

LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA INDUSTRIALIZACIÓN A TRAVÉS DE LA SUSTITUCIÓN DE
IMPORTACIONES EN AMÉRICA LATINA

Author(s): Albert O. Hirschman

Source: *El Trimestre Económico*, Vol. 35, No. 140(4) (Octubre-Diciembre de 1968), pp. 625-658

Published by: Fondo de Cultura Económica

Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/20856030>

Accessed: 13-06-2016 20:01 UTC

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at

<http://about.jstor.org/terms>

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact support@jstor.org.



Fondo de Cultura Económica is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *El Trimestre Económico*

LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA INDUSTRIALIZACIÓN A TRAVÉS DE LA SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES EN AMÉRICA LATINA*

Albert O. Hirschman

(Universidad de Harvard)

Introducción: El desengaño de la industrialización en América Latina. I-I. Cuatro impulsos de la industrialización a través de la sustitución de importaciones (ISI); II. Características de la fase inicial de la ISI: industrialización por etapas bien diferenciadas; la industrialización tardía *vs* la industrialización muy tardía; las fuentes del empresariado; la fase exuberante de la ISI y sus consecuencias políticas; III. El alegado agotamiento de la ISI; un modelo ingenuo de agotamiento y un modelo semi-ingenuo; crítica del modelo semi-ingenuo: la importancia de la política; IV. Los determinantes económicos, políticos y tecnológicos del proceso de efecto hacia atrás; V. La incapacidad de exportar manufacturas: causas y remedios “estructurales”. Conclusión.

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. Este 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

* 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. (Versión al castellano de Abel J. Navarro.) Se publica en EL TRIMESTRE ECONÓMICO con el permiso expreso del autor y de *The Quarterly Journal of Economics* (véase vol. LXXXII, febrero de 1968, pp. 1-32.)

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:

Anteriormente a 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. . .¹

Trece años más tarde, Prebisch escribió otro documento básico sobre América Latina, en cierto sentido 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 del 500 por ciento. . . 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. . .²

Si hojamos los escritos de Celso Furtado, el cambio de opinión resalta todavía más. En 1960, después de una década o más de rápido avance

¹ *El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas* (Nueva York, Naciones Unidas, 1950), p. 6.

² *Hacia una dinámica del desarrollo de América Latina* (Nueva York, Naciones Unidas, 1963), p. 71. (Edición del F.C.E.)

industrial, Furtado celebró la resultante “transferencia de los centros de decisión”, del extranjero al 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 mercado interno y la posibilidad de que estos impulsos se fueran permanentemente superando...³

Tan sólo seis años más tarde, después de que el 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...⁴

Considerando estas dos citas se podría fácilmente concluir 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 veinte años, de 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 fortaleza durante la depresión y la segunda Guerra Mundial, floreció brevemente tanto en teoría como en la práctica durante la década de los 50 y se le pronunció muerto o estancado en los años 60. Parecería, entonces, 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 en el

³ Celso Furtado, “The Brazilian Economy in the Middle of the Twentieth Century”, Congreso industrial sobre la ciencia en el progreso de los nuevos estados, Israel, 1960 (mimeografiado), página 5.

⁴ “U. S. Hegemony and the Future of Latin America”, *The World Today*, vol. 22 (septiembre, 1966), p. 375. (Cursivas mías.) 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”, y Santiago Macario, “Proteccionismo e industrialización en América Latina”, ambos en el *Boletín Económico para América Latina*, IX (marzo de 1964), 1-61 y 62-102.

supuesto fracaso de la industrialización a través de la sustitución de importaciones, ya que, a pesar del supuesto fin del crecimiento hacia afuera, Venezuela, el Ecuador, el 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, se le puede atribuir 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 sospechar 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.⁵ 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 a base de 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

⁵ 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." Citado de *El Nacional*, en Adolfo Dorfman, "Desarrollo industrial en la Argentina" (Rosario, 1941), p. 11.

necesidad de *shocks* externos o de la intervención gubernamental —un proceso que yo he llamado “ingurgitación” de importaciones⁶ 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.⁷

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 capita*, como los textiles.

