

## Hirschman, la sustitución de importaciones y la teoría del desarrollo

José Antonio Ocampo \*

La conmemoración del medio siglo de publicación de la “Estrategia de desarrollo económico” de Albert Hirschman constituye una gran ocasión, no sólo para celebrar la inmensa contribución de este gran pensador sino también su enorme vigencia. Por supuesto, la obra de Hirschman sobresale no sólo por sus contribuciones al análisis del desarrollo económico sino también por su propensión a “traspasar” las fronteras de la economía hacia otras ciencias sociales, para utilizar el título de una de las recopilaciones de sus ensayos. Más que economista del desarrollo, Hirschman ha sido un gran científico social. Un científico que, además de un profundo sentido crítico, recurrió siempre a la dialéctica para comprender la realidad.

Este ensayo analiza tres aspectos de su obra que son importantes para comprender una etapa de la historia económica latinoamericana: la así llamada “sustitución de importaciones”. Como lo he argumentado en ensayos previos, este concepto es quizás inapropiado para entender la etapa de desarrollo que experimentó América Latina entre los años cincuenta (y en varios países desde antes) y los setenta, en relación con el concepto alternativo de “industrialización dirigida por el Estado” que que hemos sugerido con Enrique Cárdenas y Rosemary Thorp (véase Cárdenas, Ocampo y Thorp, 2003, capítulo 1). La razón básica es que la sustitución de importaciones fue apenas uno de los

---

\* Profesor de la Universidad de Columbia. Anteriormente Secretario General Adjunto de las Naciones Unidas para Asuntos Económicos y Sociales, Secretario Ejecutivo de la CEPAL y Ministro de Hacienda y de Agricultura y Director del Departamento Nacional de Planeación de Colombia. El ensayo hace referencia a una gran cantidad de autores que han contribuido a los debates sobre el desarrollo, pero cita únicamente los trabajos que son directamente relevantes a los temas que trabaja el ensayo. En algunas partes hago uso de dos ensayos propios previos sobre historia económica latinoamericana, que están incluidos en las referencias correspondientes.

elementos de la estrategia de industrialización y no necesariamente el más importante en varios países, sobre todo los más pequeños, ni tuvo tampoco la misma importancia en las distintas etapas en los más grandes. Aquí ignoraré, sin embargo, esta observación, y me referiré a esta etapa como sustitución de importaciones, ya que Hirschman utiliza extensamente en su obra ese concepto.

El ensayo ata tres reflexiones de ese autor para el análisis de esa etapa del desarrollo. La primera se refiere a las características de la industrialización latinoamericana en relación con la “industrialización tardía” de los países del continente europeo analizada por Gerschenkron. La segunda se refiere al papel de la dinámica de los procesos de desarrollo y su aplicación al análisis de la sustitución de importaciones. La tercera es su reflexión sobre el auge y la crisis de la teoría clásica del desarrollo, que se puede utilizar en forma apropiada para analizar la crisis y eventual desmantelamiento de la estrategia de sustitución de importaciones. La primera y tercera de estas dos reflexiones se encuentran en dos ensayos particulares de Hirschman (1971 y 1981a, respectivamente). La segunda se encuentra desarrollada en otras obras, no sólo en la “Estrategia de desarrollo económico” sino también en su enfoque ampliado sobre encadenamientos económicos (Hirschman, 1981b) y en sus reflexiones sobre sus contribuciones a la teoría del desarrollo (Hirschman, 1984).

## **1. La naturaleza de la “industrialización tardía” latinoamericana**

Para el análisis del primero de estos temas, el punto de partida es el análisis de la industrialización tardía en Europa continental de Gerschenkron (1962) –o, para ser más preciso, su análisis de las industrializaciones tardías en Europa (es decir, en plural), ya

que tal como lo señala dicho autor, los patrones fueron muy diferentes dependiendo, en particular, del grado de atraso inicial de los distintos países.<sup>1</sup>

El concepto de “industrialización tardía” que desarrolló Gerschenkron trató de captar la idea de que, en los países en que dicho proceso tuvo lugar en forma rezagada no tendieron a repetir la forma como había tenido lugar en Inglaterra. Por el contrario, difirieron tanto en términos de la velocidad como de las estructuras industriales, las políticas y la ideología que acompañaron dicho proceso. Al aplicar dichos conceptos a las industrializaciones tardías de Europa, desde la alemana y francesa hasta la mucho más tardía de Rusia, este autor derivó algunas características distintivas de las industrializaciones tardías, entre las cuales conviene destacar cuatro: (i) la mayor probabilidad de que el proceso se diese en forma de un salto, es decir de una discontinuidad histórica; (ii) el énfasis en el tamaño de las plantas y las empresas y, por ende, la tendencia a acuerdos monopolistas de diferente intensidad; (iii) la mayor importancia otorgada a la producción de bienes intermedios y de capital sobre bienes de consumo; y (iv) la tendencia a que dicho proceso se diese en forma organizada, ya sea por agentes privados (los bancos de inversión) o del Estado, y la tendencia de este último agente de asumir el papel dominante entre más atrasado estuviese inicialmente el país (véase, en particular, Gerschenkron, 1962, pp. 44 y 353-4). Otras características que destaca ese autor, y que aquí no analizaremos, son: la escasez crónica de mano de obra calificada que caracteriza las primeras etapas de la industrialización, la menor importancia del aumento de la productividad agrícola como mecanismo para crear un

