

La CEPAL y la teoría de la industrialización

Valpy FitzGerald, *St. Antony's College, Oxford*

1. Introducción [1/](#)

La industrialización mediante sustitución de importaciones ha tenido un papel central en el desarrollo económico de América Latina en este siglo. No obstante, se ha impugnado categóricamente la eficiencia de este proceso como base para el crecimiento económico sustentable, la elevación de los niveles de vida y la modernización social. La crítica de la industrialización sustitutiva no es sólo un problema de interpretación de un período particular de la historia económica, sino también un prisma para evaluar la estrategia económica actual de la región, que se basa en la creciente integración a los mercados mundiales y una menor intervención del Estado en la industria, estrategia definida a menudo explícitamente por contraposición a la estrategia anterior de industrialización sustitutiva (Edwards, 1995).

La sustitución de importaciones ha existido naturalmente desde la Conquista, siempre que los costos de transporte y el tamaño del mercado la han hecho rentable, pero la génesis de la industrialización sustitutiva como estrategia se asocia generalmente con una reacción ante las conmociones externas [2/](#) que significaron la gran depresión y la segunda guerra mundial (Ground, 1988). Pese a la larga tradición de interés por la industrialización y los aranceles aduaneros en la región, y del conocimiento de preocupaciones similares en Europa central entre las guerras, la teoría económica formal sobre la industrialización sustitutiva sólo comenzó en América Latina a partir de la Conferencia de La Habana de 1947 (FitzGerald, 1994).

El discurso teórico fue iniciado por la Comisión Económica para América Latina, [3/](#) de las Naciones Unidas (CEPAL), y posteriormente generó una fuerte crítica por parte de los teóricos neoclásicos del comercio; luego se convirtió en una polémica mundial sobre la estrategia de desarrollo que más convenía para el Tercer Mundo que surgía del proceso de descolonización. [4/](#) La sustitución de importaciones y la inversión pública eran el centro de las estrategias de industrialización aceptadas -aunque con creciente preocupación por la eficiencia de la estructura productiva resultante- hasta fines del decenio de 1970 (Banco Mundial, 1979). En América Latina, la teoría de la CEPAL constituyó la base del estructuralismo [5/](#) y tuvo profunda influencia no sólo en los círculos académicos sino que entre los responsables de las políticas económicas de la región. Tanto es así, que durante el proceso secular de cambio de régimen económico del decenio de 1980 a un "desarrollo hacia afuera", no sólo se ha atribuido a la sustitución de importaciones la mayor parte de los problemas económicos, sino que también se ha culpado a los cepalinos de las políticas de los gobiernos de "desarrollo hacia adentro" que hizo posible esta estrategia (Edwards, 1995). Sin embargo, parece haber habido pocos

intentos de formalizar la teoría de industrialización de la CEPAL y, con ello, analizar rigurosamente sus repercusiones más amplias en lo que toca al conocimiento del proceso de compensación del mercado o del comportamiento institucional. Esto, a su vez, ha impedido un debate coherente entre los teóricos estructuralistas y ortodoxos. [6/](#)

II. La teoría de la sustitución de importaciones como modelo de acumulación industrial

1 . Los orígenes del modelo

La teoría estructuralista de la industrialización mediante sustitución de importaciones es en esencia un modelo de acumulación --en el sentido más amplio de que se preocupa del crecimiento, la inversión, el empleo y la distribución en el largo plazo, más que de la eficiencia estática como tal. Tiene también bases históricas claras. Su raíz explícita está en una interpretación del desarrollo de la economía de América Latina durante la gran depresión y la segunda guerra mundial [7/](#) que vivió la experiencia de sustitución de importaciones en las dos décadas previas como un proceso espontáneo de los gobiernos y las empresas para responder al desplome externo (Rodríguez, 1980). Más que una estrategia consciente dirigida a la industrialización y al manejo macroeconómico de la demanda, se entendió que este proceso era resultado de la utilización de la capacidad manufacturera instalada cuando las importaciones competitivas disminuyeron y de la lucha de los gobiernos por mantener el gasto en circunstancias que caía la recaudación tributaria originada en el comercio. La teoría de la CEPAL fue así, en sus comienzos, un intento de comprender la lógica de este proceso autónomo, con el objetivo de racionalizarlo, y no de diseñar una nueva estrategia de industrialización como tal.

La raíz de este proceso debe encontrarse en la experiencia regional de reintegración a la economía mundial en el decenio de 1940. El papel de proveedor estratégico para Estados Unidos durante la segunda guerra mundial, su activa participación en la fundación de las Naciones Unidas, y la primera política estadounidense de posguerra dieron la impresión de que América Latina podía unirse a Europa meridional y a los Dominios británicos en el concierto emergente de las naciones "occidentales", basando su industrialización permanente en el acceso seguro a los mercados de exportaciones primarias. La expansión manufacturera se basaría en los mercados internos, para seguir rápidamente con exportaciones de productos de uso intensivo de mano de obra como los textiles. Sin embargo, cuando se bloqueó la creación de la Organización Mundial de Comercio y se alzaron las barreras proteccionistas de Estados Unidos luego de la Conferencia de La Habana de 1947, parecía que esta estrategia orientada a las exportaciones no estaba ya abierta para América Latina (FitzGerald, 1994).

Las tres principales justificaciones para la industrialización sustitutiva se plantearon en la primera formulación de la CEPAL a fines del decenio de 1940 y durante el de 1950. Primero, la restricción externa al crecimiento se atribuía a la caída de la relación de precios del intercambio para los productos primarios y a las barreras de acceso al

mercado para las manufacturas, que necesitaban una fuente interna de crecimiento. Segundo, se advirtió la necesidad social de aumentar rápidamente el empleo para absorber la fuerza de trabajo creciente y ofrecer mejores oportunidades a la fuerza de trabajo subempleada de la agricultura campesina, lo que los sectores primarios de exportación no podían lograr. Tercero, la industrialización bajo la dirección del Estado fue vista como la única forma de generar rápidamente progreso tecnológico, porque los beneficios de un aumento de la productividad en el sector primario de exportación serían percibidos por los importadores y no por los exportadores. En términos analíticos, este modelo era la consecuencia lógica de modificar tres supuestos básicos del modelo neoclásico de comercio típico: que un país enfrenta una demanda infinitamente elástica de sus exportaciones a un nivel de precios mundiales dado; que hay pleno empleo y movilidad del capital y del trabajo; y que no hay externalidades significativas provenientes de la inversión.

Como institución, la CEPAL adoptó lógicamente un punto de vista específicamente regional, opuesto al de la industrialización de un solo país (Rodríguez, 1980). Esto significaba que la coordinación regional de la sustitución de importaciones se daba por hecha, de modo que las limitaciones de escala de producción que imponía el tamaño del país se superarían con la integración regional. Más aún, implicaba que el conocido supuesto de *país pequeño* de los modelos tradicionales de comercio no era aplicable, no sólo porque la demanda sería de pendiente muy negativa para las exportaciones primarias de América Latina en su conjunto, sino porque las ganancias de mercado de un país a expensas de otro no podían considerarse como un aumento del bienestar desde el punto de vista de la región en su conjunto.