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 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 —las 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. Esta tendencia de darle importancia a lo que

⁶ *La estrategia del desarrollo económico* (New Haven: Yale University Press (1958), cap. 7. (Existe versión castellana del F.C.E.)

⁷ Ver Melville H. Watkins, “A Staple Theory of Economic Growth”, *Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. 29 (mayo de 1963), pp. 141-58 y Richard E. Caves, “Vent-for-Surplus Models of Trade and Growth”, en *Trade, Growth and the Balance of Payments. Essays in honor of Gottfried Haberler* (Chicago: Rand-McNally, 1965), pp. 95-115.

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 convierte en especialmente lucrativa.

Sin embargo, es fácil llegar a 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 con 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, que al destacar semejante papel, 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

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 estos bienes hayan sido importados antes de la industrialización, porque se necesitan para la agricultura o el transporte. Algunos ejemplos son los 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 la mayoría de las nuevas industrias se encuentran en el sector de bienes de consumo, y como éstos se establecen mediante procesos conocidos, a base de 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 el Japón.

Aquí no hemos de renovar la discusión sobre las ventajas y 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 en el caso de 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 e 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 de comerciantes especializados. Las nuevas industrias necesitan muchas veces diseñar su equipo especializado y luego fabricarlo...⁸

Este proceso no tiene nada que ver con el establecimiento de la nueva industria en los países de desarrollo industrial “muy tardío”. Es precisa-

⁸ George Stigler, “The Division of Labor is Limited by Extent of the Market”, *Journal of Political Economy*, LIX, junio de 1951, 190.

mente 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; que 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 sastres.” 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 al capital. En estas circunstancias es inútil preguntarse si es deseable y hasta qué punto esta adaptación; dado 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.

La industrialización “tardía” contra la “muy tardía”

La industrialización “muy tardía” descrita hasta aquí se puede contrastar no solamente con los actuales países industrialmente adelantados en general, sino en particular con los que se industrializaron con algún atraso con 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 em-

• *El capital*, I (México, FCE, 1968, p. 312. Esta cita, así como la anterior de Stigler, fue lla-

puje 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, más énfasis había en su proceso de industrialización 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 los empresarios una dirección menos descentralizada y mejor informada: entre más atrasado, 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 ofreciendo a las industrias nacientes las ventajas de un creciente mercado industrial, basado, a su vez, en un aumento de productividad del sector agrícola.¹⁰

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 estaba ya funcionando durante bastante tiempo como resultado de la iniciativa privada y descentralizada. En cuanto a los otros cuatro puntos podría afirmarse casi lo contrario con respecto a los países tardíos en industrializarse. Su proceso de industrialización empezó con plantas relativamente pequeñas que le 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 había 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 industria-

mada a mi atención a través del trabajo de Nathan Rosenberg, "Capital Goods, Technology and Economic Growth". *Oxford Economics Papers*, vol. 15 (noviembre de 1963), pp. 223-24.

¹⁰ Alexander Gerschenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1962), pp. 343-4.

lización, 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 se debe exagerar la diferencia entre los dos tipos de industrialización. Por lo menos una experiencia en América Latina, la del Brasil en los años 50, se acercó bastante al esquema de Gerschenkron: el rápido y sostenido progreso de la industria siderúrgica, 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*".¹¹ 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 60. 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".

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, etcétera, y *b*) de 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 que se inicia por la restricción de las

¹¹ 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, *op. cit.*, pp. 22-6. Una investigación de las ideas sobre el desarrollo nacionalista en el Brasil puede encontrarse en Frank Bonilla, "A National Ideology for Development: Brazil", y en K. H. Silvert (edit.), *Expectant Peoples: Nationalism and Development* (Nueva York, 1963), pp. 232-64.

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 se puede esperar que serán más bien los empresarios locales los que aprovechen 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 de un nivel moderado de protección. Se puede proporcionar alguna evidencia para sostener nuestra afirmación; en el Brasil y Colombia los auges en la producción de café a fines del siglo XIX y principios de éste, respectivamente, dio origen a periodos de expansión industrial encabezados por empresarios locales, los que de ninguna manera estaban ligados a los intereses de importación.¹² Estos últimos, por otra parte, destacaron en estos 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 por el hecho de que los intereses industriales no tienen en América Latina la influencia política y 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 farmacéuticos no pueden llamar tanto la atención como la de los dueños de la siderurgia y 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 ellos 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.¹³

¹² Warren Dean, "The Planter as Entrepreneur: The Case of São Paulo", *The Hispanic American Historical Review*, XLVI (mayo de 1966), 138-52. Luis Ospina Vázquez, "Industria y Protección en Colombia" (1810-1930), Medellín: ESF (1955), cap. 8.