---

<sup>1</sup> La recopilación de los ensayos de Gerschenkron que aquí se cita es importante en su conjunto, pero especialmente los capítulos 1 y 2 y el Post-escrito.

mercado interno para los productos industriales, y la mayor presión sobre los niveles de consumo de la población.

En su ensayo sobre la sustitución de importaciones en América Latina, Hirschman (1971) señala que la industrialización “tardía tardía” (es decir, doblemente tardía) de América Latina no tuvo prácticamente ninguna de las características señaladas por Gerschenkron. En particular, señala que ninguna de las cuatro características anotadas fue importante durante las primeras etapas de la industrialización de nuestra región. El proceso tuvo lugar en forma gradual desde la etapa de desarrollo hacia fuera clásico, comenzó en plantas relativamente pequeñas que producían bienes de consumo, con tecnologías importadas de los países industriales, y sin una gran promoción estatal. En la visión de Hirschman, el proceso fue más secuencial e involucró menos ruptura con el pasado, pero por eso mismo fue menos intensivo en aprendizaje y careció por mucho tiempo de la fuerte ideología industrialista y del peso de la burguesía industrial en las estructuras de poder que señaló Gerschenkron para los países europeos (Hirschman, 1971, p. 95). Conviene resaltar estas dos últimas características: por una parte, la menor importancia de la innovación tecnológica, que implicó que el proceso no hizo nunca el tránsito hacia una capacidad endógena de creación de conocimiento; y, por otra, la debilidad de la ideología y de una burguesía fuertemente industrialistas.

Coincidiendo con las apreciaciones de la amplia literatura estructuralista de los cincuenta y sesenta, Hirschman asoció el proceso de industrialización latinoamericano a cuatro factores diferentes: las dos guerras mundiales, las crisis de balanza de pagos, la creación de mercado interno generado por la expansión de los sectores de exportación y las políticas de industrialización que eventualmente se pusieron en marcha. De acuerdo

con este autor, después de una fase “fácil” de sustitución de importaciones, el proceso dio lugar a una oposición creciente, debido a la tendencia a su “agotamiento” (un tema que, como veremos en la segunda sección, no es preciso en la propia visión del autor), a su incapacidad de generar empleo y de conquistar los mercados externos, y a su tendencia generar nuevas formas de dependencia, en particular sobre la inversión extranjera. Tal vez por eso mismo, la industrialización se convirtió en objeto de críticas, que condujeron eventualmente a su desmantelamiento. Por ahora dejaremos, sin embargo, de lado estos temas, a los cuales haremos alusión en las dos secciones siguientes de este ensayo.

Es interesante señalar que, de alguna manera, el énfasis del análisis de Hirschman es mucho menos en la insuficiencia dinámica del proceso y menos aún en las ineficiencias a las que dio lugar y mucho más en la economía política, es decir, en última instancia, en la incapacidad para generar una fuerte vocación industrialista desde etapas tempranas. En este sentido, su interpretación del proceso difiere radicalmente de las visiones más ortodoxas, en las cuales la sustitución de importaciones se visualiza como un proceso ineficiente, en gran medida por la excesiva dirección estatal.

La visión de Hirschman coincide en gran medida con lo que han señalado en décadas recientes diversas investigaciones sobre el proceso de industrialización latinoamericano. En efecto, la industrialización latinoamericana precedió claramente a la Gran Depresión de los años treinta y tuvo muchos elementos de continuidad entre las eras de las exportaciones y de sustitución de importaciones –o, utilizando la vieja terminología cepalina, entre las fases de desarrollo hacia fuera y hacia dentro (Cárdenas, Ocampo y Thorp, 2003). Durante la primera, la industrialización se produjo como resultado tanto de las necesidades de procesamiento de las materias primas exportadas

como de los encadenamientos generados por el crecimiento del mercado interno de manufacturas generado por la expansión exportadora, que varió de país en país dependiendo del tamaño y grado de integración del mercado interno (que, a su vez, dependió del desarrollo de las vías de comunicación). Esta primera etapa fue sucedida por una segunda fase “empírica” de sustitución de importaciones, inducida en gran medida por respuestas pragmáticas ante los choques externos generados por las dos guerras mundiales y la Gran Depresión.

