

Revisión del modelo de sustitución de importaciones: vigencia y algunas reconsideraciones

*Review of the import substitution model:
validity and some reconsiderations*

M. Laura Vazquez Maggio *

Palabras clave

Desarrollo económico, Modelos de planificación, Estudios económicos globales, América Latina, Caribe.

Key words

Economic Development, Planning Models, Economy Wide Country Studies, Latin America, Caribbean.

JEL

01, 021, 05, 054

* Es Profesora Asociada C de Tiempo Completo en la Facultad de Economía de la UNAM. Es licenciada en Economía con mención honorífica por la UNAM, doctora por la Universidad de Nueva Gales del Sur, Sídney, Australia y miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel C. Su trabajo académico y profesional por los últimos 10 años ha sido principalmente interdisciplinario, abarcando las áreas de economía, desarrollo y migración. Algunas de sus publicaciones han aparecido en revistas como *Journal of Ethnic and Migration Studies*, *Qualitative Research Journal*, *Investigación Económica* y *EconomíaUNAM*.

4



Resumen

El contexto internacional actual –incluyendo el resurgimiento de gobiernos aislacionistas y proteccionistas– nos obliga forzosamente a pensar de manera intencionada en las diferentes formas, y sus implicaciones, de interrelación entre las diversas economías nacionales: ¿Mayor o menor apertura?, ¿Qué tipo de apertura?, ¿Qué sectores económicos?, ¿Cuál es el papel del Estado respecto al crecimiento económico de una nación? El presente texto hace una revisión histórica del modelo de sustitución de importaciones que predominó en América Latina por buena parte del siglo xx, haciendo un balance entre sus aciertos y sus deficiencias. El artículo pasa revista a su antecedente, el modelo primario-exportador que caracterizó buena parte del siglo xix y principios del xx y su necesaria modificación tras los choques externos de la Gran Depresión y la irrupción de la Segunda Guerra Mundial. Se revisan las contribuciones teóricas de Raúl Prebisch y otros pensadores cepalinos para abordar la razón de ser y las características del modelo de sustitución de importaciones. El trabajo concluye con una reflexión respecto a la viabilidad de repensar dicho modelo en un contexto de lento crecimiento económico de más de 30 años, resaltando los factores de la época contemporánea junto con el regreso de ideologías de menor apertura al comercio internacional.

Abstract

The present international context - including the resurgence of isolationist and protectionist governments - binds us to reflect about the different forms of interrelationship, and its corresponding implications, between the various national economies: More or less openness? What kind of openness? Which economic sectors? What role does the State play for a nation's economic growth? The present text makes a historical review of the import substitution model that prevailed in Latin America for much of the 20th century, highlighting its successes and its deficiencies. The article reviews its precedent model, the primary export model that characterized much of the nineteenth and early twentieth centuries while also addressing its necessary modification after the external shocks of the Great Depression and the outbreak of World War II. The theoretical contributions of Raúl Prebisch and other ECLAC thinkers are reviewed to address the rationale and characteristics of the import substitution model. The paper concludes with a reflection on the feasibility of rethinking this model in a context of slow economic growth of more than 30 years, highlighting the factors of today's world together with the return of ideologies of less openness to international trade.



Introducción

El presente ensayo trata sobre el modelo de sustitución de importaciones que predominó en el continente latinoamericano por una parte importante del siglo xx. Este modelo fue desacreditado en América Latina y sustituido con el esquema de desarrollo del “Consenso de Washington” que constituyó un viraje de 180 grados para América Latina a partir de los años ochenta. Este último fundamenta sus políticas en la teoría económica neoclásica que enfatiza el papel del funcionamiento del mercado y por consiguiente la minimización del papel que el Estado puede jugar en la economía. Hoy día a más de tres décadas de haber iniciado el modelo exportador es importante reflexionar sobre el modelo de sustitución de importaciones que se abandonó de tajo, sin ponderar los elementos positivos que podrían haberse conservado.

En este ensayo interesa examinar varias cuestiones. En primer lugar, la contextualización del surgimiento de dicho modelo, dando como antecedente el modelo primario-exportador que caracterizó a América Latina a finales del siglo xix y principios del siglo xx y la necesidad del cambio en el modelo tras las modificaciones en las relaciones económicas internacionales a causa de la Segunda Guerra Mundial. En seguida es importante entender su fundamento teórico y las contribuciones del pensamiento de Prebisch y de otros pensadores cepalinos, incluyendo el desarrollo de la tesis Prebisch-Singer que es parte del bagaje teórico que antecede al modelo de sustitución de importaciones. En tercer lugar, se presentan las características de la industrialización por sustitución de importaciones y las razones ya bien estudiadas del abandono de dicho modelo de industrialización. En la última sección se hacen algunas reflexiones respecto a la viabilidad

de repensar el modelo, en particular tomando en consideración factores de la historia contemporánea.

Antecedentes y contexto histórico del modelo de sustitución de importaciones

La economía mundial a finales del siglo XIX y hasta principios del siglo XX se caracterizó por un tipo de globalización¹ muy específico. Hobsbawm (2009) denominó a esta época la “era del imperio”, la cual corresponde al periodo globalizador que va de 1875-1914.² La economía mundial estaba determinada por la influencia de países capitalistas “desarrollados”³ que ejercían poder económico, político y social sobre los países que en esa época se denominaban “atrasados”. Una característica importante de esta época de imperios fue el colonialismo.