2. El modelo de economía abierta de dos sectores de la industrialización mediante sustitución de importaciones

El modelo cepalino de industrialización sustitutivo ligado al deterioro de la relación de precios del intercambio fue diseñado por Prebisch en la forma de dos sectores con formación de precios endógena (Prebisch, 1959). ^{8/} Hay dos sectores -el exportador primario y la industria interna- con libre competencia, movilidad del trabajo y rendimientos decrecientes. Cualquier expansión de las exportaciones reduce los ingresos marginales al sector primario debido a los mercados mundiales inelásticos y a las condiciones de costos unitarios de producción crecientes: como la rentabilidad del capital es fija, esto afecta principalmente a los salarios de ambos sectores, que se igualan a través del mercado de trabajo. De esta forma, los ingresos marginales de los dos sectores se igualan en el equilibrio. La expansión industrial necesita salarios reales más bajos para combatir los costos crecientes y mantener la competitividad con las importaciones del mercado mundial. Estos supuestos generan un modelo de equilibrio de mercado compensatorio para responder a las conmociones externas, ^{9/} formalmente comparable con el conocido modelo neoclásico (véase por ejemplo, Corden, 1984), pero del que se extraen conclusiones algo distintas, debido principalmente a la forma de la función de exportación. El modelo se diferencia del modelo neoclásico de economía abierta en que hay superávit de trabajo y una curva de demanda de exportaciones de pendiente negativa, y no la infinitamente elástica para un país pequeño y pleno empleo. En este sentido,

puede decirse que el modelo de Prebisch se anticipa a la literatura nekeynesiana en que los mercados se compensan, pero con resultados subóptimos.

El efecto de los choques de precios externos en el modelo de Prebisch es asimétrico, porque los ingresos están medidos en precios industriales, de manera que los exportadores se ven más afectados por la caída de los precios externos que la industria. En equilibrio, la producción y el empleo en los dos sectores están definidos, y el tipo de cambio es endógeno -y corresponde al que equilibra la cuenta externa. El deterioro de la relación internacional de precios del intercambio producirá automáticamente una devaluación que estimulará la oferta de exportaciones, luego más sobreoferta, y así, sucesivamente. Incluso si la demanda de exportaciones aumenta con el crecimiento en el centro¹⁰ de la economía mundial, el aumento del ingreso resultante en la periferia genera una mayor demanda de importaciones (debido al elevado coeficiente de importaciones de la industria) y problemas en el balance de pagos. La depreciación consiguiente del tipo de cambio traslada nuevamente el trabajo hacia las exportaciones y la relación de precios del intercambio se deteriora aún más con el crecimiento de las exportaciones. La producción industrial no transada se expande con el aumento de los precios internos y los salarios reales caen; pero esto genera todavía más importaciones (por la diferencia tecnológica entre el centro y la periferia) y el desequilibrio externo se perpetúa. El supuesto principal para este círculo vicioso es la elasticidad de la demanda de exportaciones -tanto la elasticidad de bajos ingresos como la pendiente de la curva de precios- y la dependencia de importaciones tecnológicas en la industria. La compensación del mercado no conduce a una solución óptima en este modelo porque no se igualan los productos marginales en los dos sectores. Aunque la rentabilidad marginal se iguala al costo marginal en ambos sectores, a la manera convencional, en el sector de exportaciones el ingreso marginal no es igual al precio (mundial). Una solución óptima -al menos desde el punto de vista de la región- aprovecharía el poder monopolístico, tendría menos exportaciones (y mayor ingreso de las exportaciones) y más producción industrial. Prebisch concluye que a menos que haya colusión entre los exportadores, la primera solución subóptima de este resultado con mercados de capital y de trabajo competitivos sólo podría obtenerse alterando los precios relativos internos mediante ajustes apropiados de los aranceles de importación o los impuestos a la exportación.

3. El crecimiento, la relación de precios del intercambio y la sustitución de importaciones

En su primera formulación, el modelo estructuralista de industrialización sustitutivo derivó entonces del secular deterioro de la relación de precios del intercambio. ¹¹ La tesis cepalina original (CEPAL, 1951) se basaba en la asimetría de la formación de los precios: la periferia, basando sus precios de exportación agrícolas en bajos costos derivados del exceso de oferta de mano de obra, como se explica más arriba, y el centro, aplicando sobrepuestos monopolísticos a sus exportaciones industriales para beneficio de sus propias empresas y fuerza de trabajo. Este modelo, esencialmente neoricardiano, se reemplazó pronto por la versión basada en el diferencial de elasticidades-ingreso descrito en Prebisch (1962) y Singer (1950). La crítica neoclásica inicial (por ejemplo, de Viner, véase FitzGerald, 1994) del modelo de la CEPAL estaba casi exclusivamente dirigida a

este segundo argumento de la relación de precios del intercambio: desde el punto de vista del modelo ortodoxo, los precios del sector primario deberían subir en relación con los de las manufacturas en el curso del tiempo, debido a la creciente productividad industrial, por un lado, y a la escasez de recursos naturales, por otro. Estudios empíricos recientes parecen indicar que la tesis Prebisch-Singer no sólo es válida para la relación de precios del intercambio de los productos primarios a largo plazo (Sapsford, Sarkar y Singer, 1992), sino que un fenómeno similar ocurre con las exportaciones de productos manufacturados de uso intensivo de mano de obra de los países en desarrollo (Sarkar y Singer, 1991). Por ello, la CEPAL argumentó que la única forma de acelerar el crecimiento en América Latina era reduciendo el contenido de importaciones de la oferta, porque para una relación dada de precios del intercambio, las importaciones del centro son función del nivel de ingresos del mismo y de la relación de precios del intercambio, en tanto que las importaciones de la periferia dependen del ingreso de la periferia y de la relación de precios del intercambio. Suponiendo que los coeficientes del centro son exógenos,^{12/} es evidente que sólo se puede acelerar el crecimiento reduciendo los coeficientes en la ecuación de demanda de importaciones de la periferia --éste es, en esencia, el significado de la "sustitución de importaciones". En otras palabras, el argumento para la protección no deriva de consideraciones de eficiencia estática, sino de crecimiento dinámico.

Dos etapas distintas de la industrialización sustitutiva se distinguieron después (Furtado, 1970; Fajnzylber, 1983). La etapa inicial fue la sustitución de bienes de consumo masivo no duraderos e insumos básicos con protección aduanera y abastecimiento externo permanente de bienes de consumo duradero, insumos complejos y bienes de capital, sobre la base de un mercado interno cautivo, amplio crédito e inversión y una tecnología conocida. La etapa "avanzada" suponía la sustitución de bienes de consumo duraderos, insumos complejos y bienes de capital. Estos se enfrentarían a un mercado más difícil formado por los exportadores primarios, las ramas de bienes de consumo existentes y consumidores de elite, que exigirían una fuerte inversión en tecnología, amplio respaldo del gobierno y capacidad de competencia en calidad con los proveedores externos.

Más aún, las hipótesis del modelo original de CEPAL se hicieron más realistas al distinguir entre estas dos etapas de industrialización sustitutiva en términos de los cambios estructurales en la elasticidad precio e ingreso de las importaciones como resultado del propio proceso de industrialización (Villarreal, 1988). En la etapa inicial, las importaciones restringen el crecimiento económico porque la elasticidad ingreso de la demanda es superior a la unidad en tanto que la baja elasticidad precio hace necesaria la intervención directa para reducir el coeficiente de importaciones. Una vez que la industria local produce bienes previamente importados, en la etapa avanzada, la elasticidad precio de la demanda de importaciones subirá, en tanto que la saturación de los mercados locales reducirá la elasticidad ingreso. Así, en la etapa avanzada, la estrategia de industrialización puede basarse en las exportaciones más que en la demanda interna, y la política de tipo de cambio será más eficaz para frenar las importaciones. No hay ninguna razón, en todo caso, para que una etapa de industrialización deba seguir automáticamente de la otra. Esto depende del tamaño del mercado interno, que permita las economías de escala que requiere la producción de bienes de capital; la capacidad de las industrias

establecidas inicialmente de absorber aranceles en insumos y maquinaria importados; y el éxito en el cambio a la exportación de manufacturas.