Un elemento adicional que ha señalado la historiografía reciente, y que difiere de conceptos en boga en los años cincuenta y sesenta, es el énfasis en que el desarrollo hacia fuera no estuvo acompañado de aranceles bajos, es decir de principios libremercantistas clásicos. Por el contrario, América Latina tuvo los aranceles más altos del mundo desde la segunda mitad del siglo XIX, con una sola excepción: el período inmediatamente posterior a la Guerra Civil de los Estados Unidos, en que este país sustituyó a América Latina en dicha posición (Coastworth y Williamson, 2003; Bértola y Williamson, 2006). Este hecho fue fundamentalmente el resultado de la dependencia fiscal de los impuestos aduaneros, lo que indica que las necesidades fiscales hicieron imposible el libremercantismo clásico. Los aranceles podían considerarse, como es obvio, como un impuesto implícito a la actividad exportadora, pero las elites exportadoras prefirieron esta forma de tributación a la tributación directa sobre los recursos naturales que caracterizaba el sistema tributario colonial

Más allá de las necesidades fiscales, el proteccionismo se arraigó en muchos países de la región desde las últimas décadas del siglo XIX, siguiendo tendencias comunes en el mundo en esos años. En efecto, el liberalismo decimonónico no fue

necesariamente librecambista y no lo fue en particular en Estados Unidos y en los países de Europa continental donde tuvieron lugar los procesos de industrialización tardía. En América Latina, este “liberalismo proteccionista”, como lo he denominado en un ensayo previo, no resultó, además, tan contradictorio para las clases empresariales de la época, porque la producción con tecnologías modernas para el mercado interno y la producción para el mercado mundial se visualizaron a la postre como dos manifestaciones de un mismo impulso hacia el “progreso” (Ocampo, 2008). En terminología contemporánea, el sesgo anti-exportador del régimen de protección preocupaba bastante menos a los liberales de la época que el atraso mismo.

Los acontecimientos que tuvieron lugar durante la Gran Depresión y la segunda guerra mundial generaron respuestas que a la postre sepultarían la ortodoxia, pero que nuevamente tuvieron su desarrollo paralelo en los países industrializados. Entre ellas se contaron el abandono del patrón oro y la adopción del control de cambios, el racionamiento de importaciones y de acuerdos bilaterales de comercio, y las políticas macroeconómicas anti-cíclicas. En todos los casos, fue fácil permitir que el “efecto demostración” generado por el uso de estos instrumentos en los países industrializados se materializara. Obviamente, en la medida en que la industrialización y la agricultura nacional se convirtieron en fuentes efectivas de crecimiento económico, era natural que recibieran una atención creciente de las autoridades. Esto condujo a fines del decenio de los treinta a la creación de instituciones estatales dedicadas a la promoción de nuevas actividades manufactureras, en particular los bancos de desarrollo. La escasez de importaciones durante la segunda Guerra Mundial generó también varios planes para la

promoción de nuevas industrias de sustitución de importaciones, sobre todo en sectores considerados “esenciales” o “estratégicos”.

Esto dio paso a una estrategia de industrialización mucho más consciente, en la cual el Estado pasó a jugar un papel mucho más activo. Pero nuevamente, siguiendo la visión gradualista de este proceso resaltada por Hirschman, esta transición fue gradual. La expectativa —apoyada por la experiencia histórica— siguió siendo que las exportaciones se recuperarían después de este estancamiento cíclico. Subsistió, por lo tanto, un compromiso con el crecimiento de las exportaciones, como de hecho aconteció en la propia década de los treinta, como lo ha resaltado Bulmer-Thomas (2003, capítulo 7). Las elites dirigentes no renunciaron, por lo tanto, a su vocación primario-exportadora. Incluso, la nacionalización de la industria petrolera mexicana en 1938 muestra indirectamente que el concepto de “estratégico” podía aplicarse incluso a una industria exportadora. Así como la protección no había sido vista como una antítesis del desarrollo exportador, tampoco el auge industrial impuso una visión necesariamente contraria a los intereses primario-exportadores. Más aún, en muchos países, sobre todo los más pequeños, aun cuando la industrialización estuvo plenamente en marcha, no dejó de ser una sobre-imposición sobre un modelo de desarrollo que, en lo fundamental, siguió siendo primario-exportador; en los otros, las exportaciones siguieron siendo vistas como un complemento, como fuente de divisas para financiar las importaciones necesarias para la industria.

La idea dominante siguió siendo, por lo tanto, que la industrialización y el desarrollo exportador eran complementarios. Y, en cualquier caso, los hechos más que una ideología industrialista dominaron el proceso. El historiador del pensamiento

económico latinoamericano, Joseph Love, lo ha expresado con brillantez: “La industrialización de América Latina fue un hecho antes que fuera una política, y una política antes de que fuera una teoría” (Love, 1994, p. 395). La teoría –y, si se quiere, la ideología industrialista— que proporcionó la CEPAL, vino en una etapa avanzada, para racionalizar un proceso que ya estaba plenamente en marcha en casi todas partes. Pero, como veremos en las secciones siguientes, esa teoría e ideología serían pronto el flanco de diversos ataques, reforzando quizás una de las apreciaciones fundamentales de Hirschman: la debilidad en América Latina de la ideología industrialista.