¹³ La proposición de que la *falta* de poder político de parte de los empresarios se puede explicar 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 tra-

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 reemplazando, 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. 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.¹⁴

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 se encuentran ciertos obstáculos en cuanto a ventas, debido a la preferencia de los productos importados. Por ello, los primeros datos sobre sus ventas bien podría aproximarse a la curva logística, la que representa bien la experiencia de crecimiento típica de las industrias de los países adelantados.¹⁵ Sin embargo, probablemente se puede hablar 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 firmes y efectivos controles. En estas condiciones, las primeras experiencias de los nuevos empresarios con probabilidad serán altamente satisfactorias. Es precisamente esta etapa de la sustitución de importaciones que ocasiona la fase de exuberancia y auge durante la cual fácilmente se sobreestima la demanda. De cualquier manera, ante bajos

vés 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 se anota, en el caso del Brasil, por Francisco C. Weffort, "Estado y masas en el Brasil", *Revista Latinoamericana de Sociología*, I (marzo de 1965), 53-71.

¹⁴ David Felix, "Monetarists, Structuralists, and Import-Substituting Industrialization: en W. Baer e I. Kerstenetzky (edit.), *Inflation and Growth in Latin America* (Homewood, Illinois, Irwin, 1954), p. 384.

¹⁵ Simon S. Kuznets, *Secular Movements in Production and Price* (Boston: Houghton Mifflin, 1930). Arthur F. Burns, *Production Trends in the United States since 1870* (Nueva York: National Bureau of Economic Research, 1934).

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 anteriormente sustituido las importaciones.¹⁶

Es interesante hacer especulaciones sobre las consecuencias psicológico-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, puntualidad, responsabilidad y 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, el crecimiento acelerado que tuvieron y las respetables utilidades que realizaron en las primeras fases, hizo que las industrias que sustitúan 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 extravagancias. 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 rápida penetración de la industria en un ambiente que se suponía hostil.

¹⁶ Aun cuando los planes de expansión de las empresas competidoras son conocidos y no existe un optimismo excesivo, la tendencia de la demanda se puede sobreestimar 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.

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, dados los límites del presente trabajo.

Un modelo ingenuo y semi-ingenuo 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, \dots ; los volúmenes importados anualmente corresponden a las mercancías M_A, M_B, M_C, \dots . Ahora, se supone que existen las economías de escala como para poder definir en forma inequívoca el ta-

maño mínimo económico de las plantas que manufacturarán estos productos. Si la capacidad anual de estas fábricas se designa por P_A, P_B, P_C, \dots , entonces las oportunidades de sustituir importaciones están limitadas a esos productos (digamos A, C, E, \dots), 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 llegar al punto en que es posible su fabricación interna. En segundo lugar, la producción interna de A, C y E , que es, *ex hipotesi*, a base de 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 “semi-ingenuo”, 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, $M_{a_1}, M_{a_2}, M_{a_3}, \dots M_{a_i}, \dots$ sean menores 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 $P_{a_i} > P_A$ mientras que $M_{a_i} < M_A$. 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 .

Crítica del modelo “semi-ingenuo”: la importancia de la política

Creo que los que hablan de agotamiento piensan en algo semejante a este modelo semi-ingenuo. 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 pudiera “vencer” el agotamiento.¹⁷

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.¹⁸

¹⁷ Una forma de retrasar el agotamiento previsto en el modelo ingenuo o semi-ingenuo 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 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 ISt. No puede existir ninguna duda 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.

¹⁸ 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 Murray Brown y Nathan Rosemberg, “Prologue to a Study of Patent and Other Factors in the Machine Tool Industry”, *The Patent, Trademark and Copyright. Journal of Research and Education*, IV.