1 El uso del término “globalización” se ha incrementado en años recientes y se ha convertido en una expresión de moda. Existe un amplio debate respecto a las diferentes olas globalizadoras experimentadas por el mundo a lo largo de la humanidad. En particular se señala a una era globalizadora contemporánea de finales del siglo XIX hasta 1929 donde se intensificaron e internacionalizaron los flujos de capital y trabajo en el mundo; y partir de la década de los ochenta del siglo XX y hasta la actualidad, el mundo experimenta otra ola (McGrew & Held, 2003; Sassen, 2007).

2 Para Hobsbawm, esta era del imperio culminó con el inicio de la Primera Guerra Mundial por el énfasis que él hace en el aspecto político de los imperios y de la dominación política sobre las colonias. Sin embargo, para otros autores como Bértola y Ocampo (2013), esa “primera globalización” va de 1870 a 1929 debido a que este tipo de relaciones económicas internacionales continuó hasta 1929, momento en el cual dichas relaciones se modificaron sustancialmente.

3 Estando consciente de que cada uno de los siguientes términos tiene un origen distinto y una carga ideológica particular, en este ensayo se utilizarán de manera indistinta para referirnos a los dos tipos de países: por un lado los desarrollados, centro, avanzados, industrializados, metrópoli, primer mundo, ricos; y por otro lado los subdesarrollados, periféricos, atrasados, no industrializados, colonias, tercer mundo, pobres.

La mayor parte del mundo, principalmente África y el Pacífico, fue dividida entre un puñado de países. Algunas partes del mundo se mantuvieron independientes pero representaban “zonas de influencia” para potencias occidentales,⁴ como los imperios tradicionales asiáticos. Claramente América Latina era zona de influencia de Estados Unidos y su poder sobre la zona lo defendía vigorosamente con su Doctrina Monroe de “América para los americanos”.

Es posible considerar la economía de ese periodo de finales del siglo XIX y principios del siglo XX como una economía plenamente global debido a que penetró en todos los rincones del mundo, se observó un aumento notable respecto a periodos anteriores en el número de transacciones internacionales así como un flujo más intenso de productos, dinero y seres humanos. Además, este periodo se caracterizó por una ampliación de redes de transporte, donde la flota mercante y los ferrocarriles jugaron un papel preponderante.

En esta época, existió una alta demanda de productos primarios por parte de los imperios para poder desarrollar las nuevas tecnologías de la época, particularmente las relacionadas con la navegación y los ferrocarriles (estaño, caucho, petróleo, cobre, aleaciones para el acero, entre otros). En este proceso de mundialización de la economía, se concibió a América Latina como la proveedora a nivel mundial de este tipo de bienes primarios, mientras que el papel de los países desarrollados era el de proveer bienes industrializados. Dicho modelo de participación en la economía mundial por parte de América Latina se conoció como el “modelo primario exportador”, basado en bie-

4 Las principales potencias fueron Reino Unido, Países Bajos, Francia, Bélgica, Alemania, Estados Unidos, Italia y Japón. Por su parte, España y Portugal fueron víctimas tras perder territorios colonizados siglos antes.

nes del sector primario (con énfasis productivo y comercial en minería, agricultura y ganadería), donde los productos principalmente ofrecidos por la región eran: cobre, café, azúcar, petróleo, mineral de hierro, entre otros (Novelo, 2014 en Bértola y Ocampo, 2013; Thorp, 2004).

Las economías coloniales complementaban a las economías de las metrópolis y por tal motivo dichos países coloniales especializaron fuertemente sus economías para complementar las necesidades de los países desarrollados (Thorp, 2004). El mundo atrasado se convirtió en sedes de productores especializados de uno o dos productos básicos para exportar al mundo, por ejemplo: caucho y estaño de Malasia, café de Brasil, nitratos de Chile, carne de Uruguay y Argentina, azúcar y puros de Cuba (Hobsbawm, 2009). En este sentido, los análisis históricos marxistas han sido fundamentales para entender este proceso en el cual el imperialismo tenía fuertes raíces económicas y donde la explotación del mundo colonial fue fundamental para los países capitalistas avanzados. Esta relación entre países derivó en que el mundo colonial, “atrasado” fue sumamente dependiente en términos económicos de los países centro. Dicha relación asimétrica de dependencia generó y acentuó la desigualdad entre países, que, algunos argumentan, es el origen de la desigualdad actual (Fajnzylber, 1990; Thorp, 2004).

La idea del modelo de sustitución de importaciones surgió a raíz de la alta dependencia de los países “atrasados” de bienes manufacturados/industrializados producidos por los países desarrollados, los cuales se vieron afectados por los choques externos de la Gran Depresión (desplome de los sistemas de pagos y de intercambio, los precios y la demanda de exportación declinantes y los reveses de la transferencia de capital) y por la Segunda Guerra Mundial

La idea del modelo de sustitución de importaciones surgió a raíz de la alta dependencia de los países “atrasados” de bienes manufacturados producidos por los países desarrollados

(1938-1945) (FitzGerald, 2003). En este periodo, la escasez de bienes y servicios ofrecidos a los países subdesarrollados por parte de los países desarrollados obligó a los primeros a producir localmente lo que los segundos dejaron de enviar. Dicho contexto internacional obligó inevitablemente a estos países periféricos a repensar sus estructuras económicas internas y su participación en el comercio internacional.