Antes de adentrarnos en estos temas, conviene resaltar, sin embargo, que el proceso de industrialización tuvo en las fases más avanzadas de la sustitución de importaciones mucho más similitudes con las características señaladas por Gerschenkron. En efecto, en tales etapas, que se inauguraron quizás con el deseo de desarrollar las industrias estratégicas durante la segunda guerra mundial, pero que adquirieron pleno vuelo sólo en las décadas siguientes, las industrias de bienes intermedios y de capital comenzaron a ser el foco de atención de la estrategia, y la activa intervención del Estado y la concentración industrial fueron características importantes del proceso. En algunos casos, la ideología industrialista y estatista típicas, en la visión de Gerschenkron, de los procesos más tardíos adquirieron raíces, y el largo auge industrial que caracterizó, en particular a Brasil y México, puede verse quizás como una discontinuidad en el sentido de este autor. Aún así, como lo señaló Hirschman, todas estas características estuvieron ausentes en el origen del proceso de industrialización.

## 2. La dinámica del proceso de desarrollo

El concepto de Hirschman que ha tenido mayor influencia en el análisis económico es, sin duda, el de “encadenamientos” hacia delante y hacia atrás. Como lo señaló el propio autor, el éxito de este concepto sobre los alternativos de “industrias propulsoras” de Perroux o de “sector líder” de Rostow (así como de Lauchlin Currie), radicó en haberse formulado en términos de los análisis de insumo-producto de Leontief, tan en boga en aquellos años (Hirschman, 1981b, p. 63).

Todos estos conceptos se relacionan, a su vez, con el de “economías externas”, que se remonta a Marshall, y que vino a ocupar el papel central en la literatura clásica sobre desarrollo económico a partir de los aportes de Rosenstein-Rodan en los años cuarenta, basados en el análisis de las industrializaciones “tardías tardías” de Europa, las de Europa central y oriental. La importancia de este concepto es obviamente que hace énfasis sobre las *complementariedades* que caracterizan el proceso de desarrollo, en amplio contraste con el énfasis en la *sustitución* que caracteriza la elección de los consumidores o la selección de técnicas productivas, en los cuales se centró gran parte de la microeconomía neo-clásica. La idea de que existen fuertes complementariedades dio lugar a una serie de conceptos, que ocuparon un papel central en esos debates clásicos de desarrollo: el de “causación circular” de Myrdal, de “gran impulso” (“big push”) de Rosenstein-Rodan y de “desarrollo equilibrado” de Nurkse.

En el contexto de esa controversia, la originalidad de la obra de Hirschman consistió en hacer énfasis en que los supuestos implícitos en el “desarrollo equilibrado” eran irrealistas precisamente porque suponían una capacidad de los países en desarrollo

de poner en marcha políticas que estaban más allá de sus capacidades. En sus propias palabras, la aplicación del concepto de desarrollo equilibrado “requiere cantidades inmensas de aquellas habilidades que hemos identificado como posiblemente disponibles en cantidades muy limitadas en los países subdesarrollados” (Hirschman, 1958, p. 53).<sup>2</sup> Como alternativa, formuló una visión del proceso de desarrollo como una secuencia de *desequilibrios*. Esto implica que las soluciones al problema de la industrialización son *secuenciales* más que *simultáneas* (Hirschman, 1984). Esta visión del proceso de desarrollo como una secuencia de desequilibrios estructurales es mucho más afín a los conceptos del desarrollo capitalista de Marx, donde la acumulación de capital genera crisis recurrentes, o al concepto de “creación destructiva” de Schumpeter, que a los modelos neo-clásicos de crecimiento estable o convergencia hacia estados estacionarios, aún en las versiones de la “nueva teoría del crecimiento” que han incorporado de nuevo en el análisis el efecto de las economías externas. No en vano estos dos pensadores, de persuasión ideológica obviamente muy diferente, influyeron tanto su obra.

Algunas de las manifestaciones de estos desequilibrios en los países en desarrollo son las crisis inflacionarias y de balanza de pagos, una visión que acercó a Hirschman a las teorías que difundió la CEPAL por aquellos años de los desequilibrios macroeconómicos como estructurales, es decir como resultado de las desproporcionalidades que caracterizan el proceso de desarrollo (véase, en particular, Hirschman, 1958, cap. 9). Además, en esa visión, esos y otros desequilibrios que se presentan a lo largo del proceso de desarrollo tienen un papel positivo, en la medida en que induzcan inversiones u otras presiones hacia el cambio orientados a corregir

---

<sup>2</sup> En esta, como en citas posteriores a esta obra, la traducción es propia.

desequilibrios existentes (Hirschman, 1958, p. 63). En sus palabras, “el desarrollo también deriva nuevas fortalezas de las tensiones que crea” (Hirschman, 1958, p. 209).