Un elemento central de este modelo fue la posición de que el ahorro no era en sí una traba al crecimiento. Este no era un concepto keynesiano sobre el nivel de la demanda efectiva, sino más bien una consecuencia lógica del argumento de la CEPAL de que la restricción de corto plazo de la expansión de la producción interna era la disponibilidad de divisas (v.g. bienes de producción importados) y no la capacidad de producción como tal. Se sentía que la demanda de inversión por sí sola era muy pequeña para generar pleno empleo, debido a la falta de voluntad de invertir de las empresas privadas -el ahorro era bajo porque la inversión era escasa, y no al revés. La restricción externa y la falta de decisión de los inversionistas pueden ser vistas como keynesianas, en el sentido amplio de preferencia por la liquidez y empuje empresarial, respectivamente.

El bajo nivel de inversión industrial que registraba América Latina, a pesar del nivel relativamente alto de rentabilidad que aseguraba la protección, era atribuido a factores internos (Prebisch, 1962): primero, la renuencia de los recipientes de rentas de exportación (grandes terratenientes y empresas mineras) a invertir en el sector manufacturero; segundo, la escala de los proyectos industriales modernos superaba la capacidad financiera y de gestión de los empresarios locales; tercero, la falta de una infraestructura económica adecuada (energía, transporte, etc.) y de una fuerza de trabajo capacitada; y cuarto, la falta de expertizaje tecnológico, que era monopolizado por las empresas extranjeras. Para la CEPAL, la resolución de estos cuatro problemas hacía necesaria una inversión pública de gran escala, una importante intervención del Estado en la producción y una planificación indicativa del conjunto de la economía. Sin embargo, este papel estratégico del Estado se veía siempre como de apoyo al sector privado y una sustitución (ojalá temporaria) de la falta de grandes empresarios locales. Esta visión [13/](#) no representaba un apoyo al proceso de socialización de los medios de producción, por lo que no podía ser tildada de 'populista' en el sentido de haber sido diseñada para perjudicar los intereses empresariales en beneficio de la clase trabajadora o de productores pequeños, [14/](#)

4. La restricción externa

El modelo de la CEPAL dependía entonces de la existencia de una restricción externa real sobre el volumen de la producción que opera antes que la restricción de la capacidad productiva. Se creía que los mercados de exportación estaban limitados por las barreras proteccionistas a las importaciones al centro para los manufactureros, y la sobreoferta de materias primas de la periferia. [15/](#) Por cierto, ésta era una limitación a los exportadores de la periferia como grupo; pero cada país no podía ajustar su balance de pagos a la tasa de crecimiento deseada utilizando el tipo de cambio real.

Si las exportaciones y las importaciones son elásticas al tipo de cambio real, entonces podría parecer que el equilibrio comercial puede lograrse en cualquier nivel de la demanda agregada, moviendo el tipo de cambio real al nivel apropiado y, con ello, que el sector externo no puede considerarse como una restricción al crecimiento. Sin embargo,

el argumento de la CEPAL no depende de sostener que las elasticidades son efectivamente cero, sino que el nivel requerido de tipo de cambio real, de hecho, no se puede alcanzar -tanto por el efecto del tipo de cambio nominal en los precios internos y la inflación como por los límites sociales a la tasa de salario real. Aun con salarios indizados en forma incompleta, el enfoque estructuralista sostiene que habrá un piso socialmente aceptable al salario real (Dornbusch, 1980). Está claro que hay una relación directa e inversa entre el tipo de cambio real y la tasa de salario real. Si hay un límite inferior al salario real, hay un límite superior al tipo de cambio real. En este caso, porque la brecha comercial crece junto con la tasa de crecimiento pero disminuye con el tipo de cambio real, existe una restricción externa sobre la tasa máxima de crecimiento alcanzable.

Este enfoque forma parte importante de la teoría estructuralista de la inflación, según la cual una espiral inflacionaria se desencadena por grandes devaluaciones que provocan alzas equivalentes en los precios y los salarios, lo que a su vez aumenta el déficit fiscal monetizado debido al impacto en el gasto público y en el servicio de la deuda externa en dólares (Rodríguez, 1980).^{16/} Esto se vio como la justificación de los programas de estabilización heterodoxos que se basaban en controles directos de salarios y precios como alternativa al ajuste del tipo de cambio. Además, se necesitaba la acción pública para romper los cuellos de botella de la oferta interna de bienes salariales -especialmente alimentos- e insumos industriales claves (Thorp, 1971).^{17/}

5. El empleo y la industrialización sustitutiva

Otro aspecto de la distribución del ingreso que es esencial para el modelo de CEPAL es el del empleo. El crecimiento del empleo industrial (o del 'sector moderno') a una tasa más elevada que el conjunto de la fuerza de trabajo es el medio principal para eliminar la pobreza mediante la absorción de mano de obra de los sectores de baja productividad de la agricultura campesina, los talleres artesanales y los servicios menores. Para esto es necesario que la producción (y el acervo de capital) crezcan más rápidamente que la suma del crecimiento de la productividad y el crecimiento demográfico. En otras palabras, no hay una fácil sustitución de capital por trabajo como en el modelo neoclásico. ^{18/} La teoría cepalina de desempleo estructural deriva formalmente de una función de empleo de tipo Leontiev, donde el empleo depende de la producción y de parámetros de productividad del trabajo tecnológicamente determinados que definen la densidad del capital, que aumenta con el progreso técnico.^{19/} El progreso tecnológico se genera esencialmente en el centro, y luego se transfiere a la periferia a través de la importación de instalaciones y equipos. Un aumento de la productividad del capital reducirá entonces la tasa de acumulación necesaria para disminuir el desempleo. La incorporación de nuevas tecnologías en el acervo de capital se logra con nuevas inversiones ^{20/} y por ello depende de la tasa de acumulación. Esta solución dinámica al problema del empleo contrasta con la solución estática basada en la adopción de técnicas intensivas en el uso del trabajo o de una estrategia basada en sectores intensivos en uso de trabajo, como la agricultura. ^{21/}

Posteriormente, la CEPAL desarrolló su modelo backward de heterogeneidad estructural

en el mercado de trabajo. Se había definido inicialmente por separado un sector tradicional como complementario del sector moderno (intensivo en capital), basado implícitamente en una formulación tipo Lewis de trabajo excedentario como mano de obra residual de los sectores de agricultura campesina o sectores urbanos informales (Prebisch, 1959). Posteriormente, el modelo se modificó sustantivamente para reflejar la idea de que un aumento de la producción en el sector moderno desplazaría producción del sector tradicional, y que este último es más intensivo en el uso de trabajo que el anterior; con ello, el empleo total podía en realidad caer a pesar del crecimiento (Rodríguez, 1980, pp. 98 y ss.). El análisis de la determinación de los salarios también se alejó de un concepto inicial de trabajo excedentario en el sector tradicional que determinaba el precio de oferta del trabajo para el sector moderno (Prebisch, 1962) hacia la negociación de los salarios nominales determinada por factores institucionales.

En suma, el pleno empleo -y con ello el aumento de los ingresos de los trabajadores absorbidos del sector tradicional- en la teoría de CEPAL se determina, no sólo por la tasa de salario, sino por la tasa de acumulación en el sector moderno y la tecnología incorporada, por un lado, y la dinámica demográfica, por otro. La industrialización conducida por el Estado, basada en la sustitución de importaciones, fue vista así como un medio para superar la pobreza estructural en el largo plazo.