Si deseaban independizarse económica y comercialmente de los países centro, los países atrasados vieron como necesario llevar a cabo su propia industrialización. En América Latina el mecanismo para llevarla a cabo fue el de sustitución de importaciones, aprovechando la inercia provocada por la sustitución espontánea de importaciones generada durante la Segunda Guerra Mundial ante la escasez de las importaciones de los países centro.

Este periodo en la historia de América Latina entre 1929 y 1980 estuvo caracterizado por una mayor presencia del Estado en la economía. El Estado comenzó a intervenir en los años treinta, al menos en el caso de México, y dirigió el proceso de industrialización hasta después de la Segunda Guerra Mundial. Tras la crisis de 1929 y el surgimiento de las ideas keynesianas se originó un rompimiento en el pensamiento económico respecto a la visión

única de la economía, la corriente neoclásica. La intervención del Estado se volvió la “ortodoxia” y se aplicó no solo en Latinoamérica, sino en todas partes del mundo (Hirschman, 1985) con diferentes esquemas del Estado de Bienestar, por ejemplo: en Estados Unidos con el Presidente Roosevelt,⁵ el Reporte Beveridge en Reino Unido, gobiernos social-demócratas en Alemania, etc.

La influencia de Keynes contribuyó a que la intervención estatal en la economía asumiera responsabilidades de asuntos económicos como el promover el pleno empleo, el crecimiento económico y la estabilidad de precios. Por primera vez se contaba con una teoría económica científica que proporcionaba medios para alcanzar objetivos económicos, lo cual significó un importante progreso en el conocimiento de la realidad económica (Barciela, 2005).

Prebisch y la CEPAL

La CEPAL –la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe– fue creada en 1948 al término de la Segunda Guerra Mundial con el fin de “contribuir al desarrollo económico de América Latina, coordinar las acciones encaminadas a su promoción y reforzar las relaciones económicas de los países entre sí y con las demás naciones del mundo” (CEPAL, 2016a). El enfoque de la CEPAL tuvo y sigue teniendo una fuerte incli-

nación por el análisis histórico. Raúl Prebisch fue un economista, académico y funcionario público argentino que influyó fuertemente en el pensamiento económico de la CEPAL (Dorman, 2008). Como Secretario Ejecutivo de la CEPAL entre 1950 y 1963, Prebisch influyó de manera decisiva en la evolución del pensamiento del desarrollo latinoamericano, conocido ampliamente como “pensamiento estructuralista”, y contribuyó al intento por parte de las Naciones Unidas para desarrollar la región (CEPAL, 2016b).

Prebisch planteó la conocida tesis sobre los términos de intercambio en 1950.⁶ El postulado de la tesis Prebisch-Singer es que existe una tendencia estructural a nivel mundial en el que los términos de intercambio evolucionan en contra de los países en desarrollo en sus relaciones con los países industrializados; es decir, la relación de intercambio entre productos primarios que exportan los países subdesarrollados se deteriora mientras que los bienes manufacturados que exportan los países industrializados tiende a favorecerse. Esta tendencia es problemática para los países exportadores de bienes primarios porque necesitan más exportaciones para intercambiar y obtener una cantidad dada de importaciones, lo cual reduce el ingreso real del país exportador.

Una de las implicaciones de la tesis respecto a los términos de intercambio es que la dinámica de los países en vías de desarrollo no puede analizarse independientemente de su posición dentro de la economía mundial

5 Una de las frases célebres más conocidas del Presidente Roosevelt que hace referencia al tema del bienestar, fue en su discurso del 20 de enero de 1937: “*The test of our progress is not whether we add more to the abundance of those who have much; it is whether we provide enough for those who have too little*” (<http://www.bartleby.com/124/pres50.html>). Por su parte, el Presidente Eisenhower, aún cuando él era republicano, hablaba en 1954 de la importancia del Estado de Bienestar y consideraba aberrante acabar con él (Hobsbawm, 1998).

6 Más o menos al mismo tiempo y de manera independiente, el economista alemán-británico Hans Singer llegó a una conclusión similar a la de Prebisch respecto a la tendencia decreciente en los términos de intercambio en perjuicio de los países exportadores de bienes primarios. Un antecedente a la tesis Prebisch-Singer fue el estudio publicado por parte de las Naciones Unidas en 1949 sobre la relación de los precios relativos de las exportaciones-importaciones de los países subdesarrollados (Singer, 1987).

(Ocampo, 2001). Las diversas economías se conciben como parte de un todo en donde los procesos de desarrollo de los países pobres son cualitativamente diferentes a los de las naciones más avanzadas. Esto implica que no hay etapas de desarrollo uniformes *a la Rostow*.⁷ De ahí se deriva la importancia de utilizar un método histórico-deductivo que incorpore las especificidades históricas, regionales, sociales, y políticas (Bielschowsky, 1998) como lo ha venido haciendo la CEPAL desde su nacimiento con su metodología estructuralista.

