiales. En primer lugar, teme, y muchas veces no sin falta de razón, que el producto del país no sea de calidad tan buena ni uniforme como el importado. En segundo lugar, siente que se volverá dependiente de un solo proveedor nacional en vez de poder adquirir, como antes, en varios lugares del mundo. En tercer lugar, piensa que la competencia interna se volverá más activa una vez que las materias básicas se produzcan dentro del país. Por último, la ubicación de su empresa puede resultar inconveniente, una vez que se ha cambiado la fuente de abastecimiento de los materiales que utiliza. Por todas estas razones, los intereses de las industrias de transformación, de acabado y mezclado se oponen con frecuencia al establecimiento interno de industrias que abastecen de los productos con los que trabajan [Hirschman, 1961: 118].¹¹

La alta protección arancelaria para la industria inicial, junto con la falta de tarifas, de tarifas muy bajas o de tipos de cambio preferencial para los insumos de la industria,¹² es otro factor importante que causa serios obstáculos y que últimamente ha recibido gran atención. Mientras mayor sea la diferencia entre el nivel de protección acordado a la industria tendiente a sustituir importaciones y el que se aplica a los insumos importados, en mayor grado su margen de utilidades dependerá de que se *impida* la producción interna de los insumos. La razón es que puede suponerse que las nuevas industrias productoras de insumos, una vez establecidas, estarán en condiciones de obtener un nivel de protección parecido al que beneficia a las industrias iniciales. Y es dudoso que la industria inicial pueda obtener un aumento compensatorio de tarifas para su propio producto o, en general, que el aumento resultante en los costos pueda trasladarse al consumidor sin que se presente una baja en el volumen de ventas.

Por todos estos motivos, las primeras industrias pueden no actuar como propulsoras de un vasto esfuerzo de industrialización. Los altos derechos aduanales para sus productos, junto con aranceles bajos (o negativos) sobre sus insumos, podrán verse como un complot de parte de los que están en el

¹¹ Me cito a mí mismo porque los críticos de la ISI a veces me han censurado por haber sobreestimado la fortaleza y la automaticidad del proceso de efecto hacia atrás.

¹² Véanse, por ejemplo, Macario (1964) y Soligo y Stern (1965). Una crítica general de la sustitución de importaciones basada en el argumento de que ésta lleva a énfasis y fuerte protección de bienes de consumo y de que tal tendencia fomenta la mala distribución de recursos, crea obstáculos al posterior crecimiento industrial y fomenta una desviación en favor del consumo aparece en John H. Power (1966).

poder, a fin de corromper o sobornar a los nuevos empresarios y reducirlos a un grupo atado, ineficiente y no progresista que de ninguna manera puede amenazar la actual estructura social. En realidad, como en la aristocracia de los trabajadores de la teoría del imperialismo de Lenin, estos empresarios mimados pueden pasar al enemigo, es decir, hacer causa común con los intereses agrarios y comerciales que desde hace mucho tiempo se oponen a la introducción de industrias “exóticas”.

La posibilidad de que los primeros empresarios de los países subdesarrollados puedan no estar completamente en favor de un desarrollo industrial dinámico conduce a un interesante rompecabezas sociopolítico. Los sociólogos y los estudiosos de las ciencias políticas han deplorado frecuentemente la debilidad de la clase media y, sobre todo, de los empresarios latinoamericanos: su falta de firmeza e incapacidad para ejercer influencia en los asuntos públicos. Anteriormente tratamos de explicar este fenómeno tomando en cuenta algunas características de la industrialización “muy tardía”. Pero, al llegar a este punto, nos preguntamos si en verdad sería bueno que los nuevos empresarios fueran mucho más poderosos. Entonces, posiblemente, podrían impedir el futuro proceso de industrialización, lo que generalmente no han podido hacer. Considerando el carácter de la industrialización muy tardía por etapas bien diferenciadas, sería tal vez mejor que los líderes gubernamentales de los países de industrialización tardía fueran *técnicos*, es decir, grupos de planificadores técnicos, en vez de los mismos nuevos empresarios. De hecho, se debe a las órdenes de los técnicos de la administración de Kubitschek que el efecto “hacia atrás” se haya reforzado rápidamente en la industria automotriz brasileña durante los últimos años de la década de 1950. Por otra parte, en México las plantas ensambladoras habían funcionado durante años sin hacer ningún progreso hacia la fabricación interna de motores y partes hasta que, en la década de 1960, se tomaron medidas parecidas a las del Brasil. Así, la resistencia que demuestran los empresarios novatos respecto al efecto hacia atrás se combina con otras características de la industrialización muy tardía, con el resultado de que aumenta la contribución potencial de la política pública a este proceso.¹³

Pero no podemos fiarnos de que la política apropiada surja sólo porque es necesaria y porque la pedimos. ¿Podrá vencerse la resistencia al efecto hacia atrás de otra manera distinta a la acción tomada de parte del gobierno?

¹³ Que la política de forzar inversiones de eslabonamiento hacia atrás tiene problemas y obstáculos propios se demuestra en Johnson (1967).