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 políticas económicas*, en lugar de que estén determinadas exclusivamente por cantidades objetivas, tales como el mercado y el tamaño mínimo de las plantas.

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 semi-ingenuo 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 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 del 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 semi-ingenuo, el proceso de industrialización ha de terminar en cierto punto. Esto se puede comparar al ascenso de una montaña, cada vez más inclinada. El país es el alpinista, y entre más grande

(Primavera, 1960), pp. 42-46. La razón que explica esta situación es que las relaciones capitalmano de obra son típicamente bajas en la industria de maquinaria.

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 semi-ingenuo, 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, estas consideraciones traen un consejo de prudencia con 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

con respecto a estas restricciones todavía demuestra considerables variaciones; por ello se llega a ser curioso acerca del papel de otros factores, como 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, el hecho de 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*:*

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 tan buena ni uniforme calidad 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.¹⁹

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,²⁰ 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

* Existe versión castellana del FCE, 2ª ed., México, 1964.

¹⁹ *Op. cit.*, p. 118. Me cito a mí mismo porque los críticos de la Isr a veces me han censurado de haber sobreestimado la fortaleza y automaticidad del proceso de efecto hacia atrás.

²⁰ Ver, por ejemplo, Santiago Macario, *op. cit.* y R. Soligo y J. J. Stern, "Tariff Protection, Import Substitution, an Investment Efficiency" en *Pakistan Development Review*, V (verano de 1965), pp. 249-70. Una crítica general de la sustitución de importaciones basada en el argumento que ella lleva a énfasis y fuerte protección de bienes de consumo y que esta tendencia fomenta la mala distribución de recursos, crea obstáculos al posterior crecimiento industrial, y fomenta una desviación a favor del consumo aparece en John H. Power, "Import Substitution as an Industrialization Strategy" (mimeografiado), enero, 1966.

importados, en mayor grado dependerá el margen de utilidades de la industria del hecho 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 se pueda trasladar 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 podrá verse como un complot de parte de los que están en el poder, para corromper o sobornar a los nuevos empresarios, para 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; de 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 el 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 con 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.²¹

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? 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 dadas 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.²²

Pero una vez más, no podemos contentarnos con hacer un llamado al empresario *desenvolvimentista*; sería más útil poder 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 será fuertemente influido por la balanza de pagos del país en vías de industria-

²¹ Que la política de forzar inversiones de eslabonamiento hacia atrás tiene problemas y obstáculos propios se demuestra en Leland L. Johnson, "Problem of Import Substitution: The Chilean Automobile Industry", *Economic Development and Cultural Change*, XV (enero de 1967), pp. 202-16.

²² Fernando H. Cardoso, "The Industrial Elite" en S. M. Lipset y A. Solari (eds.), *Elites in Latin America* (Nueva York: Oxford University Press, 1967), pp. 96-9.

lizarse. La oposición de los empresarios iniciales a las inversiones que resultan de un efecto hacia atrás se puede reducir 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 poder generar tanto la motivación como los recursos necesarios para el proceso. Este punto lo he señalado anteriormente,²³ y otros autores han tenido muy en cuenta la restricción de divisas.²⁴

Por lo tanto, será más útil aquí estudiar otras fuerzas que afectan al proceso. Seguramente existen muchas situaciones en que algunas inversiones resultantes de efectos hacia atrás no son enteramente imposibles, dada 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 en estas condiciones.

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 será llevada a cabo por el empresario inicial ya establecido (ni otros miembros de su familia). Pero si él mismo emprende la fabricación, desaparecen 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 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

²³ *La estrategia, op. cit.*, pp. 173-6.