La crítica neoclásica al modelo de sustitución de importaciones

Por conveniencia puede dividirse la crítica de la teoría de la industrialización sustitutivo en tres líneas de argumentos. [22/](#) Primero, está la crítica de la teoría ortodoxa del comercio, que sostiene que la teoría de la CEPAL, omite los principios básicos de las ventajas comparativas. Segundo, la crítica desde la perspectiva del desequilibrio sectorial, que argumenta que la protección lleva a desfavorecer a la agricultura y, con ello, limita las exportaciones (y, por extensión, el crecimiento del PIB) y genera escaso empleo. Tercero, desde el punto de vista de la economía institucional, se argumenta que la intervención del Estado y el rentismo que genera conducen a grandes ineficiencias.

1. Omisión de las ventajas comparativas

La crítica teórica inicial del modelo de la CEPAL era, en efecto, una reafirmación de los axiomas del modelo neoclásico de Heckscher-Uhlin-Samuelson -que incluye una frontera común de posibilidades de producción, pleno empleo de la mano de obra y del capital y la ausencia de poder monopolístico. De hecho, el modelo de la CEPAL cuestionaba la validez de estos supuestos y derivaba las consecuencias de otros axiomas para el crecimiento y el empleo. No obstante, todas las críticas apuntaban al argumento genérico de Prebisch (1962) y Singer (1950) -la llamada 'tesis Prebisch-Singer'- sobre la relación de precios del intercambio, y no tomaban en cuenta el análisis de la CEPAL sobre las estructuras económicas internas. La incapacidad de la CEPAL de exponer su propia teoría en forma rigurosa significó, además, que los críticos podían apoyarse libremente y con gran efecto en la antigua tradición de la crítica del libre comercio a la protección,

sobre la base del principio de las ventajas comparativas (Balassa, 1980).

Flanders (1964) parece ser el único economista neoclásico que se preocupó del modelo de Prebisch como se ha descrito, identificando claramente su confianza en el abandono de los axiomas estándares de país pequeño y pleno empleo. Estableciendo que Prebisch es mucho menos autárquico que lo que suponen muchos de sus críticos, Flanders destaca que, en el modelo, el efecto positivo de la protección depende de la acción concertada de suficientes países de la periferia para ser capaces de ejercer su poder monopolístico relativo como exportadores. Revela también la aplicación errónea de Prebisch del teorema de igualación de los precios de los factores: el que los salarios no se igualen entre centro y periferia no indica necesariamente que no se logre distribuir el progreso técnico, porque también debe considerarse la rentabilidad del capital.^{23/} Flanders entonces continúa su argumentación diciendo que el supuesto de la CEPAL sobre trabajo excedentario, aunque razonable en sí (y restando valor a un supuesto básico del modelo neoclásico de la ventaja comparativa), no es un argumento en favor de la industrialización protegida como tal, sino más bien de la expansión de los sectores no transables --como la infraestructura de transporte, la educación o la agricultura campesina- para crear más empleo.

2. Desequilibrios sectoriales

El estudio de la OCDE (Little, Skitovsky y Scott, 1970) representa la crítica contemporánea más sustancial de la industrialización mediante sustitución de importaciones, y está dirigida explícitamente a la doctrina de la CEPAL. Se reconoce la necesidad de fomentar la industria pero se sostiene que la protección es un medio ineficaz e ineficiente de alcanzar este objetivo. La protección generará algún empleo industrial en forma directa, pero estimulará también la migración interna y el desempleo urbano. Se crea una desventaja contra las exportaciones de uso intensivo de trabajo (como las textiles) debido a la presencia de bienes de capital importados baratos y una legislación social diseñada para proteger los intereses de los que ya están empleados en la industria. Además, la agricultura, intensiva en empleo, sufre de falta de crédito, impuestos excesivos y un tipo de cambio sobrevaluado.

El desequilibrio sectorial surgiría, según el estudio de la OCDE, por el exceso de importaciones de bienes de capital provocado por distorsiones en los precios de los factores, y por el aumento de la demanda de bienes intermedios y materias primas a pesar de la caída de las importaciones de bienes de consumo manufacturados. El énfasis en el ahorro más que en la generación de divisas desalienta las exportaciones, lo que se manifiesta en escasez de insumos importados, sobrevaluación del tipo de cambio y altos niveles de costos internos. Estas críticas sugieren que subvencionar el uso del trabajo, proporcionar capacitación por cuenta del Estado, canalizar el ahorro hacia la industria a través de bancos de fomento y promover vigorosamente las exportaciones sería una mucho mejor estrategia. Es interesante señalar que no sólo se encuentra la mayoría de estas recomendaciones en los documentos iniciales de la CEPAL, sino que también las proposiciones de la OCDE admiten -y esto es por demás sugerente- que la industrialización no se genera espontáneamente por el mercado y requiere la intervención

específica del gobierno.[24/](#)

3. El rentismo

Muchos críticos neoclásicos sugerían (y todavía lo hacen) que bajo la industrialización sustitutiva los gobiernos alientan el exceso de gasto público, los capitalistas asumen comportamientos rentistas y los trabajadores industriales empujan los salarios hacia arriba -generando un desequilibrio macroeconómico crónico. Esta línea de crítica de la industrialización conducida por el Estado en América Latina está dirigida no sólo al efecto de los aranceles como tales, sino también a toda intervención del gobierno para promover la industria más allá de la que inducen naturalmente las fuerzas del mercado. Esta teoría del fracaso del Estado sostiene que el gobierno es, en la práctica, incapaz de identificar exactamente las externalidades, de superar problemas de coordinación o de prever una ventaja comparativa futura. Este es, en parte, un problema de información, pero también de la propia función objetiva del gobierno, que es expandir su propio gasto y elevar el ingreso de sus miembros o --en el mejor de los casos- ganar la próxima elección. Esto no conducirá a la adopción de una política para maximizar el bienestar, distorsión sistémica que fomenta el comportamiento rentista de las empresas que se benefician de la protección. Este fracaso del Estado se ve como una característica intrínseca de la industrialización sustitutiva (Banco Mundial, 1987).

El costo de bienestar de esta protección lo asume el conjunto de los consumidores o los desempleados, ninguno de los cuales constituye una camarilla política organizada. El rentismo se convierte en la fuerza determinante de las opciones tecnológicas, lo que a su vez aumenta el costo de la industrialización y la hace a la postre insostenible. [25/](#) A nivel macroeconómico, se argumenta que la inflación crónica y las crisis recurrentes de balance de pagos eran producto del exceso de demanda interna que derivó directamente de la industrialización sustitutiva. La presión popular sobre los gobiernos para aumentar el gasto público, subir los salarios, reducir la flexibilidad del mercado de trabajo y proteger a los sectores industriales vulnerables -combinada con conflictos distributivos sobre participaciones en el ingreso- son la raíz de los desequilibrios macroeconómicos en América Latina (Dornbusch y Edwards, 1991).

Como institución de las Naciones Unidas, la CEPAL mostraba una natural circunspección en estos temas de economía política; pero Prebisch (1962) identificó claramente que los terratenientes se oponían a la industrialización y que los industriales necesitaban apoyo del gobierno. Otros autores estructuralistas vieron a las empresas extranjeras como actores claves en la iniciación y posterior frustración de la industrialización sustitutiva (Hirschman, 1968). La mayoría de los economistas políticos de la época en América Latina señalaban la debilidad relativa de la burguesía nacional, producto de su relación de dependencia con el capital externo (Cardoso y Faletto, 1971). Se argumentaba también que los altos niveles de utilidad en los sectores no transables como la construcción y la banca significaban que no habría existido ninguna inversión industrial sin niveles de rentabilidad similares, que sólo la protección podía proporcionar. La dependencia externa explica también por qué se concedieron niveles tan altos e indiscriminados de protección a sistemas industriales conducidos por empresas

internacionales que no podían lógicamente invocar el criterio de industria naciente (Fajnzylber, 1983).