Este concepto de “desequilibrio creativo”, para parafrasear a Schumpeter, conduce, a su vez, a rechazar los conceptos neo-clásicos de eficiencia estática y resaltar más bien la eficiencia *dinámica*. En su visión, un proceso de desarrollo es más eficiente cuando genera una *secuencia de desequilibrios* que inducen inversiones o generan presiones orientadas a corregirlos que, de esta manera, abren nuevas etapas del desarrollo. Esa secuencia dinámica, más que el equilibrio en la inversión o en la demanda, o los equilibrios macroeconómicos, es lo que hace un proceso de desarrollo auto-sostenido (Hirschman, 1958, pp. 88-90). No todos los desequilibrios juegan, por supuesto, un papel igualmente positivo. La paradoja, en la visión de Hirschman, consiste en que los desequilibrios asociados a la escasez de divisas o de recursos fiscales pueden a la larga generar efectos más positivos que cuando hay una abundancia de recursos de uno y otro tipo. La razón básica es precisamente que la escasez induce inversiones y respuestas de política orientadas a corregir el problema, en tanto que no acontece lo mismo con los desequilibrios generados por la abundancia de recursos.

Esta visión es, nuevamente, afín a los conceptos de Marx y Schumpeter sobre el papel positivo de las crisis y muy distante de las visiones “estancacionistas” que desarrollaron algunas vertientes neo-keynesianas y neo-marxistas en los años cincuenta y sesenta, de acuerdo con las cuales el proceso del crecimiento económico se vería frenado por el subconsumo, así como de las teorías neo-marxistas del “desarrollo del subdesarrollo”, que compartieron algunas vertientes del dependentismo latinoamericano.

En la versión de Hirschman, por el contrario, el desarrollo económico es un proceso dinámico, aunque ciertamente no estable ni necesariamente armónico.

Es interesante resaltar que el viejo debate del desarrollo equilibrado vs. desequilibrado en el cual participó activamente Hirschman, ha tenido a reproducirse en años recientes. Así, algunos de los aportes de Jeffrey Sachs al debate sobre el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas pero, también y curiosamente, las versiones ortodoxas del “Consenso de Washington” tiene un sabor a las viejas teorías del “gran impulso”, aunque con una atención sobre las complementariedades en las políticas en el segundo caso. Contra ellas, Dani Rodrik ha señalado que las políticas deben más bien orientarse a romper las restricciones críticas (los cuellos de botella) en cada contexto más que a la formular estrategias comprensivas, cuya viabilidad es limitada, porque supone capacidades que están seguramente ausente. Al recibir el Premio Hirschman que otorga el Social Science Research Council, Rodrik de los Estados Unidos, Rodrik (2007/08) señaló precisamente la relación entre esta visión y el concepto de Hirschman sobre la solución secuencial a los problemas del desarrollo.

Estas observaciones no agotan, por supuesto, la riqueza de las contribuciones de Hirschman al análisis de los procesos de desarrollo. Otra idea, que también rompe fundamentalmente con los postulados ortodoxos es su visión, consignada en las primeras páginas de la “Estrategia de desarrollo económico”, según la cual: “el desarrollo no depende tanto de encontrar las combinaciones óptimas para unos recursos y factores de producción dados, sino en llamar y poner en uso para propósitos del desarrollo unos recursos y habilidades que se encuentran ocultos, dispersos o mal utilizados” (Hirschman, 1958, p. 5). Nótese que este concepto es radicalmente diferente al de la plena utilización

de recursos que suponen todas las teorías neo-clásicas de crecimiento, viejas y nuevas, y tiene una afinidad con las teorías de Lewis y algunas de las teorías de crecimiento de Kaldor, en las cuales el subempleo de mano de obra juega un papel esencial en el proceso de crecimiento, o a las teorías en las cuales el crecimiento parte de la subutilización inicial de los recursos naturales.

Estos conceptos enriquecen enormemente el análisis de los procesos de desarrollo. En tal sentido, es útil recordar dos ensayos en los que el autor hizo uso de ellos para el análisis de procesos históricos de desarrollo. El primero se relaciona con el análisis, en Hirschman (1981b), de los encadenamientos asociados a los recursos naturales y su capacidad para impulsar un proceso de industrialización. La idea que conviene resaltar de dicho ensayo es que distintos encadenamientos pueden tener signos contrarios dependiendo de la base de recursos naturales.