A pesar de que la resistencia de los nuevos empresarios es completamente racional, no podemos dejar de sentir que está basada en un punto de vista excesivamente estrecho sobre el proceso de desarrollo. De esta manera, podemos justificar la opinión de un sociólogo brasileño que piensa que el empresario tradicional de Occidente, educado en la ética puritana, que optimiza racionalmente sus utilidades, no es, en realidad, del tipo que más se necesita debido a las condiciones de América Latina. Cree que lo que se necesita son empresarios que puedan identificarse a sí mismos con los anhelos de desarrollo de su sociedad, aunque sea a costa de cierta racionalidad en sus negocios cotidianos (Cardoso, 1967).

Pero, una vez más, no podemos contentarnos con hacer un llamado al empresario *desenvolvimentista*; sería más útil explicar su presencia o ausencia a través de una serie de factores políticos y económicos. Ésta será nuestra siguiente tarea. A pesar de que es verdad que el efecto hacia atrás encuentra cierta resistencia y obstáculos, todavía falta observar la existencia de otros factores que actúan en sentido contrario, es decir, en el sentido del efecto hacia atrás. Esta estimación de la eficacia comparativa de fuerzas y contrafuerzas probablemente es la clave para entender por qué la industrialización ha sido más vigorosa y de mayor continuidad en algunos países en vías de desarrollo que en otros, mucho antes de que se presentaran barreras relacionadas con la magnitud de los mercados.

Como en el caso del principio de la industrialización muy tardía, así la continuación del proceso a través del efecto hacia atrás estará fuertemente influida por la balanza de pagos del país en vías de industrializarse. La oposición de los empresarios iniciales a las inversiones que resultan de un efecto hacia atrás puede reducirse considerablemente si de vez en cuando se restringe, por escasez de divisas, la entrada de insumos importados; por otra parte, las inversiones correspondientes necesitan la disponibilidad de divisas para la importación de maquinaria. En consecuencia, sería conveniente alternar una política restrictiva de divisas con otra de abundancia para generar tanto la motivación como los recursos necesarios para el proceso. Este punto lo he señalado anteriormente (Hirschman, 1961: 173-176), y otros autores han tenido muy en cuenta la restricción de divisas.¹⁴

Por lo tanto, será más útil aquí estudiar otras fuerzas que afectan el proceso. Seguramente existen muchas situaciones en que algunas inversiones

¹⁴ Véase, por ejemplo, Díaz-Alejandro (1965).

resultantes de efectos hacia atrás no son enteramente imposibles, gracias a la cantidad disponible de divisas, ni completamente obligatorias a causa de malas experiencias previas con la escasez de divisas. Aquí nos interesan las condiciones que hacen que la industrialización siga adelante vigorosamente.

De acuerdo con nuestro razonamiento anterior, afirmamos que existe cierto nivel de resistencia, de parte de los nuevos empresarios, a la fabricación de insumos actualmente importados. Esta resistencia, que es racional en los nuevos empresarios, es indeseable desde el punto de vista de la economía, ya que se cree posible la producción ventajosa de algunos insumos si se ofrece un nivel normal o medio de protección. En otras palabras, hay lugar para una industrialización mayor, a través de líneas eficientes de ventajas comparativas, aunque también existan resistencias. Preguntamos ahora qué condiciones, además de los cambios en la balanza de pagos, podrían hacer que se atenuaran o desaparecieran estas resistencias.

El punto principal que queremos destacar es muy sencillo: se encuentra esta resistencia porque se suponía que la manufactura en las etapas “más altas” de la producción no sería llevada a cabo por el empresario inicial ya establecido (ni *otros* miembros de su familia). Pero si él mismo emprende la fabricación, desaparece la mayoría de las objeciones a la expansión manufacturera a través del efecto hacia atrás. Por ejemplo, debería disminuir el miedo a la inconstancia y la baja calidad del artículo del país y desaparecer por completo el temor al proveedor monopolista. En realidad los insumos del país probablemente costarán un poco más que el artículo importado, que tal vez no pagaba derechos de aduana o se compraba con tipo de cambio preferencial. Pero aunque no puede recargarse al consumidor con el aumento de costos del insumo de fabricación interna, esto se volvería menos penoso con la integración vertical: porque si alguna operación de una industria integrada experimenta una baja de utilidades, el problema no es muy serio si la baja se compensa con las utilidades provenientes de otra operación recién establecida. Para obtener estas utilidades, el empresario que desea fabricar insumos que anteriormente se importaban tendrá que obtener para éstos un nivel “normal” de protección. Debe suponerse, entonces, que él no considere que los derechos aduanales y los tipos preferenciales de cambio sean parámetros inalterables e inmunes a su voluntad e influencia; en algunos casos se supone lo contrario en la literatura sobre sustitución de importaciones (con consecuencias negativas para las perspectivas de la ISI), pero es por completo irreal para la mayoría de las decisiones sobre inversión.

Si la disposición de los primeros empresarios a hacer inversiones por efectos hacia atrás es un elemento importante para superar los obstáculos del proceso de efecto hacia atrás, es necesario estudiar cuáles son los factores que integran esta disposición.