IV. El modelo de la CEPAL y teorías recientes sobre tecnología, comercio y estrategia industrial

1. Progreso tecnológico y estrategia industrial

El problema del progreso tecnológico y de la transferencia de tecnología del centro a la periferia fue un elemento clave en la teoría de industrialización de la CEPAL, en general, y en la industrialización sustitutiva, en particular. Metodológicamente, el modelo de la CEPAL, se entiende mejor como una crítica a la idea de que sólo las fuerzas del mercado Generarán el desarrollo económico en América Latina [26/](#) más que como una teoría económica distinta. Para la CEPAL, la política debía tratar de racionalizar y encaminar el proceso de industrialización dirigido por el mercado cuando era ,gatillado por choques externos. Desde sus comienzos, estuvo claro que la promoción de las exportaciones (tanto de productos primarios como industriales) sería necesaria para el crecimiento económico sostenido,pero, para que esto tuviera algún efecto, debía acompañarse por una liberalización de las importaciones por parte de los países industrializados (Prebisch, 1962).

El argumento cepalino no era entonces el clásico de la industria naciente, que se basa en la teoría estática de la división internacional del trabajo en que en un esquema de libre comercio, sólo se justifica la protección de los sectores que pueden reducir sus costos a largo plazo. La tesis de la CEPAL se basa en un concepto dinámico: el desarrollo del esquema centro/periferia se da a diferentes tasas de crecimiento de la productividad, y como el trabajo no tiene movilidad internacional, esta condición lleva al deterioro de la relación de precios del intercambio y a la concentración de los frutos del progreso en el centro (Pinto, 1965). La protección debe mantenerse hasta que los diferenciales de productividad y salarios se eliminen, más bien que aceptar en la periferia los niveles bajos de salanos implícitos en su menor productividad (Prebisch, 1959).

Los problemas evidentes de la industrialización sustitutiva eran en la práctica el eje del análisis de la CEPAL a principios del decenio de 1960, pero las restricciones estructurales y el retraso tecnológico (más que las distorsiones de los precios internos o la intervención del gobierno) eran vistos como el problema fundamental para avanzar de la primera a la segunda etapa de la industrialización sustitutiva. Más aun, para industrializadores tardíos, hasta la primera etapa sería problemática: "la sustitución de importaciones tuvo lugar sólo en países que habían ya completado la fase inicial de industrialización, es decir, países [27/](#) que ya tenían un núcleo importante de industrias de bienes de consumo no duraderos" (Furtado, 1970, p. 90) porque podían combinar eficientemente la capacidad instalada con la expansión de la demanda interna. Al avanzar la sustitución de importaciones, los costos de los insumos subieron -creando mercado para una sustitución adicional de importaciones-, pero "la industrialización inducida por

la sustitución de importaciones es, en sentido estricto, un fenómeno del decenio de 1930 y el período de la guerra, esto es, cuando la caída de la capacidad para importar permitió la utilización extensiva de un núcleo industrial formado anteriormente" (*op. cit.*, p. 92). Los países que emprendieron la sustitución de importaciones en una fase posterior [28/](#) no lo hicieron en forma aislada; el proceso estuvo dominado por empresas transnacionales, lo que llevó a altos coeficientes de importación de modo que "la industrialización mediante sustitución de importaciones es relativamente ineficiente como factor para promover el cambio estructural en países donde ha sido adoptada sólo después de los años 50" (*op. cit.*, p. 113).

En el enfoque de la CEPAL, que se basa en la economía industrial estándar aplicada a mercados imperfectos, hay una clara segmentación tecnológica por tipos de empresa. Los inversionistas locales evitan el sector de bienes de capital por ser demasiado competitivo y riesgoso. No obstante existir barreras tecnológicas y de costos para entrar a estos sectores, ellas no constituyen una protección natural por la facilidad de entrada de las empresas transnacionales. Las empresas extranjeras son líderes oligopolísticos en el centro y la periferia, pero son más eficientes en el primero y ahí tienen mercados más grandes, por lo que no desarrollan investigación y desarrollo en la periferia (Fajnzylber, 1983).

La industrialización permanente requeriría una mayor -y no menor-intervención del gobierno, pero reorientada a promover la investigación local, la capacitación de la fuerza de trabajo y la penetración de los mercados de exportación, resolviendo los principales cuellos de botella de la energía y el transporte con acción pública.

2. Nuevas teorías de comercio

Los acontecimientos recientes en la teoría del comercio han ido más allá del conocido modelo neoclásico para examinar con mayor profundidad las consecuencias del comercio de manufacturas entre economías industriales, donde el comercio es mayoritariamente intrasectorial y no intersectorial. La teoría de sustitución de importaciones había sostenido que a medida que el producto y el comercio se alejan de actividades basadas en recursos naturales, los supuestos teóricos de que la función de producción es la misma para todos los países se derrumban -de modo que la eficacia de la industrialización sustitutiva sólo podía definirse en términos de aumento de la productividad inducida o de aceleración de las tasas de acumulación de capital y no por los costos comparativos estáticos (Bruton, 1968).

En las llamadas nuevas teorías del comercio, el cambio tecnológico se considera una fuerza dinámica fundamental: las dotaciones de capital y capacidad técnica se construyen como resultado de la acumulación de capital físico y humano, con grandes economías de escala y externalidades económicas, mientras que la formación de precios se basa en diferentes formas de poder monopolístico (Grossman y Helpmann, 1991). A primera vista, hay similitudes intuitivas con la teoría de la CEPAL, no obstante que los modelos cepalinos originales se basaban en el comercio entre una periferia --exportadora de productos primarios- y un centro -exportador de manufacturas- y no del comercio

intraindustrial que preocupa a la nueva teoría del comercio. En particular, las propuestas de la CEPAL en cuanto al efecto de las barreras de entrada y el tamaño de la empresa en la competencia entre empresas transnacionales y locales reseñada, son claras precursoras de la formulación teórica más formal de la actualidad.

La creación cumulativa de dotación sectorial, que es la esencia de las nuevas teorías de comercio, endogeniza la productividad de los factores en un modelo dinámico que justifica diferentes formas de intervención del gobierno para apoyar la inversión y la capacitación. En contraste, el modelo neoclásico supone que el crecimiento de la productividad es igual en todos los sectores (posiblemente cero), o que es aleatorio, o que al menos es mayor en el sector exportador que en los que compiten con las importaciones. Los dos primeros supuestos son claramente ilógicos, en tanto que el tercero es empíricamente contingente -por lo que el modelo teórico carece de validez general. Más aún, las teorías modernas de la formación de los precios como un margen monopolístico (u oligopolístico) sobre los costos, basada en la innovación tecnológica (nuevos productos) y las barreras de entrada, muestran que los mercados no se ajustan sobre la base de los costos marginales y la productividad de los factores. Esto también coincide con el modelo de la CEPAL.

En ningún caso queda claro, sin embargo, que las nuevas teorías del comercio vayan a mostrar que los aranceles son la mejor forma de apoyar la industrialización (Krugman, 1989), a menos que pudiera demostrarse claramente que promueven mayores tasas de formación de capital o conducen, de alguna forma intrínseca, a una mayor actividad de investigación y desarrollo o de capacitación de la fuerza de trabajo. Esto podría ocurrir en la industrialización sustitutiva, pero presumiblemente como resultado de políticas gubernamentales adicionales, y lo anterior podría ser igualmente aplicado a una estrategia de promoción de exportaciones. Lo que sí muestran las nuevas teorías del comercio es que los efectos de bienestar de la liberalización del comercio sobre el empleo y los salarios son técnicamente indeterminados, y posiblemente negativos.