Detrás de las ideas de Prebisch y de la CEPAL se argumenta que las economías mundiales se organizan en un sistema jerarquizado “centro-periferia” o “Norte-Sur”, éste último, término más popular en la década de los setenta (Ocampo, 2001). Esta visión implica que las diferencias entre países generan una divergencia creciente y sostenida en los niveles de desarrollo. Una característica de las asimetrías entre países centro y periferia se refleja en sus estructuras productivas. Rodríguez señala que “en contraste con la estructura productiva de la periferia, *especializada y heterogénea*, la de los centros se caracteriza por ser *diversificada y homogénea*” (2006: 55).

Prebisch planteó que la especialización de los países centro en bienes de alta elasticidad-ingreso (bienes manufacturados con elasticidades mayores a 1), y la de los países periféricos en bienes de baja elasticidad-ingreso (bienes primarios con elasticidades menores a 1) tienen implicaciones negativas para los países atrasados que, como ya se ha señalado, his-

tóricamente se han dedicado a la producción y exportación de bienes primarios. Esto significa que la demanda de productos primarios crece más lentamente y si las economías subdesarrolladas crecen al mismo ritmo que el resto del mundo, entonces entran en serios problemas de balanza de pagos, propiciando una brecha en los ritmos de crecimiento entre los dos tipos de países y un estrangulamiento en la balanza de pagos de los países periféricos. Reinert (2007) también argumenta que en las materias primas hay estructuras de mercado más competitivas que en los bienes con alto contenido tecnológico, por lo que los productores de los países centro tienen mayor poder de mercado en los bienes que producen, además de que actúan como intermediarios en la comercialización global de las materias primas, apropiándose de la mayor parte del excedente.

Ante tal problema en la balanza de pagos, a veces la única solución es reducir el crecimiento de la economía de países periféricos para frenar un poco la demanda de importaciones (Fitzgerald, 2003). Debido a esta inserción supeeditada al comercio internacional por parte de los países subdesarrollados en la que sus balanzas de pagos incurrirán en déficits constantes, pone a los países en una situación de vulnerabilidad ante perturbaciones externas. Una problemática adicional es que los precios de los bienes primarios son más volátiles, lo cual crea a su vez problemas para los gobiernos de países periféricos por la inestabilidad en el ingreso por impuestos. Dicha inestabilidad en las finanzas estatales, puede desalentar la inversión interna y externa.

De acuerdo con las ideas de Prebisch, para superar estas brechas en los ritmos de crecimiento, situación en la que los países periféricos resultan perjudicados, se requiere no solo un cambio en la estructura económica mun-

7 En su famoso libro de 1960 “*The Stages of Economic Growth*”, Rostow plantea una alternativa a la interpretación marxista de la historia e identifica 5 etapas de desarrollo por las cuales todas las sociedades desarrolladas transitaron y por las que los países aún no desarrollados deberán transitar: tradicional, en transición, el despegue, la madurez y el alto consumo en masa.



dial sino una transformación en las estructuras y políticas productivas de los países periféricos, que estén enfocadas hacia un “desarrollo desde adentro”. En palabras de Ocampo, había que “diseñar estrategias estatales explícitas a transformar las estructuras internas, para romper los obstáculos al desarrollo y permitir nuevas formas de integración a la economía mundial” (2001: 2).

La CEPAL recomendó la industrialización sustitutiva como política para América Latina como respuesta al diagnóstico que hace Prebisch en 1949 sobre el subdesarrollo de la región, es decir, era necesario “programar el desarrollo”.⁸ Durante el conflicto bélico, había ausencia de un mercado dinámico de las manufacturas a nivel internacional, es decir, la posibilidad de América Latina de participar en la producción de manufacturas era viable debido a la corta brecha de tecnificación de la industria manufacturera en el momento.

Prebisch defendía la idea de economía mixta (Ocampo, 2004), entendida como la combinación de la sustitución de importaciones y la promoción de las nuevas exportaciones, a partir del desarrollo tecnológico y los encadenamientos productivos. Uno de los conceptos económicos de Hirschman de mayor influencia es el de los “encadenamientos hacia adelan-

te y hacia atrás”, concepto que hace énfasis en las complementariedades del proceso productivo (Blanco, 2013). Hirschman se refirió a los encadenamientos como una serie de decisiones de inversión que ocurren a lo largo del proceso de industrialización, donde los eslabonamientos hacia atrás, los artículos terminados crean estímulos a la producción de las materias primas con que se produce el mismo artículo terminado, mientras que los eslabonamientos hacia adelante se expresan como estímulos a la inversión y producción de un producto o servicio final a partir de la producción de los bienes intermedios involucrados en dicho bien o servicio final.

El modelo de sustitución de importaciones

El término sustitución de importaciones se emplea muchas veces en una acepción simple y literal, en el sentido de una disminución o desaparición de ciertas importaciones que quedan sustituidas por la producción interna. Dicho término fue adoptado para designar el nuevo proceso de desarrollo de los países subdesarrollados, particularmente latinoamericanos, en donde uno de los objetivos es limitar o disminuir componentes de la gama de importaciones para sustituirlos por productos producidos nacionalmente (Tavares, 1964).