El economista puede ofrecer una razón *general* de por qué las inversiones de efecto hacia atrás posiblemente las llevarán a cabo los nuevos empresarios: el mero hecho de que hayan estado logrando utilidades hace suponer que estén buscando nuevas oportunidades para invertir. Una vez que las industrias han llegado a la fase en que han sustituido todas las importaciones, y que la expansión horizontal ya no es ventajosa, la expansión vertical a las “etapas más altas” de la producción posiblemente será la mejor y, en todo caso, la más obvia salida para los fondos destinados a la inversión, que se han acumulado con la operación ventajosa de las industrias existentes. Las utilidades obtenidas en la primera fase de la sustitución de importaciones le proporcionan un incentivo generalizado al próspero empresario de la ISI para volver a invertir, naturalmente después de que se ha modificado la política arancelaria y la del tipo de cambio que afectaría al producto que fabricará. Las probabilidades de que el nuevo empresario mire en esta dirección son mayores por dos factores relacionados entre sí: uno, por la dificultad particular de entrar en mercados de exportación, lo que se comentará en la siguiente sección, y, en segundo lugar, por lo que hemos llamado el carácter de “etapas bien diferenciadas” de la industrialización muy tardía. El empresario que fabricaba bienes de demanda final en ciclos anteriores de industrialización generalmente daba origen a la producción interna de insumos y de la maquinaria requerida; entonces, una vez que ya no fue capaz de aumentar su volumen de ventas domésticas, encontró que las etapas más avanzadas estaban ya *ocupadas* por otros, y tuvo que investigar nuevas posibilidades, incluidas las exportaciones para continuar su expansión. La situación es muy diferente cuando la producción se emprende totalmente con base en insumos importados.

Las utilidades disponibles y la resultante búsqueda de nuevas oportunidades de invertir con ventaja actúan, ya se ha dicho, como un contrapeso general a la hostilidad de los nuevos empresarios hacia las inversiones de efecto hacia atrás. Es difícil precisar si este contrapeso vencerá o no la hostilidad. En el peor de los casos, la combinación de las dos fuerzas hará que los nuevos empresarios impidan la entrada a otros en el campo del efecto hacia atrás, aunque carezcan de suficientes motivos para entrar ellos mismos.

Para continuar el análisis y determinar los diferentes grados de fortaleza de la dinámica del efecto hacia atrás en varios países, hay que entrar en el campo de la sociología. Los deseos de un empresario para ingresar en campos de actividades relacionadas, en vez de conformarse con sus actividades actuales basadas en insumos importados, pueden aumentar si cree que sus hijos están comprometidos en su propio grupo social y en su carrera. Si los hijos del empresario pueden y desean pasarse a alguna profesión o al gobierno, el padre no tendrá que buscar nuevas industrias para ellos (sería preferible una industria para cada hijo para evitar problemas). Pero si los empresarios desprecian al gobierno y a las profesiones, o si éstas ven con malos ojos a los empresarios; si, como sucede a menudo, existe un desdén mutuo o, sencillamente, si la distancia social entre empresarios y otros grupos es de consideración, entonces la ventaja de dar empleos a la familia compensará plenamente los inconvenientes; los dolores de cabeza y hasta los pequeños sacrificios económicos que resultaran de las inversiones en efectos hacia atrás serían menos penosos. Parece, una vez más, visto desde otro punto de vista, que quizá no está mal que los empresarios originales pertenezcan a un grupo de inmigrantes u otro grupo enajenado, sin ninguna perspectiva inmediata de ingresar en la ya establecida clase superior, en la política o las profesiones.

La distancia social es fomentada por la geográfica. Por esta razón, podría esperarse que un proceso de industrialización que, cuando menos en sus principios, se identifica con uno o varios centros distintos a la capital de la nación tiene mejor oportunidad de expandirse vigorosamente de una industria a otra que una industrialización que tiene su base en la capital misma. La importancia de disponer de un centro industrial aislado y orgulloso se ilustra con los casos de São Paulo, Monterrey y Medellín. Ningún centro iniciador comparable ha surgido de las capitales de Chile y Argentina, y tal vez no sea coincidencia que estos dos países hayan suministrado a los críticos del proceso de la ISI muchos mejores ejemplos de su alegada irracionalidad y propensión al agotamiento que Brasil, México y Colombia.

Un último punto de especulación es el efecto diferencial de la tecnología en la fuerza comparativa del proceso de efecto hacia atrás en distintas industrias. Cuando dicho efecto señala a una industria que es tecnológicamente diferente de la que requiere el insumo, el empresario que utiliza el insumo posiblemente estará menos atraído hacia la industria productora del insumo que si ésta tuviera procesos y técnicas que el empresario ya conociera. Por ejemplo, la dinámica del efecto hacia atrás, así como la del efecto hacia adelante, podrá

ser más vigorosa en las industrias “innatas” de la metalurgia y la química que, digamos, en la industria textil, cuyos insumos provienen en gran parte de tecnologías ajenas, o sea de las de la industria química.