Así, los encadenamientos asociados al consumo son típicos de los modelos agro-exportadores, en tanto que los fiscales son más característicos de las economías mineras. El modelo agro-exportador puede dar lugar, por lo tanto, a un desbalance entre la base tributaria y las necesidades de gasto público, en tanto que los encadenamientos de consumo están limitados por el carácter de enclave de los sectores mineros. La balanza, en opinión de Hirschman, se inclina sobre los modelos agro-exportadores. En efecto, aunque en este caso se generan presiones inflacionarias, dichas presiones incentivan igualmente la búsqueda de soluciones (la mayor base tributaria). Por el contrario, aunque la abundancia de recursos tributarios característica de las economías mineras ciertamente facilita las inversiones en infraestructura o en servicios sociales, puede generar una expansión excesiva del gasto público. La ausencia de encadenamientos fiscales genera,

por lo tanto, una dinámica que a la postre puede encontrar su solución, lo que no acontece cuando se da la combinación de débiles encadenamientos de consumo y abundancia de recursos fiscales.

Algo similar acontece con los encadenamientos productivos asociados a los sectores de exportación. En este sentido, la necesidad de desarrollar industrias de procesamiento (el caso más clásico son los ingenios azucareros), no tiene los efectos deseados si la tecnología es “extraña” para otras ramas productivas y no induce, por lo tanto, procesos ulteriores de cambio. Además, si el procesamiento no está controlado por los sectores agropecuarios, la industrialización correspondiente puede terminar por bloquear en vez de impulsar su desarrollo. Por el contrario, la debilidad o ausencia de estos encadenamientos directos, como en el caso del café, puede permitir al mismo tiempo que las capacidades empresariales generadas en sector agrícola se transmitan más fácilmente al comercio o a la producción de bienes de consumo.

En Hirschman (1971), el autor aplica su esquema a los procesos de sustitución de importaciones. En tal sentido, resulta particularmente ilustrativa su crítica al concepto de “agotamiento” de la sustitución de importaciones, un concepto que fue y sigue siendo utilizado por muchos analistas para mostrar los límites de dicho proceso. Esa visión señala que las economías de escala que caracterizan las industrias más avanzadas de sustitución de importaciones generan costos crecientes, es decir enfrentan, como lo señala Hirschman, una loma con pendiente creciente. Además, en la medida en que se orientaban a producir insumos para los sectores industriales pre-existentes, pueden generar una oposición a la profundización del proceso sustitutivo.

Hirschman consideraba que una u otra críticas pueden ser incorrectas. Las economías de escala pueden ser características más bien de unas “industrias cuello de botella”, que una vez instaladas pueden generar, vía encadenamientos, nuevas actividades productivas con menores economías de escala. En este caso, la loma sería sucedida por un valle. Si esto es así, existe de hecho un argumento fuerte para proteger o promover directamente las industrias “cuello de botella” (y exportar, al menos temporalmente, parte de su producción). Por otra parte, las industrias que se ven afectadas por la protección de sus insumos pueden ver en la producción de ellos una oportunidad para la integración vertical de sus negocios. En este caso, el agotamiento de las viejas ramas de sustitución es una oportunidad para dirigir las utilidades de los viejos negocios hacia las nuevas industrias. Este es, por lo tanto, otro caso en el que el desequilibrio generado por las economías de escala puede generar su propia solución, dando un nuevo impulso a una nueva fase del proceso de desarrollo.

Tal como lo señala Hirschman, algunos de los desequilibrios más importantes que se enfrentan a lo largo del proceso de desarrollo son los de balanza de pagos. En economías sujetas a fuertes movimientos cíclicos de los términos de intercambio y/o de la disponibilidad de capitales, como las latinoamericanas, estos desequilibrios son, de hecho, cíclicos. Nuevamente, sin embargo, el esquema conceptual de este autor permite ver cómo tales desequilibrios pueden generar nuevos impulsos al desarrollo. Así, los desequilibrios generados por la crisis mundial de los años treinta generaron incentivos para adentrarse de lleno en el proceso de sustitución de importaciones. Por su parte, los desequilibrios que generó la tendencia descendente de los precios de materias primas desde mediados de la década de los cincuenta, terminaron por inducir una nueva

respuesta, que en ensayos anteriores he denominado del modelo “mixto” de desarrollo, en que se combinaba la sustitución de importaciones con la diversificación de la base exportadora y los procesos de integración regional.

Este fue, de hecho, y en contra de lo que se dice a menudo, el modelo dominante en América Latina en las fases más avanzadas del proceso de industrialización, más que la sustitución de importaciones como tal. Fue, además, el modelo que verdaderamente defendió la CEPAL desde los años sesenta. La integración jugaba en ese modelo tanto el papel racionalizar la sustitución de importaciones como de plataformas de transición de los nuevos sectores de exportación hacia los mercados mundiales. Las respuestas de política que acompañaron ese proceso incluyeron la creación de nuevos instrumentos de promoción de exportaciones, la racionalización parcial de la compleja estructura de protección arancelaria y para-arancelaria, la eliminación y simplificación de los regímenes de tipo de cambio múltiple, y la incorporación de esquemas de devaluación gradual en la economías con tradición inflacionaria (Ffrench-Davis, Muñoz y Palma, 1998; Ocampo, 2004 y 2008).