La sustitución de importaciones se concibió como un proceso de industrialización en etapas sucesivas donde después de consolidar las industrias de bienes de consumo no duradero, es decir, su primera fase, después se daría paso a una etapa superior donde se desarrollarían las industrias de bienes duraderos y de bienes de capital (Fitzgerald, 2003; Tavares, 1964). La lógica en la selección de las nuevas líneas de producción nacional era que en las primeras fases del proceso se producirían aquellos bienes donde la demanda interna ya era existente y se

8 Término utilizado en las primeras etapas de la CEPAL.

Aunque inicialmente se adoptó de manera “necesaria”... la sustitución de importaciones se concibió como la vía hacia el desarrollo

12

producirían aquellos elementos que eran más fáciles de sustituir, principalmente manufacturas ligeras. Lo anterior en un contexto donde había protección aduanera, disponibilidad de crédito e inversión y una tecnología conocida (Fitzgerald, 2003). Los bienes de consumo duradero, insumos complejos y bienes de capital durante esta etapa inicial serían comprados en el sector externo. En la etapa sucesiva del proceso de industrialización a través de la sustitución de importaciones se requería dejar de comprar en el exterior los bienes de consumo duradero, insumos complejos y bienes de capital, y en cambio, deberían ser producidos localmente. Estos bienes más complejos debían estar preparados para enfrentarse a un mercado más difícil en donde habría que competir con los países desarrollados tradicionalmente exportadores y productores de estos bienes, con las ramas de bienes de consumo existentes y contar con la calidad suficiente de consumidores de elite. Para poder lograr esta segunda etapa de manera exitosa, era necesario contar con una fuerte inversión en tecnología, extenso respaldo del gobierno y capacidad de competencia en calidad internacional (Fitzgerald, 2003).

La política de sustitución de importaciones en América Latina se adoptó con mucho entusiasmo entre la década de los treinta y hasta finales de los sesenta. Aunque inicialmente dicha política se adoptó de manera “necesaria”

frente a la escasez de bienes manufacturados que importaba la región de los países desarrollados en el contexto de la Segunda Guerra Mundial, después la sustitución de importaciones se concibió como la vía hacia el desarrollo. Además, esta política que requería del respaldo activo del Estado estuvo en consonancia con las tendencias mundiales de la intervención estatal: en occidente a través del Estado de Bienestar y en el bloque comunista a través de la economía central planificada. Esta aceptación de la injerencia en materia económica por parte del Estado no había sido anteriormente la regla y menos aún sería a partir de la década de 1980 con el cambio estructural. En este periodo el Estado ejerció el liderazgo en el fomento, la regulación y protección del sector productivo frente al exterior. Se dieron elevadas tasas de inversión pública, tanto en infraestructura física y social que alentaban a la inversión privada. El resultado fue altas tasas de crecimiento en varios países de América Latina, especialmente Brasil y México. La industria se convirtió en el motor del crecimiento económico.

El abandono de los conceptos de la sustitución de importaciones

La sustitución de importaciones comenzó a mostrar señales de agotamiento a comienzo de los setenta. Fueron varios factores detrás de este proceso, algunos tuvieron que ver con la implementación del modelo, otros con las economías políticas nacionales y otros con el contexto internacional. En primer lugar, conforme se avanzó a la producción de bienes de consumo duradero los cuales requerían la importación de bienes de capital y tecnología (a menudo obsoleta) de países avanzados, principalmente de los Estados Unidos, se pagaban licencias y regalías. En la medida que estas tec-

nologías, intensivas en capital, estaban hechas para mercados mucho mayores que el mexicano, se suscitaron dos efectos perniciosos. El primero era una industria de altos costos y no competitivos, dado que estas tecnologías trabajaban a un nivel subóptimo. El segundo fue la presencia de estructuras de mercado prematuramente concentradas y oligopólicas (Merhav, 1972) que fueron reforzadas por una política proteccionista “frívola” (Fajnzylber, 1988) con altas tasas de ganancia a empresarios poco innovadores. El resultado fue que nunca se sentaron las bases —ni la innovación apropiada ni una política bien enfocada— para poder llegar a la etapa de bienes de capital, lo que Fajnzylber (1988) denominó la *industrialización trunca de América Latina*, agravando la dependencia tecnológica de los países centro.

Un segundo obstáculo interno que no se logró superar fue el relacionado con el consumo y la demanda interna. Para asegurar el progreso del modelo de sustitución, era importante garantizar el encadenamiento de la demanda a través del fomento al consumo de producción nacional (en lugar del consumo de bienes importados) (Tavares, 1964). Los intentos por fortalecer el mercado interno fueron relativamente exitosos por el lado de la oferta, mientras que el lado de la demanda quedó rezagado. La industria tenía una baja capacidad de absorber la mano de obra rural lo cual incidió en un creciente empleo disfrazado que impulsaba los salarios hacia la baja impidiendo que el mercado nacional se fortaleciera y generando desigualdades cada vez mayores (Ocampo, 2004 y Guillén, 2013).

En suma, la sustitución de importaciones en América Latina parecía generar progreso técnico, producción sofisticada de bienes de consumo durable, pero al mismo tiempo desigualdades profundas entre empresas, entre personas y entre capital y trabajo. Aníbal

Pinto llamó la atención sobre la gran heterogeneidad estructural en América Latina debido a la concentración de “los frutos del progreso técnico” del crecimiento en América Latina (Pinto, [1970] 1998: 555); una tesis similar a la curva de Kuznets pero sin llegar al punto de inflexión. Es decir, Pinto constató que conforme avanzaba el proceso de industrialización, aumentaba la desigualdad: el subdesarrollo era un proceso que se aferraba a pesar del crecimiento económico (Bielschowsky, 1998).