Entonces, la dinámica del efecto hacia atrás se frena en algún punto, simplemente por “extrañeza tecnológica”. Este punto es sumamente importante para la industria de la maquinaria, porque en general implica una tecnología extraña para la industria que la utiliza. La investigación de los determinantes tecnológicos de la propensión diferencial de varias industrias hacia las inversiones de efecto hacia atrás podría ser de mucho valor. Identificar y luego quitar esta especie de embotellamiento debería ser una de las principales tareas de los organismos encargados del desarrollo industrial.

Las observaciones anteriores se hicieron con el fin de convencer al lector de que hay otros muchos factores, relacionados con la fuerza o debilidad que muestra la industrialización muy tardía en varios países, además del tamaño mínimo económico de las plantas, el tamaño del mercado y aun la disponibilidad de divisas.

Hemos dejado muy atrás los modelos ingenuo y semiingenuo de agotamiento, y en su lugar hemos generado un “campo” muy complejo de fuerzas y contrafuerzas. Si el lector está un poco confundido, hemos logrado nuestro intento: porque esencialmente queríamos demostrar que el proceso no es tan simple ni tan constreñido como se le ha presentado; que depende mucho más de decisiones de carácter público y privado, así como de numerosos factores económicos, sociológicos y tecnológicos que todavía deberán ser sujetos de investigación.

V. LA INCAPACIDAD PARA EXPORTAR MANUFACTURAS: CAUSAS Y REMEDIOS “ESTRUCTURALES”

Resulta casi innecesario hacer hincapié en lo deseable que sería para nuestros países de industrialización muy tardía exportar los productos de sus nuevas industrias:

- a) A través de las exportaciones vencerían cualquier obstáculo relacionado con el tamaño del mercado que limita su crecimiento o impide su establecimiento.
- b) A través de las exportaciones se solucionarían las dificultades cambiarias, que de otra manera impedirían la operación a plena capacidad

de las industrias existentes, así como el establecimiento de nuevas industrias.

- c) Por último, a través de la competencia en los mercados mundiales, las industrias tendrían la necesidad de lograr y mantener altos niveles de eficiencia y calidad, y podrían defenderse de las situaciones oligopolísticas y de la decadencia ante la cual suelen sucumbir las industrias en los pequeños mercados locales de alta protección.

Por desgracia, la intensidad con la cual debe desearse la exportación de manufacturas de los países de muy tardía industrialización está contrabalanceada por la fuerza de los argumentos que impiden las perspectivas de éxito en esta dirección.

Una vez más, el razonamiento es ya conocido: las nuevas industrias se establecieron exclusivamente para sustituir importaciones, sin considerar las posibilidades de exportación, de parte de los mismos empresarios o del gobierno; las sucursales y las subsidiarias de firmas extranjeras, que han desempeñado un papel importante en el proceso, tienen muchas veces órdenes específicas de no competir en el extranjero con los productos de la matriz, y todavía más decisivo que estos obstáculos provenientes de actitudes e instituciones es que las nuevas industrias, establecidas a la sombra de barreras arancelarias, tienen por lo general altos costos de producción en países que además están permanentemente sujetos a fuertes presiones inflacionarias. En consecuencia, no existe posibilidad real alguna de que estos países puedan competir con éxito en los mercados mundiales, aun cuando estuvieran dispuestos a hacerlo.

Éstos son razonamientos poderosos que parecen llenar la función de cualquier explicación, que es la de tranquilizar la mente, pero ¿logran hacerlo de verdad?

Después de todo, existen muchas industrias que comenzaron produciendo para el mercado interno y que, con el tiempo, colocaron sus productos en los mercados del exterior. Hay aún una teoría según la cual el prerequisite para la exportación es que el producto haya ya logrado aceptación en el mercado interno (Linder, 1961: 87).

En segundo lugar, las empresas extranjeras han sido a veces muy adaptables en su política de fabricación y exportación. De la misma manera en que las políticas internas las han presionado para producir u obtener dentro del país una mayor proporción de sus insumos, se les podría inducir para que se convirtieran en industrias exportadoras.

Por último, hasta la explicación de más peso sobre la imposibilidad para exportar —la desventaja de costos de las nuevas industrias establecidas bajo protección arancelaria— pierde algo de su poder de persuasión si recordamos que la protección de las industrias en Alemania y los Estados Unidos no ha impedido el éxito de éstas en el mercado mundial. Los países que alcanzaron su industrialización a fines del siglo XIX crecieron, con mucha frecuencia, a la sombra de barreras arancelarias protectoras, y al mismo tiempo hicieron vigorosos esfuerzos para exportar, lo que amenazaba la situación dominante que tenían los países ya industrializados en numerosos e importantes mercados. Una vez más, el comportamiento de los países de industrialización muy tardía no podía ser más diferente, y ahora se ve que hacen falta explicaciones de mayor profundidad sobre la incapacidad para exportar que los aflige. A pesar de que tal estrategia “estructuralista” para indagar el problema puede demostrar que se trata de una situación más difícil de lo que se pensaba, también puede ofrecer nuevas y hasta ahora desconocidas formas de atacarla.¹⁵