Obviamente, esta no fue la única respuesta. Una segunda respuesta fue la de profundizar la sustitución de importaciones. Perú es el mejor ejemplo de un país que, en contra las tendencias regionales, optó por una política más orientada hacia dentro a fines del decenio de los sesenta, y fracasó. A ello debemos añadir los ambiciosos planes de inversión industrial en bienes intermedios y de capital en Brasil, México y Venezuela como respuesta al primer choque petrolero. En el caso de Brasil, ello fue resultado de los desequilibrios de balanza de pagos y tomó la forma de profundizar el modelo “mixto”. En México y Venezuela, la abundancia de recursos fue, por el contrario, la que generó el

deseo de “sembrar el petróleo”, como se la denominó en el segundo de estos países. Todos terminaron en una fuerte crisis de balanza de pagos a comienzos durante la “década perdida”, pero en el caso de Brasil dejó como legado una estructura industrial y un proceso de desarrollo tecnológicos mucho más profundos, de hecho únicos en el escenario latinoamericano. Este puede ser, por lo tanto, otro de los casos en que los desequilibrios asociados a la escasez de recursos (en este caso, de divisas) generan respuestas de política más positivas que aquellos asociados a la abundancia.

### **3. La crisis de la sustitución de importaciones**

La crisis de la sustitución de importaciones no vino, así, necesariamente como su resultado de su agotamiento, sino de otros factores. Ya hemos mencionado en la primera sección la referencia de Hirschman a las dificultades que tuvo este proceso para generar empleo y conquistar los mercados externos, así como su tendencia a generar nuevas formas de dependencia, en particular sobre la inversión extranjera. Pero quizás es el ensayo de Hirschman sobre el auge y posterior crisis de las teorías clásicas sobre desarrollo (Hirschman, 1981) la que aporta la mejor visión de los problemas que enfrentó el proceso de industrialización.

En ese ensayo, el autor señala que las teorías clásicas sobre el desarrollo surgieron, al igual que el keynesianismo, del descrédito de las teorías económicas ortodoxas a raíz de la crisis mundial de los años treinta y, al igual que el keynesianismo, tenían una inclinación intervencionista. Pero al mismo tiempo, Hirschman se pregunta por qué las primeras florecieron por tan poco tiempo. Su respuesta es que contenían dos elementos que la tornaron en una “combinación inestable”: el reconocimiento de

problemas que hacían que la teoría ortodoxa fuese inaplicable a los países en desarrollo (las grandes magnitudes de subempleo, especialmente en el sector rural, y los problemas asociados a la industrialización tardía) conjuntamente con el reconocimiento de las posibilidades de la cooperación entre los países desarrollados y en vía de desarrollo. Según Hirschman, dicha combinación la hizo susceptible a una “extraña alianza” entre la economía ortodoxa y el neo-marxismo, que terminó por enterrarla.

Desde la derecha se le atacó el haber olvidado los verdaderos principios de la macroeconomía y haber agregado políticas estructurales que tendían a generar una mala asignación de recursos. Las críticas de la izquierda resaltaron, por su parte, el sesgo reformista de dichas teorías, la falta de reconocimiento de que las políticas de desarrollo sólo generaban nuevas formas de dependencia y, por ende, que la tendencia predominante en la economía mundial es la polarización (en terminología contemporánea, la divergencia en los niveles de desarrollo).

Este análisis resulta curiosamente aplicable a las críticas que recibió el pensamiento de la CEPAL, la principal expresión de la ideología industrialista en América Latina, y a la crisis misma del proceso de sustitución de importaciones. En efecto, las críticas a la CEPAL y a la sustitución de importaciones provinieron tanto de la derecha como de la izquierda. La derecha las atacó, muy en las líneas de lo sugerido por Hirschman, por un manejo macroeconómico que contribuía a profundizar las crisis a través de la excesiva regulación de la balanza de pagos y de la falta de disciplina fiscal, así como por las distorsiones en las formas de especialización generados por las políticas de protección y promoción industrial. El sesgo anti-exportador y anti-agrario de las políticas sectoriales tendía, además, a agudizar los propios problemas macroeconómicos.

Por su parte, la izquierda las atacó por su sesgo reformista y, en particular, por mantener unas estructuras sociales altamente desiguales, por su inadecuada generación de empleo y por generar nuevas formas de dependencia, especialmente del capital extranjero.