Por último, la sustitución de importaciones nunca logró salir del problema del estrangulamiento externo, motivación inicial para adoptar este esquema de desarrollo. Los ingresos de la inversión extranjera directa fueron siempre menores a la salida de capitales por este concepto de remisión de utilidades, pagos por licencias y regalías. Dado que la sustitución de importaciones no generó suficientes exportaciones, la necesidad de importar para crecer fue mantenida por un endeudamiento creciente que en todos los países amenazaba con crisis. La caída del precio del petróleo y el alza internacional de las tasas de interés en México generó la crisis de la deuda que dio fin al modelo.

¿Vigencia de los conceptos de sustitución de importaciones en el contexto actual latinoamericano? Algunas reflexiones

Frente al fracaso del modelo de industrialización por sustitución de importaciones en América Latina cabe reflexionar sobre dos cuestiones. La primera es si el fracaso del modelo era inevitable o si el fracaso está asociado más con la manera en que se ejecutó, como señala Thorp (2004). La segunda es si no sería necesario valorar aspectos positivos del modelo de sustitución de importaciones y que el nuevo modelo destruyó.



14

En relación a la primera cuestión cabe señalar el caso de las repúblicas de Corea y Taiwán como ejemplos de economías en que se realizó una sustitución de importaciones con características distintas que les permitieron lograr aprendizaje que evolucionó desde la adaptación de tecnologías extranjeras, innovación sobre esas tecnologías hasta crear tecnologías propias en algunos nichos de desarrollo (Iyong & Chiyong, 1991; Dahlman & Valadares Fonseca, 1987). Se ha querido señalar que el éxito de estas economías se debió a que se abrieron totalmente al comercio internacional y a la inversión extranjera (Pack, 1988). Sin embargo, está ampliamente documentado que no fue así (Fajnzylber, 1988 y Westphal, 1982). Lo que sí se puede afirmar de estas economías es que al no contar con recursos naturales como petróleo, establecieron la necesidad de exportar desde un comienzo, lo que además favoreció el aprovechamiento de economías de escala, lo cual contrasta con las políticas en América Latina. Corea se planteó una política industrial agresiva para desarrollar la industria de construcción de barcos y la petroquímica (Westphal, 1982). Más tarde el Estado junto con los empresarios tomaron decisiones atrevidas como la de adoptar tecnologías no probadas

en el caso de los celulares logrando un salto importante en la innovación en ese terreno (Keun, 2016).

El proteccionismo no tuvo la frivolidad característica de América Latina y en cambio hubo políticas de incentivos al ahorro interno, al punto de que el Estado coreano retrasó la venta de televisiones de color en el mercado interno (Fajnzylber, 1988). Otro

aspecto distinto fue la existencia de una burguesía nacional y un empresariado fuerte que supo conservar nichos importantes frente a las empresas transnacionales. De ahí que existen elementos para afirmar que la posición de Thorp tiene cierta validez, aunque es innegable también que el contexto internacional de la guerra fría favorecía a estos países y que Japón ejercía un efecto virtuoso sobre el crecimiento de Corea y Taiwán.

En relación a la valoración del modelo de sustitución de importaciones en América Latina es importante señalar que aunque insuficientes y como se señaló anteriormente, ineficientes, las economías latinoamericanas habían logrado encadenamientos de proveeduría tal como ocurre en ciertos sectores en Brasil (Scott-Kemmis, 1988) que hoy día han sido destruidos y que la visión de que el funcionamiento del mercado los restablecería no ha probado ser válida como se demuestra para México por Cardero & Aroche (2008) con el modelo insumo producto. Además, es necesario enfatizar que estos encadenamientos habían generado la acumulación de capacidades tecnológicas y empresariales que podrían haber sido base para el desarrollo industrial (Dahlman & Valadares Fonseca, 1987). Estas capacidades empresariales no pudieron subsis-

tir ante la competencia y en el mejor de los casos pasaron a ser comercializadores de bienes importados.

Es un hecho innegable que la estructura de desarrollo económico vigente en la actualidad en la mayor parte de los países latinoamericanos no está dando los frutos esperados. La crisis global reciente de 2008-2009 marcó de manera definida la inviabilidad de un modelo de tres décadas que ha concentrado el ingreso más que nunca. Los países latinoamericanos han sufrido un proceso de desindustrialización importante que los hace muy vulnerables ante la competencia de los tigres asiáticos. Algunos de ellos, principalmente en el Cono Sur basan sus exportaciones en productos primarios que tuvieron su auge, gracias al crecimiento chino, pero que ahora enfrentan serios problemas por la disminución de la demanda proveniente de este país (Herreros y Durán, 2011). Otros como México y el Caribe exportan bienes de “alta tecnología”, pero con bajo valor agregado que son intensivos en importaciones de componentes. Al haberse roto los encadenamientos, en particular en México, el país se enfrenta a una gran dependencia de las cadenas globales de valor con grandes asimetrías frente a sus compradores y gobernanza cautiva (Domínguez, Brown & Carrera, 2016).