En la sección anterior ya se ha anotado una explicación acerca de la dificultad para exportar. Se indicó que, en vista del carácter “secuencial” de la industrialización, los empresarios “muy tardíos” que buscan nuevas y ventajosas oportunidades tendrán muchas veces la opción de invertir en industrias “hacia atrás” o de expandirse hacia los mercados de exportaciones, en tanto que los empresarios “tardíos” sólo tenían abierta esta última oportunidad, puesto que encontraban ya establecidas industrias de efectos hacia atrás. No hay por qué extrañarse, entonces, de que los empresarios “muy tardíos” prefieran quedarse en casa más tiempo que los empresarios “tardíos” que estaban mucho más presionados para invadir el mercado externo como recurso para expandirse. Sería irreal esperar, por lo tanto, que una industria fuera exportadora antes de echar raíces en el país, a través de inversiones ligadas a los efectos hacia atrás. Y la realización expedita de semejantes inversiones no sólo es deseable *per se*, sino también porque resultan necesarias para iniciar la fase de exportación.

Otra razón estructural de la incapacidad para exportar se origina en las circunstancias en las cuales se han canalizado los recursos hacia el sector in-

¹⁵ Una llamada general para el análisis “estructuralista” de los problemas económicos de América Latina, además de una buena bibliografía, se encuentra en Osvaldo Sunkel (1967). Mi interpretación del estructuralismo como estrategia para resolver problemas se encuentra en mi obra *Journeys toward Progress* (Hirschman, 1963: 210-216 y 231-235).

dustrial en muchos países latinoamericanos. Las inversiones industriales fueron atractivas no sólo a causa de la protección aduanal, sino también por la combinación de la inflación interna, la sobrevaluación de la moneda y los controles de cambios. En efecto, el mantenimiento de un tipo de cambio sobrevaluado significaba que los exportadores de las materias primas tradicionales recibirían un ingreso real menor que en condiciones de equilibrio o de tipo de cambio subvaluado. Al mismo tiempo, el tipo de cambio sobrevaluado permitió la adquisición a precios favorables (en moneda del país), de las importaciones que las autoridades permitieron. Y como la maquinaria y las materias primas gozaban de condiciones preferenciales, el tipo de cambio sobrevaluado actuó en efecto como un mecanismo para transferir ingresos del sector exportador tradicional a las nuevas industrias (Kafka, 1967: 21; Furtado, 1967).

Al mismo tiempo, sin embargo, la sobrevaluación del tipo de cambio actuó como un obstáculo a las exportaciones originadas en estas industrias. Ello no era, probablemente, una desventaja grave, y en verdad no se resintió como tal durante las primeras etapas de la industrialización tendiente a sustituir importaciones, cuando no había perspectivas de exportación de las industrias nacientes. Pero, a medida que fue creciendo la industria en varios países, puede preguntarse por qué no se optó por otro arreglo institucional distinto. Por ejemplo, ¿por qué no gravar al sector exportador, subsidiar a las nuevas industrias y corregir el tipo de cambio sobrevaluado para fomentar las exportaciones de carácter industrial? La pregunta lleva en sí misma su contestación: en la mayoría de los países latinoamericanos este camino habría sido políticamente imposible. El poder de los grupos atados al sector de exportaciones primarias habría impedido semejante ataque tan directo, y la prueba está en los fuertes ataques, permanentes y ocasionalmente felices en contra de la presión indirecta sobre el sector primario que las autoridades monetarias latinoamericanas habían inventado de manera casi accidental. La gran ventaja de la combinación de la inflación con la sobrevaluación era que no sólo presionaba en forma indirecta, sino más bien directa, a grupos de notable poder político y social, sino que además este mecanismo era un subproducto *involuntario*, y durante mucho tiempo *desapercibido*, de un curso de acción que tenía como objetivo respetable “defender la moneda nacional contra la depreciación”.¹⁶

¹⁶ La política surgió, irónicamente, para *defender* los intereses de exportación; por ejemplo, en Brasil, para mantener el precio del café en cruzeiros, frente a una baja de precios en el mercado mundial durante

Vista de esta manera, la incapacidad de exportar manufacturas aparece como el precio que se tuvo que pagar para crear, en condiciones sociopolíticas adversas, el sector industrial. Siendo así, ¿debemos estar satisfechos de que por lo menos surgió la industrialización y contentos de pagar el precio? No necesariamente. A medida que la industrialización progresó, la conveniencia de la sobrevaluación se volvió dudosa, *desde el punto de vista de la industria misma*.

En la realidad, la sobrevaluación no sólo frenaba las exportaciones, sino que también impedía, en diversas formas que ya hemos estudiado, una vigorosa dinámica del efecto hacia atrás. Además, en varios países, las industrias se volvieron tan vigorosas e integradas que la ayuda consistente en obtener algunos insumos importados a precios reducidos (a través de la sobrevaluación del tipo de cambio) era seguramente de menor valor, en el caso de numerosas empresas, que la pérdida de las utilidades potenciales que podían haberse realizado mediante exportaciones a un tipo de cambio no sobrevaluado. Puede sugerirse entonces que, en cierto punto, la sobrevaluación de la moneda se transformaba de un estímulo al proceso industrial en un impedimento que lo frena.

Parece que la falta de competencia de la industria latinoamericana se deba más al fracaso para cambiar las instituciones que a la habilidad para reducir los costos reales.