Más aún, la convergencia de las tasas de crecimiento en el modelo neoclásico de comercio/crecimiento depende del supuesto crucial de que simultáneamente con el comercio se produce la difusión internacional del conocimiento. Si se abandona este supuesto y no hay propagación del conocimiento, el comercio de bienes puede llevar a una divergencia en las tasas de crecimiento. Aunque el comercio de insumos intermedios o por empresas transnacionales que facilitan la difusión del conocimiento pueden afectar este resultado, el efecto final sigue siendo indeterminado (Feenstra, 1996). De nuevo, este planteamiento teórico moderno parecería congruente con la visión intuitiva del modelo original de la CEPAL.

Londero y Teitel (1996) observaron que, en muchos países de América Latina, las manufacturas desarrolladas para el mercado local durante el período de industrialización sustitutivo fueron posteriormente exportadas con tasas de crecimiento sólidas; atribuyen este resultado a los efectos externos de la industrialización, incluido el aprendizaje tecnológico, que compensan el bajo nivel de competencia. Este resultado se infiere del hecho de que los coeficientes de insumo-producto de las respectivas ramas para

exportaciones de manufacturas indican que los productos son de uso relativamente intensivo de capital o de mano de obra especializada, y no reflejan una ventaja comparativa natural de dotación de mano de obra no calificada y recursos naturales. [29/](#)

3. La teoría del crecimiento endógeno

Es esencial para la teoría de industrialización sustitutiva el crecimiento de la productividad, pero a la CEPAL le fue difícil formalizarlo. En el modelo estructuralista, implícitamente, la producción se explica por cambios en el acervo de capital, tanto del sector público como del sector privado, con un efecto positivo del primero sobre el segundo. Una restricción externa enlaza la acumulación a la capacidad de importar, y éstas a las exportaciones -las que son función principalmente del volumen del comercio mundial y de la relación de precios del intercambio-, así como el propio acervo de capital. Esto contrasta agudamente con el modelo de crecimiento neoclásico estándar (Dennison, 1967) en que la producción depende solamente de la oferta de capital y de trabajo, con rendimientos decrecientes a escala que implican un eventual agotamiento del proceso de crecimiento. Se dice que la productividad total de factores bajo el régimen de sustitución de importaciones es baja y decreciente: por un lado, la intensidad de uso de capital es demasiado alta, lo que lleva a un crecimiento menor con una dotación dada de capital y de trabajo porque la protección aumenta la rentabilidad más allá del punto óptimo y, por otro, la competencia es menor que en una economía abierta, de modo que las empresas no necesitan introducir nuevas técnicas para mantener su participación en el mercado. Sin embargo, estas proposiciones no se ven confirmadas por comprobaciones empíricas. [30/](#)

Las teorías modernas del crecimiento endógeno fueron diseñadas para explicar la persistencia del crecimiento a largo plazo, lo que no debería suceder según el modelo neoclásico (Barro y Sala-i-Martin, 1995). La actividad de investigación (dentro de las empresas o en un 'sector de investigación' ajeno a ellas) se centra en productos nuevos, calidad o costos de elaboración. La actividad investigadora puede contribuir al acervo de capital de conocimiento público, lo que reduce el costo de investigación futura de todas las empresas. Se pueden aplicar argumentos similares a las externalidades que surgen de la capacitación de la fuerza de trabajo o a la provisión de infraestructura común. En este sentido, el modelo de la CEPAL puede ser visto como una variación del modelo 'AK' estándar (véase, por ejemplo, Romer, 1986) con rentabilidad creciente a escala, donde la tecnología se incorpora a la inversión por cambios en la productividad total de los factores y la constante (A) representa el efecto de los regímenes de política, las instituciones económicas y factores ambientales por el estilo. Sin embargo, en el modelo de la CEPAL, la inversión (y con ello K) en lugar de estar determinada por las tasas de ahorro, dependería de la restricción externa.

Lo que hace endógenas a estas teorías es la medida en que ellas modelan la forma como la propia estructura del mercado proporciona incentivos para que los agentes económicos inviertan en investigación (o capacitación o infraestructura) que conduce al crecimiento, inversión que está resguardada por patentes (u otras formas de renta). El poder monopolístico conferido surge de una barrera de entrada impuesta por los competidores, [31/](#)

lo que a su vez genera la renta monopolística. En otras palabras, el proceso de crecimiento óptimo no deriva de mercados de competencia pura, por lo que sólo se puede conseguir con intervención del gobierno. De esto no se desprende que la protección arancelaria a la industria manufacturera necesariamente engendrará un proceso de crecimiento endógeno creando rentas monopolísticas -porque éstas pueden no invertirse en investigación. Aun siendo razonable sostener que la inversión de capital tiene una rentabilidad constante, o hasta creciente, esto no significa necesariamente que la inversión pública generará más externalidades que las que se pierden por su propia ineficiencia interna. No obstante, estas visiones modernas parecen ser notoriamente congruentes con las visiones anteriores -aunque no formalizadas de la CEPAL.

V. La industrialización y la crisis fiscal del Estado latinoamericano

Este trabajo ha pretendido revisar la teoría estructuralista de la sustitución de importaciones como base para una acumulación industrial conducida por el Estado. Es evidente que este tipo de concepto fue parte importante del proceso de industrialización acelerada de los países de desarrollo tardío como Alemania y Japón (Gerschenkron, 1969) así como para las economías dinámicas del Asia oriental en el pasado más reciente. Sin embargo, la teoría cepalina no estableció un argumento económico coherente para la intervención estatal -con su correspondiente doctrina fiscal-, lo que pudo haber apuntado a largo plazo un clima favorable para la inversión privada, la expansión de las exportaciones y la capacitación de la fuerza de trabajo.

El problema central al evaluar la industrialización sustitutiva es la eficiencia dinámica, no la estática. El resultado de la protección y de la intervención gubernamental debería entonces medirse por las altas tasas de inversión productiva en la industria. Si la intervención estatal podía asegurar una rápida acumulación por las empresas privadas, parecía razonable esperar que a la postre las economías de escala y el aprendizaje por la práctica las haría capaces de competir internacionalmente. Los niveles de protección arancelaria y de distorsión de precios hacia 1970 eran similares a los de Asia oriental en esa misma época (Taylor, 1996), cuando la CEPAL ya había reconocido las limitaciones de la industrialización sustitutiva y ya hacía algún tiempo que se estaba virando hacia la promoción de las exportaciones en la región.

El problema estriba en explicar por qué el cambio generalizado hacia las exportaciones industriales como motor del crecimiento no se concretó sino hasta el desmantelamiento de la protección de las importaciones a fines de los años 80 (Bulmer-Thomas, 1994). No hay mucho en el pensamiento de la CEPAL o en la teoría estructuralista que explique esta demora, lo que probablemente impidió que la industria de América Latina conquistara una posición competitiva en los mercados mundiales y aumentara la tasa de inversión productiva a niveles capaces de absorber la fuerza de trabajo y reducir la pobreza en una base sostenible [32/](#) Por supuesto que los gobiernos latinoamericanos no aplicaron un modelo único y uniforme en respuesta a la doctrina de la CEPAL: períodos de liberalización en un país coincidían con períodos de nacionalización en otros; los tipos de

cambio y los aranceles subían y bajaban. Más aún, "a mediados del decenio de 1970 comenzaron a dominar factores de corto plazo... al punto que no viene al caso hablar de estrategia de desarrollo' de ningún tipo" (Rodríguez, 1980, p. 175).