La región necesita plantearse y llevar a cabo una transformación productiva dinámica con visión propia y de largo plazo, partiendo de una base macroeconómica estable (Ocampo, 2004). Una política que intentara retomar una estrategia de sustitución de importaciones tendría que hacerse cargo de las tendencias perversas de la inflación estructural y el desempleo (Noyola, 1956) causadas por la especialización y la heterogeneidad estructural. Además resulta necesario que como parte de dicha transformación se fomenten los encadenamientos productivos en la región los

cuales no fueron aprovechados en la época de la sustitución de importaciones en la segunda mitad del siglo xx.

China se ha volcado sobre su mercado interno reduciendo su papel en el comercio internacional. La CEPAL ha propuesto la recuperación de una política industrial que genere empleos y un conjunto de políticas lideradas por el Estado y encaminadas a la igualdad: redistribución, acceso a innovación, institucionalidad laboral y seguridad en el trabajo (Bárcena y Prado, 2016).

No es posible ni deseable regresar al pasado. Hay cadenas globales de valor en las que no es factible incidir, pero como han señalado Fujii y García Ramos (2016) una estrategia fructífera es producir bienes intensivos en recursos naturales, transformándolos en lugar de exportarlos. En otros casos hay que sustituir importaciones. Esto hace imperativo que de manera conjunta Estado, empresarios y universidades establezcan los nichos en donde es factible sustituir importaciones y elevar el valor agregado nacional, como China y algunos países del sudeste asiático lo están haciendo.

Además de la crisis reciente y la falta de recuperación en buena parte de la economía mundial, es posible que tengamos frente a nosotros en el futuro no muy lejano una nueva versión modificada de la globalización. Con los recientes acontecimientos en el Reino Unido y su relación con la Unión Europea y los resultados de las elecciones en Estados Unidos, en la región debemos estar preparados para un nuevo choque externo (seguramente no del tipo de una Guerra Mundial como sí lo fue en la década de los cuarenta), en el que probablemente el mundo se caracterice por mucha menor apertura al comercio internacional de lo que habíamos sido testigo en décadas recientes. Esperemos haber aprendido de nuestro pasado y que la necesidad de una nueva política industrial tenga a bien considerarse. 

Referencias

- Bárcena, A., & Prado, A. (2016). *El imperativo de la igualdad: por un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI: Naciones Unidas, CEPAL.
- Barciela, Carlos (2005), "La edad de oro del capitalismo (1945-1973)", en Comín, Francisco, Mauro Hernández y Enrique Llopis, eds., *Historia económica mundial*, Barcelona, Crítica, pp. 339-389.
- Bértola, Luis y Ocampo, José Antonio (2013), *El desarrollo económico de América Latina desde la independencia*, México, DF: FCE.
- Blanco, Luis Armando (2013), "Hirschman: un gran científico social", *Revista de Economía Institucional*, vol. 15, núm. 28, primer semestre. Pp. 47-64.
- Bielschowsky, Ricardo (1998), "Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: una reseña", en CEPAL, *Cincuenta años de la CEPAL: textos seleccionados*, Chile: CEPAL y FCE. Pp. 9-61.
- Cardero, M. E., & Aroche, F. (2008), "Cambio estructural comandado por apertura comercial. El caso de la economía mexicana", *Estudios Económicos*, vol. 2, núm. 46. Pp. 203-252.
- CEPAL, (2016a), *Acerca de la CEPAL*. <http://www.cepal.org/es/acerca-de-la-cepal> Consultado el 6 de diciembre 2016
- CEPAL, (2016b), *Biografía Sr. Raúl Prebisch*. <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/noticias/paginas/5/13975/P13975.xml&base=/tpl/top-bottom.xslt> Consultado el 6 de diciembre 2016
- Dahlman, C. J., & Valadares Fonseca, F. (1987), "From Technology Dependence to Technological Development: The Case of the USIMINAS Steel Plant in Brazil", en Jorge Katz (Ed.), *Technology Generation in Latin American Manufacturing Industries*, London: Mcmillan Press.
- Dominguez, Lilia, Brown, Flor y Carrera, S. (2016, en prensa), "Mexico: Insertion of ITC services in global value chains, capabilities and public policy", *Journal of Value Chain Management*.
- Dosman, Edgar J. (2008), *The Life and Times of Raúl Prebisch, 1901-1986*, Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Fajnzylber, Fernando, (1988), *La industrialización trunca de América Latina*, México: Centro de Economía Transnacional y Nueva Imagen.
- Fajnzylber, Fernando, (1990), *Industrialización en América Latina: de "la caja negra" al "casillero vacío". Comparación de patrones contemporáneos de industrialización*. CEPAL, Santiago de Chile, 1990. Pp. 7-35
- FitzGerald, Edmund V.K. (2003), en Cárdenas, E., Ocampo, J.A., y Thorp, R. (Comps.) (2003) *Industrialización y estado en la América Latina: la leyenda negra de la posguerra*, El Trimestre Económico, México, DF: Fondo de Cultura Económica. Pp. 85-137.
- Fujii-Gambero, Gerardo y García-Ramos, Manuel (2016), "Exportaciones de México, Corea y China como generadoras de divisas" en *Revista De Economía Mexicana*, Anuario UNAM, núm. 1. Pp. 186-214.
- Guillén Romo, Héctor (2013), "México: de la sustitución de importaciones al nuevo modelo económico", *Comercio Exterior*, vol. 62, núm. 4, julio y agosto.
- Herreros S. & Durán J. (2011), *Reprimarización y desindustrialización en América Latina, dos caras de la misma moneda*. División de Comercio Internacional e Integración. Montevideo, 7 de noviembre de 2011: CEPAL.
- Hirschman, Albert O. (1985), "Auge y decadencia de la economía del desarrollo," en Gersovitz et al. (comps.), *Teorías y experiencias del desarrollo económico*, México, DF: FCE. Pp. 448-469.
- Hobsbawm, Eric J. (1998), *Historia del siglo XX*, Buenos Aires: Crítica. Pp. 10-26.
- Hobsbawm, Eric J., (2009), *La era del Imperio, 1875-1914*, Buenos Aires: Crítica. Pp. 65-93.
- lyong, K., & Chiyong, K. (1991), "Comparison of Korean of Western R&D: Project selection factors for new production development", *Technology Management: The New International Language*.
- Keun, Lee (2016), Economic Catch-up and Technological Leapfrogging: The Path to Development and Macroeconomic Stability in Korea, Elgar.