Entonces, surge la pregunta de por qué los industriales se han abstenido de presionar para obtener ventajas de carácter institucional, a través de subsidios a las exportaciones, tipos preferenciales de cambio, o, en forma más radical, un tipo de cambio subvaluado y no sobrevaluado, lo que permitiría obtener ventajas sobre la exportación. ¿Existen algunas razones que expliquen por qué los empresarios tienen aversión para destinar recursos importantes al esfuerzo para aumentar las exportaciones?

Esta pregunta nos conduce a la tercera razón de tipo estructural o especulación sobre las dificultades de la exportación. Se relaciona, una vez más, con la distribución del poder en los países latinoamericanos. Muchas veces, para aumentar las exportaciones, el empresario tiene que hacer inversiones especiales en investigación, diseño y presentación; tiene que organizar grupos especializados en ventas; delegar considerable autoridad, y emprender cam-

la Gran Depresión. Esta política condujo al aumento en la oferta de dinero y dio lugar a presiones inflacionarias internas que eventualmente condujeron a la inflación combinada con sobrevaluación (Furtado, 1967: 103).

pañas de publicidad completamente nuevas; en resumen, se expone a riesgos especiales y nuevos costos generales que sólo podrán recuperarse durante un periodo relativamente largo de exportaciones con éxito. Siendo así, el empresario sólo podrá participar en las exportaciones cuando tenga la seguridad de que las instituciones y las políticas básicas que afectan sus negocios en el extranjero son sumamente estables, o, por lo menos, que se prestará a sus intereses la más seria atención cuando las instituciones y políticas cambian.

En efecto, hemos detallado un “prerrequisito” para un aumento seguro y ventajoso de las exportaciones de manufacturas: para emprender el camino, con todos sus riesgos y costos adicionales, la clase empresarial debe sentirse razonablemente segura de que puede influir en forma importante sobre la política fiscal y monetaria trazada por el gobierno. Para decirlo de otra manera: sólo una burguesía nacional unida y muy influyente podrá llevar a cabo la industrialización, más allá de la relativamente segura sustitución de importaciones, a la peligrosa etapa orientada hacia la exportación. Debe observarse que esta afirmación (los empresarios no exportan porque carecen de influencia) complementa la segunda mitad de un círculo vicioso, cuya primera parte, estudiada en al inicio de la sección V, indicaba que los empresarios de la ISI carecen de influencia porque no “conquistán mercados externos”. Como es evidente, no debemos sentirnos orgullosos al haber diseñado un nuevo círculo vicioso o identificado un nuevo prerrequisito para el progreso económico de los países en vías de desarrollo. Al contrario, debemos considerar las formas para salir del círculo y de prescindir del prerrequisito, o de encontrar, *à la* Gerschenkron, un sustituto para él. Pero, de todas maneras, debemos tomar una pausa en este punto de nuestro razonamiento y observar que las condiciones para impulsar las exportaciones del sector privado en América Latina no son muy favorables: en ningún país del continente consideran los empresarios que tienen un control efectivo de las políticas económicas que los afectan. Los que hacen la política prefieren mantenerse a cierta distancia de los grupos interesados y no les dan la oportunidad de pronosticar sus actos; al mismo tiempo, les gusta “manipular” los instrumentos de la política económica. En esta forma, los cambios en las políticas fiscal, monetaria y de divisas son frecuentes, en virtud de que rara vez se discuten con los grupos afectados. Estas características sociopolíticas son, tal vez, de mayor importancia que la estructura costos-precios de las nuevas industrias para explicar la falta de éxito en la exportación de manufacturas.

Al haber descubierto razones muy poderosas de la incapacidad para exportar, ¿habremos acaso encontrado una solución “fundamental”? Una forma de pretender haber llegado a tal meta sería esperar que, como resultado de nuestro análisis, América Latina cambiara la naturaleza de su política y que los grupos de poder, de ahora en adelante, fueran menos “manipuladores” y más comunicativos. Por desgracia, no es probable que el análisis pueda tener semejante poder o influencia. ¿Pero es en verdad necesario esperar hasta que se desarrolle una relación íntima de confianza entre los empresarios y los encargados de la política? ¿Es concebible que los países que encuentran difícil establecer esta relación dispongan de un camino alternativo?

Una reacción radical al problema sería que el Estado mismo se ocupara de llevar a cabo el comercio exterior. No es nada raro que el Estado ponga dificultades al desempeño de alguna importante función que debería realizar el sector privado y que más tarde la lleve a cabo por sí mismo, en virtud de las fallas de aquél.

Si hasta ahora no se ha seguido este curso para la exportación de manufacturas, una de las razones es que apenas se empieza a comprender la importancia de esta función. Además, las empresas públicas quizá no podrían realizar con eficacia la venta de una gran variedad de manufacturas en los mercados externos, en virtud de que, por su misma naturaleza, la tarea requiere la iniciativa, así como la flexibilidad y la habilidad para afrontar riesgos y para tomar decisiones de manera descentralizada; destrezas que son difíciles de lograr para la empresa estatal.