²⁴ Ver, por ejemplo, Carlos F. Díaz-Alejandro, "On the Import Intensity of Import Substitution". *Kyklos*, XVIII (1965), 459-511.

el artículo importado, que tal vez no pagaba derechos de aduana, o se compraba con tipo de cambio preferencial. Pero aunque no se puede recargar 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 estos insumos un nivel "normal" de protección. Se debe suponer, entonces, que él no considera 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 es 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, incluyendo las exportaciones para continuar su expansión. La situación es muy diferente cuando la producción se emprende totalmente a base de 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 actuales actividades 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 sus hijos (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, dolores de cabeza, y hasta los pequeños sacrificios económicos que resultarían 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 distancia 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 vigorosa-

mente 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 la 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 el 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 la maquinaria 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 debiera 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 semi-ingenuo 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 se debe desear 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 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 el hecho de que las nuevas industrias, establecidas a la sombra de barreras arancelarias, tienen por lo general altos costos de producción en países que además están sujetos permanentemente 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 prerrequisito para la exportación es que el producto hubiera ya logrado aceptación en el mercado interno.²⁵

En segundo lugar, las empresas extranjeras han sido a veces muy adaptables en su política de fabricación y exportación. De la misma manera 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 industrial en Alemania y los Estados Unidos no ha impedido el éxito de semejantes industrias protegidas 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, amenazando 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 aflige a estos países. 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.²⁶

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

²⁵ S. B. Linder, *An Essay on Trade and Transformation* (Nueva York: Wiley, 1961), p. 87.

²⁶ Una llamada general para el análisis “estructuralista” de los problemas económicos de América Latina, además de una buena bibliografía, se encuentra en Osvaldo Sunkel, “El trasfondo estructural de los problemas del desarrollo latinoamericano”. *EL TRIMESTRE ECONÓMICO*, XXXIV (enero-marzo de 1967), pp. 11-58. Mi interpretación del estructuralismo como estrategia para resolver problemas, se encuentra en mi obra *Journeys Toward Progress* (Nueva York: Twentieth Century Fund (1963), pp. 210-6 y 231-5. (Existe versión castellana: *Política Económica en América Latina*, Aguilar, 1964.)

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 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 bajo las cuales se han canalizado los recursos hacia el sector industrial 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.²⁷

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, se puede preguntar 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

²⁷ Alexander Kafka, “The Theoretical Interpretation of Latin American Economic Development” en H. S. Ellis (ed.), *Economic Development in Latin America* (Nueva York: St. Martin’s Press, 1961), p. 21, y Celso Furtado, “Industrialization and Inflation”, *International Economic Papers*, XII (1967), pp. 101-19.

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 más bien que directa a grupos de notable poder político y social, sino que 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”.²⁸

Visto 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 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 se podían haber realizado mediante exportaciones a un tipo de cambio no sobrevaluado. Se puede sugerir 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.

²⁸ La política surgió, irónicamente, para *defender* los intereses de exportación; por ejemplo en el caso del Brasil, para mantener el precio del café en cruzeiros, frente a una baja de precios en el mercado mundial durante 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. Véase Furtado, *ibid.*, p. 103.

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 campañas 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 la página 650, indicaba que los empresarios de la ISI carecen de influencia porque no "conquistaban 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, a 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 tanto 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 debiera 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 de la iniciativa, flexibilidad y habilidad para afrontar riesgos, y para tomar decisiones de manera descentralizada, habilidades 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 sucursa-

les 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 origina 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 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, son precisamente las perspectivas de disponer de menor libertad de acción en las políticas monetaria y de divisas 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 ten-

dencias en la estructura del comercio internacional de manufacturas. De acuerdo con algunos observadores, los países de industrialización reciente debieran adquirir ventajas comparativas en ciertos tipos de productos industriales *altamente* estandarizados.²⁹ Aunque la venta de tales productos en el extranjero pueda exigir relaciones estrechas con compañías y mercados del exterior, ello no requiere de costosas campañas de publicidad ni de requisitos de adaptación especial a los gustos y condiciones 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.

CONCLUSIÓN

En las páginas anteriores se ha tratado de describir las características y casos diversos de la ISI con el propósito de conocer las consecuencias sociopolíticas que afectan, a su vez, al 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, desempleña, 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 el hecho de 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 el caso de los primeros países que se industrializaron y de 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 al efecto hacia atrás.

²⁹ Raymond Vernon, "International Investment and International Trade in the Product Cycle". *The Quarterly Journal of Economics*, LXXX (mayo de 1966), pp. 202-7.

Además, el hecho de 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 interprete 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 descubrir algunos caminos abiertos que los países de industrialización tardía pueden seguir en la senda del continuado crecimiento industrial.