- Marichal, Carlos (2010), “Orígenes de la globalización contemporánea, 1973-1990: ¿Por qué hubo auge y crisis de la deuda externa de los países en desarrollo?”, en *Nueva historia de las grandes crisis financieras. Una perspectiva global, 1873-2008*. Barcelona, Debate, Cap. 4, pp. 179-224.
- McGrew, A. G., & Held, D. (2003), “The great globalization debate: An introduction”, en A. G. McGrew & D. Held (Eds.), *The Global Transformations Reader: An Introduction to the Globalization Debate* (2da ed.). Cambridge, U.K.: Polity Press in association with Blackwell Pub.
- Merhav, Mier (1972), *Dependencia tecnológica, monopolio y crecimiento*, Buenos Aires: Periferia.
- Novelo Urdanivia, Federico, (2013), *El desarrollo económico y social en América Latina: El doble atraso*, Estudios y Perspectivas-Sede subregional de la CEPAL en México, Núm. 150.
- Noyola Vázquez, Juan F., (1956), “El desarrollo económico y la inflación en México y otros países latinoamericanos”, *Investigación Económica*, vol. 16, núm. 4, Escuela Nacional de Economía, UNAM. Pp. 603-648.
- Ocampo, José Antonio, (2001), “Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI”, en seminario “La Teoría del Desarrollo en los Albores del Siglo XXI”, Evento conmemorativo del centenario del nacimiento de Don Raúl. Santiago de Chile, 28 y 29 de agosto de 2001.
- Ocampo, José Antonio (2004), “Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI”, en Ocampo, J. A. (Comp.), *El desarrollo económico en los del siglo XXI*, Colombia: CEPAL y Alfaomega. Pp. xiii – xxxix.
- Pack, Howard, (1988), “Industrialization and trade”, in Chenery, Hollis and Srinivasan, T.N. (Eds.), *Handbook of Development Economics*, vol. 1, Elsevier. Pp. 333-380.
- Pérez Caldentey, Esteban, Sunkel, Osvaldo y Torres, Miguel (2012), *Raúl Prebisch (1901-1986): Un recorrido por las etapas de su pensamiento sobre el desarrollo económico*, Santiago: CEPAL.
- Pinto, Aníbal ([1970], 1998), “Naturaleza e implicaciones de la ‘heterogeneidad estructural’ de la América Latina”, en CEPAL, *Cincuenta años de la CEPAL: textos seleccionados*, Chile: CEPAL y FCE. Pp. 548-567.
- Prebisch, Raúl (1951), “Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo”, *Estudio Económico de América Latina 1949*, CEPAL; y cómo “interpretación del proceso de desarrollo latinoamericano en 1949” en *Serie conmemorativa del 25 aniversario de la CEPAL*, Santiago, 1973.
- Reinert, Erik S., (2007), *La globalización de la pobreza: cómo se enriquecieron los países ricos y por qué los países pobres siguen siendo pobres*, Barcelona: Crítica.
- Rodríguez, Octavio (2006), Capítulo 1 “La concepción del sistema centro-periferia” en *El estructuralismo latinoamericano*, México, DF: Siglo XXI y CEPAL. Pp. 53-66.
- Rostow, Walt Whitman ([1960], 1961), *Las etapas del crecimiento económico: un manifiesto no comunista*, México, DF: FCE.
- Sassen, Saskia (2007), *A Sociology of Globalization* (1a ed.), Nueva York: W.W. Norton.
- Scott-Kemmis, D. (1988), “*Learning and the accumulation of technological capacity in Brazilian pulp and paper firms*”, Employment Program Research Working Paper, Genova: International Labor Organization.
- Singer, Hans, W. (1987), “Terms of trade and economic development” en Eatwell, J., Milgate, M., and Newman, P. (Eds), *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, London: Palgrave Macmillan.
- Thorp, Rosemary (2004), “La perspectiva histórica y el pensamiento contemporáneo sobre el desarrollo: Una reflexión desde América Latina”, en Ocampo, J. A. (Comp.), *El desarrollo económico en los del siglo XXI*, Colombia: CEPAL y Alfaomega. Pp. 3 – 27.
- Westphal, L. E. (1982), “Fostering technological mastery by means of selective infant-industry protection”, en *Trade, Stability, Technology, and Equity in Latin America*, Monshe Syrquin and Simon Teitel (Eds.), New York: Academic Press.