Una solución menos radical y más prometedora sería que el Estado fomentara activamente las exportaciones de la empresa privada. Como se mencionó anteriormente, en relación con las exportaciones de las sucursales y subsidiarias de empresas extranjeras, el Estado podría otorgar ventajas a través de tarifas y otros incentivos a las empresas que lograran obtener mercados para las exportaciones, en la misma forma en que se ha respaldado el efecto hacia atrás en la industria automotriz brasileña. Desde el punto de vista de los empresarios, esta política tendría la ventaja de que un sector de la burocracia se encargaría del fomento de las exportaciones y en tal forma tendría interés en impedir políticas dirigidas en contra de tal fomento.

Otra solución distinta consiste en salvar los obstáculos a la exportación que se originan en los actos del propio gobierno y ocuparse de los que imponen otros gobiernos. En efecto, esta política es la meta que se está tratando

de lograr actualmente a través de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo y su campaña para obtener un trato preferencial de las manufacturas de los países en vías de desarrollo en los mercados de los países desarrollados. La política quizá se entienda mejor si se considera como una *compensación* para los exportadores de los países en vías de desarrollo, a cambio de algunas de las ventajas que padecen, relacionadas con las políticas y los frecuentes cambios de parte de sus propios gobiernos. Dentro de este razonamiento, existe la esperanza de que las preferencias serían sólo temporales: una vez logrado el volumen de exportación propuesto, se destruiría la primera mitad del círculo vicioso que hemos identificado; los empresarios no tienen influencia porque no exportan, y no exportan porque no tienen influencia. Así, habría la esperanza de que las políticas de los gobiernos tomaran más en cuenta las necesidades de los exportadores, y éstos podrían entonces renunciar a los privilegios especiales que les otorgan otros gobiernos.

Con esta perspectiva, se observa mejor la necesidad de los mercados comunes entre los países en vías de desarrollo. Los mercados comunes no sólo ofrecerían trato preferencial a los empresarios de los países participantes; para que los convenios recíprocos fueran duraderos, las políticas monetaria y de divisas tendrían que ser más uniformes y estables de lo que han sido. Y semejante evolución sería todavía de mayor importancia que las mismas preferencias aduanales, para promover las exportaciones de los países del mercado común, no tan *sólo entre ellos, sino también a otros países*. Sin embargo, precisamente las perspectivas de disponer de menor libertad de acción en las políticas monetarias y de divisas son lo que conduce a los gobiernos al temor de comprometerse en los convenios para crear mercados comunes.

Por último, nuestro problema podría aliviarse por algunas nuevas tendencias en la estructura del comercio internacional de manufacturas. De acuerdo con algunos observadores, los países de industrialización reciente deberían adquirir ventajas comparativas en ciertos tipos de productos industriales *altamente* estandarizados (Vernon, 1966). Aunque la venta de tales productos en el extranjero pueda exigir relaciones estrechas con compañías y mercados del exterior, ello no necesita costosas campañas de publicidad ni requisitos de adaptación especial a las condiciones y los gustos extranjeros. Por lo tanto, disminuirían los costos generales de la exportación y al mismo tiempo se reducirían los riesgos provenientes de la inestabilidad o inseguridad de las políticas económicas oficiales.

VI. CONCLUSIÓN

En las páginas anteriores se ha tratado de describir las características y los casos diversos de la ISI con el propósito de conocer las consecuencias sociopolíticas que afectan, a su vez, el proceso. Entre las características de la ISI, la posibilidad de proceder en serie, por etapas bien diferenciadas, a causa de la disponibilidad de insumos y maquinaria importados, desempeña, como se ha visto, un papel dominante y complejo, de carácter directo e indirecto, positivo y negativo.

La secuencia por etapas bien definidas del proceso no sólo lo facilita, sino que también da lugar a la falta de aprendizaje, a la ausencia de innovaciones tecnológicas y al clima poco favorable para realizar inversiones de efecto hacia atrás o a aquellas que fomentan las exportaciones. La consecuencia más importante del carácter por secuencias que se observa en el proceso es que ha sido posible que la industrialización haya penetrado en América Latina y en otros países de industrialización muy tardía, sin que haya sido necesario introducir importantes cambios sociales y políticos como en los primeros países que se industrializaron y en otros que alcanzaron esa etapa un poco más tarde. Las repercusiones de esta situación en el proceso de industrialización son ambivalentes: por una parte, la falta de poder político de los nuevos empresarios significa, como se ha visto, que la exportación afronta obstáculos políticos e institucionales, y no de índole meramente económica; por la otra, que esta misma falta de poder neutraliza, en diversas formas, algunos de los posibles efectos adversos del carácter consecutivo del proceso; por ejemplo, la resistencia que ofrecen los nuevos empresarios en relación con el efecto hacia atrás.

Además, que la ISI encuentre fácil acomodo en el ambiente social y político existente es probablemente lo que ha dado lugar al gran desengaño sobre el proceso. Se esperaba que la industrialización cambiara el orden social y ¡todo lo que hizo fue tan sólo ofrecer manufacturas! De aquí que se interpreten cualesquiera de las dificultades que encuentra el proceso como su fracaso total.