Esta doble crítica debilitó, sin duda, el apoyo al proceso de industrialización. Esto fue particularmente cierto en el Cono Sur, donde el debate quedó inmerso en inmensos conflictos sociales y condujo a una contrarreforma liberalizadora temprana. En otros, la ideología industrialista no había tenido el mismo grado de apoyo o dicho apoyo experimentó un proceso de deterioro en los años setenta. Solo en los dos países más grandes puede decirse que la ideología industrialista mantuvo su dinamismo hasta la propia crisis de la deuda.

A la postre, la debilidad de la ideología y la burguesía industrial que señaló Hirschman se reflejó en un escaso apoyo a la profundización de la industrialización. Este proceso produjo menos cambios políticos y sociales de lo que esperaban sus defensores iniciales, lo que generó un sentido de frustración. En las palabras de Hirschman (1971, p. 123: “Se esperaba que la industrialización contribuiría a cambiar el orden social y todo lo que hizo fue producir manufacturas”.

La crisis de la deuda y la condicionalidad internacional de los organismos financieros, ahora convertidos en claros oponentes de las teorías clásicas de desarrollo, terminarían por sepultar el modelo en los años ochenta. Para entonces, sin embargo, el apoyo a la industrialización “tardía tardía” ya se había debilitado y, en cualquier caso, no era más que una sombra de las ideas que habían inspirado las industrializaciones tardías europeas. En realidad, no fue en América Latina sino en el Este del Asia donde las

ideologías industrialistas habían adquirido raíces profundas. Esto dio paso a la divergencia en los ritmos de desarrollo de ambas regiones, que se materializó con fuerza en las dos últimas décadas del siglo XX.

## Referencias

- Bértola, Luis y Jeffrey G. Williamson (2006), “Globalization in Latin America before 1940”, in Victor Bulmer-Thomas, John H. Coatsworth y Roberto Cortés Condes (eds.), *The Cambridge Economic History of Latin America*, Vol II, Ch. I, Cambridge, Cambridge University Press.
- Bulmer-Thomas, Victor (2003), *The Economic History of Latin America since Independence*, segunda edición, Cambridge, Cambridge University Press.
- Cárdenas, Enrique, José Antonio Ocampo y Rosemary Thorp (comps.) (2003), *Industrialización y Estado en la América Latina. La leyenda negra de la posguerra*, Serie de Lecturas 94 de El Trimestre Económico.
- Coatsworth, John H. y Jeffrey Williamson (2003), “Always Protectionist? Latin American Tariffs from Independence to Great Depresión”, *Journal of Latin American Studies*.
- Ffrench-Davis, Ricardo, Oscar Muñoz y Gabriel Palma (1998), “The Latin American Economies, 1959-1990”, en Leslie Bethell (comp.), *Latin America: Economy and Society Since 1930*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Gerschenkron, Alexander (1962), *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Cambridge, Mass, Harvard University Press.
- Hirschman, Albert O. (1958), *The Strategy of Economic Development*, New Haven: Yale University Press.
- \_\_\_\_\_ (1971), “The Political Economy of Import-Substituting Industrialization in Latin America”, en Albert O. Hirschman, *A Bias for Hope: Essays on Development and Latin America*, New Haven: Yale University Press, capítulo 3.
- \_\_\_\_\_ (1981a), “The Rise and Decline of Development Economics”, en Albert O. Hirschman, *Essays in Trespassing: Economics to Politics and Beyond*, Cambridge: Cambridge University Press, capítulo 1.
- \_\_\_\_\_ (1981b), “A Generalized Linkage Approach to Development, with Special Reference to Staples”, en Albert O. Hirschman, *Essays in Trespassing: Economics to Politics and Beyond*, Cambridge: Cambridge University Press, capítulo 4.
- \_\_\_\_\_ (1984), “A Disenter’s Confession: ‘The Strategy of Economic Development’ Revisited”, en Gerald M. Meier and Dudley Seers (eds.), *Pioneers in Development*, Nueva York: Oxford University Press, pp. 87-111.

- Love, Joseph L. (1994), "Economic Ideas and Ideologies in Latin America Since 1930", L. Bethel (comp.), *The Cambridge History of Latin America*, 6 (1), Cambridge, Cambridge University Press.
- Ocampo, José Antonio (2004), "La América Latina y la economía mundial en el largo siglo XX," *El Trimestre Económico*, Vol. LXXI(4), No. 284, octubre-diciembre.
- \_\_\_\_\_ (2008), "Los paradigmas del desarrollo en la historia latinoamericana", en José Luis Machinea, Enrique Iglesias y Oscar Altimir (eds.), *Hacia la renovación de los paradigmas del desarrollo en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL y SEGIB.
- Rodrik, Dani (2007/08), "One Economics, Many Recipes: What We Have Learned Since Albert Hirschman", en *Ítems & Issues*, The Social Science Research Council, Vol. 6, No. 1-2, Invierno/Primavera, pp. 1-7.