La teoría microeconómica reconoce ahora que la incertidumbre es el mayor desincentivo para que las empresas hagan inversiones fijas de largo plazo (Dixit y Pindyck, 1994); mientras la teoría económica destaca la importancia de un crecimiento estable de la demanda para explicar la inversión agregada del sector privado, así como la provisión de capital general en la forma de capacitación e infraestructura (FitzGerald, Jansen y Vos, 1994). La protección arancelaria y la inversión pública pueden ser vistas como medios para proporcionarle esta estabilidad al mercado. Para el paso siguiente al crecimiento industrial orientado por las exportaciones, la confianza empresarial en un régimen económico y reglas del juego estables son también indispensables. América Latina ha sufrido una serie de choques externos y frecuentes cambios de política económica, lo que ha menoscabado sin duda la eficiencia de la estrategia de industrialización.

En retrospectiva, es evidente que una de las causas fundamentales de la gravedad de esos choques externos y de los cambios frecuentes de política económica durante el período de la posguerra fue de naturaleza fiscal. Los déficit persistentes del sector público generaban presiones inflacionarias y niveles excesivos de deuda, que hacían extremadamente difícil el manejo macroeconómico y aumentaban inevitablemente la incertidumbre en los negocios. En esa época, la teoría estructuralista contemporánea sugería que los desequilibrios fiscales eran en gran medida endógenos, producto de sistemas tributarios históricamente débiles, de las exigencias de financiar el desarrollo económico y del costo del servicio de la deuda (CEPAL, 1973). En cambio, la crítica siguiente atribuye los crecientes déficit fiscales de este período a presiones populistas de mayor bienestar y a niveles de salarios y empleo poco realistas, combinados con el deseo de burócratas de aumentar el tamaño del Estado (Edwards, 1995).

La pregunta clave es entonces hasta qué punto esta crisis fiscal era intrínseca al modelo de industrialización sustitutiva. La cuarta parte del gasto corriente del gobierno en América Latina durante las décadas de la posguerra se dedicó a producir subsidios y servicios para la empresa privada; el resto, se dividía casi por partes iguales entre defensa y seguridad, salud y educación y administración general (CEPAL, 1973). Como el gasto en salud y educación se orientaba principalmente a los empleados del sector moderno, y en las fuerzas armadas para garantizar los derechos de propiedad, parece razonable suponer que una parte significativa del gasto corriente podía igualmente atribuirse a la promoción de la inversión privada.. La inversión pública en el período de la industrialización sustitutiva [33/](#) en vez de las obras de riego y caminos rurales, prefirió la infraestructura urbana y la industria pesada; parece razonable concluir que este cambio estuvo relacionado estrechamente con la estrategia de industrialización conducida por el Estado de la que la sustitución de importaciones formaba parte (Baer, 1974).[34/](#)

La recaudación tributaria también creció a medida que se expandía el Estado en América Latina, pero mucho menos que el gasto. [35/](#) Hubo una caída en la proporción de la tributación correspondiente a la propiedad y al ingreso, por diferentes incentivos a la

inversión establecidos como parte del programa de industrialización. En consecuencia, la participación de la tributación sobre los bienes salariales aumentó marcadamente en toda la región. Estimaciones de la CEPAL sugerían que en América Latina en su conjunto el sistema tributario de mediados del decenio de 1960 tenía alguna progresividad entre los pobres rurales y urbanos, pero que era fuertemente regresiva para los grupos de ingresos más altos.[36/](#)

El resultado inevitable de estas dos tendencias divergentes fue una expansión sostenida del déficit fiscal en toda la región, a pesar de los frecuentes intentos de estabilización macroeconómica. Como en la región los mercados de capitales estaban limitados, sólo había una alternativa: monetizar el déficit fiscal con las presiones inflacionarias consiguientes, o endeudar al sector público en el exterior con la acumulación consiguiente de deuda pública. Las presiones inflacionarias eran enfrentadas con repetidos intentos de estabilización que tendían a deprimir la inversión privada a través del efecto de desaceleración. La acumulación de deuda pública llevaba inexorablemente a la vulnerabilidad a las tasas de interés mundiales, y tuvo efectos fuertemente negativos en la inversión privada, tanto en términos de mayores déficit fiscales como de una incertidumbre macroeconómica creciente.

En suma, bien puede ser que el mayor defecto del modelo de industrialización sustitutivo en América Latina haya sido de naturaleza fiscal, que llevó a bajas tasas de acumulación de capital -más que una crisis de crecimiento y productividad propiamente tal. A nivel de la doctrina económica, esta falta de una teoría fiscal positiva fue una debilidad central del modelo estructuralista de industrialización. La CEPAL tenía una visión clara de la necesidad de apurar el tranco de la inversión pero no de cómo financiarlo sin crear inestabilidad macroeconómica.

VI. Conclusiones

La tesis principal de este trabajo ha sido que la teoría estructuralista de sustitución de importaciones, a pesar de sus fallas, era mucho más compleja y profunda de lo que sus críticos estaban dispuestos a reconocer. Los cepalinos comprendían que la sustitución de importaciones comenzaba como respuesta endógena a un choque exógeno, generando un proceso que podía racionalizarse por la acción pública bajo las permanentes restricciones al crecimiento de las exportaciones y del financiamiento externo que se registraron en las décadas de la posguerra. La teoría de la CEPAL puede incluso ser interpretada como un intento temprano de adaptar la economía ortodoxa a condiciones de falla sistémica del mercado.

El pensamiento de la CEPAL, sin duda, tuvo una influencia importante en los economistas de los gobiernos y en los académicos de la región en las décadas de la posguerra. Debido a que los administradores del Estado eran relativamente autónomos de la presión de intereses de grupos sectoriales y de instituciones financieras internacionales, estuvieron abiertos a una doctrina económica que parecía justificar la intervención estatal y que fortalecería a la nación en el ámbito internacional.[37/](#) Doctrinas económicas similares se hicieron típicas en la industrialización tardía de Europa y Japón

(Gerschenkron, 1969). En cambio, hay poca evidencia de que la teoría de la CEPAL en su conjunto haya sido abrazada por industrialistas privados, a pesar de su constante justificación de la protección arancelaria en defensa de intereses particulares (Cardoso, 1971).

Como hemos visto, evaluar la crítica de los economistas ortodoxos presenta un problema metodológico serio porque no siempre está claro si lo que se critica es una teoría económica particular, un conjunto específico de recomendaciones de política o la experiencia histórica de un país determinado. Todas pueden erróneamente fundirse en una leyenda negra. Sin embargo, como hemos visto, la proposición de que la CEPAL veía a la industrialización sustitutiva como el mejor modelo de desarrollo económico no es del todo efectiva -la CEPAL veía la industrialización sustitutiva como un proceso forzado por el choque externo, el que debía ser racionalizado por la intervención del Estado, pero que, en esencia, era una solución subóptima. La proposición de que la CEPAL recomendó la industrialización sustitutiva como política a América Latina es verdadera hasta cierto punto, aunque estuvo consciente desde el principio de sus limitaciones prácticas. Sobre todo, la proposición de que los gobiernos adoptaron la industrialización sustitutiva por influencia de la CEPAL carece de exactitud histórica: incluso si la doctrina económica en América Latina hubiera estado fuertemente influenciada por el estructuralismo, su impacto en el proceso mismo de industrialización fue menos evidente de lo que se piensa porque no se pudo incorporar a una política eficaz (Ocampo, 1990, p. 169).

(Traducción del inglés)

Notas

1/ Por razones de espacio, en este trabajo no se presenta la exposición matemática de los modelos que se discuten: ella podrá encontrarse en FitzGerald (en prensa).