Este trabajo no ha negado, de ninguna manera, las diversas dificultades que el proceso de la ISI pueda encontrar; en efecto, en varias ocasiones se ha demostrado que aquéllas son más profundas de lo que se pensaba. Al mismo tiempo, la investigación de las características del proceso ha permitido des-

cubrir algunos caminos abiertos que los países de industrialización tardía pueden seguir en la senda del continuado crecimiento industrial.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bonilla, F. (1963). A national ideology for development: Brazil. En K. H. Silvert (ed.), *Expectant Peoples: Nationalism and Development* (pp. 232-264). Nueva York: Random House.
- Brown, M., y Rosenberg, N. (1960). Prologue to a study of patent and other factors in the machine tool industry. *The Patent, Trademark and Copyright. Journal of Research and Education*, 4, 42-46.
- Burns, A. F. (1934). *Production Trends in the United States since 1870*. Nueva York: NBER.
- Cardoso, F. H. (1967). The industrial elite. En S. M. Lipset y A. Solari (eds.), *Elites in Latin America* (pp. 96-99). Nueva York: Oxford University Press.
- Caves, R. E. (1965). Vent for surplus models of trade and growth. En *Trade, Growth and the Balance of Payments. Essays in Honor of Gottfried Haberler* (pp. 95-115). Chicago: Rand-McNally.
- Dean, W. (1966). The planter as entrepreneur: The case of São Paulo. *The Hispanic American Historical Review*, 46(2), 138-152. Recuperado de: <https://doi.org/10.1215/00182168-46.2.138>
- Díaz-Alejandro, C. F. (1965). On the import intensity of import substitution. *Kyklos*, 18(3), 459-511. Recuperado de: <https://doi.org/10.1111/j.1467-6435.1965.tb00986.x>
- Dorfman, A. (1941). Desarrollo industrial en la Argentina. *El Nacional*.
- Felix, D. (1954). Monetarists, Structuralists, and import-substituting industrialization. En W. Baer e I. Kerstenetzky (eds.), *Inflation and Growth in Latin America*. Homewood, Illinois: Richard D. Irwin.
- Furtado, C. (1960). *The Brazilian Economy in the Middle of the Twentieth Century* (ponencia). Congreso Industrial sobre la Ciencia en el Progreso de los Nuevos Estados, Israel.
- Furtado, C. (1966). U. S. Hegemony and the Future of Latin America. *The World Today*, 22(9), 375-385. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/40394586>
- Furtado, C. (1967). Industrialization and inflation. *International Economic Papers*, (12), 101-119.

- Gerschenkron, A. (1962). *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Hirschman, A. O. (1961). *La estrategia del desarrollo económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Hirschman, A. O. (1963). *Journeys toward Progress*. Nueva York: Twentieth Century Fund.
- Johnson, L. J. (1967). Problem of import substitution: The Chilean automobile industry. *Economic Development and Cultural Change*, 15(2), 202-216. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/1152368>
- Kafka, A. (1967). The theoretical interpretation of Latin American economic development. En H. S. Ellis (ed.), *Economic Development in Latin America*. Nueva York: St. Martin's Press.
- Kuznets, S. S. (1930). *Secular Movements in Production and Price*. Boston: Houghton Mifflin.
- Linder, S. B. (1961). *An Essay on Trade and Transformation*. Nueva York: Wiley.
- Macario, S. (1964). Protectionism and industrialization in Latin America. *Economic Bulletin for Latin America*, 9(1), 61-101.
- Marx, K. (1959). *El capital*. I. *Crítica de la economía política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ospina Vázquez, L. (1955). *Industria y Protección en Colombia (1810-1930)*. Medellín: ESF.
- Power, J. H. (1966, 16-18 de marzo). *Import Substitution as an Industrialization Strategy* (ponencia). World Conference for the Society for International Development, Nueva York.
- Prebisch, R. (1950). *El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas*. Nueva York: ONU.
- Prebisch, R. (1963). *Hacia una dinámica del desarrollo de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rosenberg, N. (1963). Capital goods, technology and economic growth. *Oxford Economics Papers*, 15(3), 223-224. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/2661716>
- Soligo, R., y Stern, J. J. (1965). Tariff protection, import substitution and investment efficiency. *The Pakistan Development Review*, 5(2), 249-270.
- Stigler, G. J. (1951). The division of labor is limited by extent of the market. *Journal of Political Economy*, 59(3), 185-193. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/1826433>

- Sunkel, O. (1967). El trasfondo estructural de los problemas del desarrollo latinoamericano. *El Trimestre Económico*, 34(133), 11-58.
- Tavares, M. C. (1964). The growth and decline of import substitution in Brazil. *Economic Bulletin for Latin America*, 9(1), 1-59.
- Vernon, R. (1966). International investment and international trade in the product cycle. *The Quarterly Journal of Economics*, 80(2), 190-207.
- Watkins, M. H. (1963). A staple theory of economic growth. *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, 29(2), 141-158. Recuperado de: <https://doi.org/10.2307/139461>
- Weffort, F. C. (1965). Estados y masas en el Brasil. *Revista Latinoamericana de Sociología*, 1(1), 53-71.