2/ En particular, el derrumbe de los sistemas de pagos y de comercio, la caída de los precios de las exportaciones y la demanda, y el cambio de signo de las transferencias de capitales.

3/ En este trabajo, la fuente de la teoría económica de la CEPAL es Rodríguez (1980), salvo que se indique otra cosa. Para una reseña de la CEPAL en su actuación, véase FitzGerald (1993)

4/ La influencia de otras escuelas de desarrollo económico sobre el pensamiento de la CEPAL, y viceversa, es un aspecto poco analizado, pero véase FitzGerald (1994) para una evaluación preliminar

5/ Para una definición del estructuralismo como teoría general aplicada a países semiindustrializados, véase FitzGerald y Vos (1989, capítulo 1).

6/ A mediados de los años 80 nació en América Latina una nueva escuela de economistas neoestructuralistas y neokeynesianos de gran valor técnico, pero desafortunadamente su trabajo está fuera de los alcances de este artículo.

7/ Tema central en los primeros dos *Estudios* de la CEPAL -que han aparecido anualmente desde 1949- de los cuales sólo el segundo fue escrito por Raúl Prebisch en persona. El enfoque crítico no era tan inusual para los organismos de Naciones Unidas, como podría parecer hoy: la Liga de las Naciones había establecido una tradición similar, que fue recogida por las Naciones Unidas en sus *Estudios Económicos* de después de la segunda guerra mundial, y en los que participaron Kalecki, Lewis y Singer.

8/ La propia exposición de Prebisch es algo oscura y, en partes, inconsistente (especialmente en lo que toca al mercado de trabajo): el modelo se explica formalmente en FitzGerald (en prensa) en términos del ajuste del acervo de capital en respuesta a los precios del intercambio.

9/ Curiosamente, este modelo parece no haber sido publicado nunca en español -al menos no en la bibliografía oficial de la CEPAL-. Sin embargo, está extensamente analizado en Rodríguez (1980, capítulo 5).

10/ En FitzGerald (1994) se discute sobre los orígenes y el usos de la CEPAL del concepto de "centro" y "periferia".

11/ Por razones de espacio, no es posible discutir aquí en detalle la polémica sobre la relación de precios del intercambio y el intercambio desigual. En Floto (1989) hay un excelente análisis al respecto.

12/ Aunque susceptibles de acción económica internacional, a través del mejoramiento del acceso a los mercados de crecimiento coordinado de las economías del Grupo de los Siete -que fue tema central de los informes de la CEPAL y luego de los de la UNCTAD, de la cual Prebisch fue Secretario General en 1964.

13/ Así lo veían también las instituciones financieras internacionales de la época y en los veinte años siguientes -véase, por ejemplo, Banco Mundial (1979). Una condición para recibir fondos de ayuda de la Alianza para el Progreso, de los Estados Unidos, después de 1961, era la constitución de un ministerio de planificación.

14/ A pesar de frecuentes acusaciones en este sentido de Dornbusch y Edwards (1991).

15/ Este fue también un supuesto ampliamente aceptado por los economistas ortodoxos - véase, por ejemplo, Raj y Sen (1961), Atkinson (1969).

16/ Nótese, sin embargo, que la teoría de la inflación de Prebisch siguió siendo básicamente monetarista.

17/ La teoría de la inflación "inercial" del decenio de 1980 se basaba en las expectativas del mercado de alza futura de los precios y los salarios, pero cae fuera del período de este análisis.

18/ Esto se explica en Rodríguez (1980, pp. 71 y ss.).

19/ De hecho, la densidad de capital ha subido en América Latina desde 1950 más rápidamente que la productividad del trabajo, lo que ha llevado a una caída permanente de la relación productocapital.

20/ Véase Scott (1989).

21/ Como lo propone, por ejemplo, Little (véase la sección siguiente).

22/ No consideraremos aquí la crítica radical del modelo de los autores marxistas y dependencistas. Tampoco analizaremos las consecuencias de la aplicación práctica de las políticas de industrialización sustitutivo -véase Fishlow (1987).

23/ Este es un error muy difundido - los reformadores del mercado del trabajo sugieren frecuentemente que si no se consideran otros factores de producción, la relación salarios/productividad deja a América Latina fuera de competencia

24 /Punto que comparte un documento relativamente reciente del Banco Mundial (1979).

25/ A pesar de que varias décadas de políticas proteccionistas lograron el objetivo de crear un sector industrial en América Latina, lo hicieron a un costo elevado. Las exportaciones, por lo general, se desalentaron, el tipo de cambio se sobrevaluó, la creación de empleo se quedó atrás y cantidades masivas de recursos fueron sacados de la esfera productiva y dedicados a hacer campañas para conseguir un trato siempre favorable de los sectores improductivos de la economía (Edwards, 1995, p. 119.

26/ En otras palabras, lo que hoy se conoce como "convergencia" en la teoría del crecimiento endógeno.

27/ Quiere decir Argentina, México, Brasil y Chile.

28/ Como Colombia, Perú y Venezuela

29/ Concluyen que estos resultados podrían ser interpretados como que los incentivos a la producción manufacturera son exitosos cuando promueven actividades de uso relativamente intensivo de factores que el proceso de industrialización tiende a hacer más abundantes.

30/ Todos los estudios empíricos disponibles muestran que durante el período anterior a 1975, la mayor determinante del crecimiento de América Latina fue la tasa de acumulación de capital. El ejercicio más completo de contabilidad del crecimiento de

América Latina de la posguerra (Hofman, 1996) muestra que entre 1950 y 1973 la productividad conjunta de los factores creció a una velocidad razonable; de hecho, todos los países muestran un crecimiento de la productividad más rápido entre 1950 y 1973 que entre 1980 y 1994, período de la liberalización. No obstante, una vez que se consideran los cambios en la calidad del trabajo y del capital, la productividad total de los factores se reduce a niveles bastante bajos, lo que significa que la acumulación de los factores es realmente la principal fuente de crecimiento en la región. Más aún, la razón insumo-producto aumenta con el transcurso del tiempo, lo que refleja el patrón de crecimiento que predijo la teoría de la CEPAL. La tendencia más fuerte es la de capital por trabajador, que apoya la hipótesis estructuralista de que (a) la inversión es el motor del crecimiento y que (b) el desempleo está determinado tecnológicamente. En todo caso, el problema de por qué las tasas de inversión permanecen relativamente bajas sigue sin explicación a pesar del enorme esfuerzo para aumentarlas.

31/ Pueden surgir tanto de formas específicas de propiedad monopolística, como las patentes, como de rentabilidad no decreciente para ampliar el capital físico, organizacional, financiero, humano, infraestructura, etc.

32/ La tasa de inversión ha sido históricamente baja en América Latina en comparación con otras regiones, pero parece haber subido en el período de la industrialización sustitutiva y luego haber vuelto a bajar después de la liberalización (Hofman, 1992).

33/ La inversión pública cubría entre un tercio y la mitad de la formación total de capital -con una clara tendencia de esta proporción a aumentar entre 1950 y 1975: en consecuencia, el nivel promedio de gasto público en América Latina subió en algo más del 50%, de cerca del 17% del PIB en 1950 a alrededor del 28% en 1975 (FitzGerald, 1978).

34/ Furtado tiene una interpretación algo más radical: "como la inversión pública pretendía crear economías externas para la inversión privada, y dado que esta última está en manos de una minoría del 2% de la población cuyos ahorros representan una porción importante de sus ingresos, se puede deducir que tanto por la forma de financiamiento de los gastos como por su asignación, la acción del Estado sirve no sólo a consolidar el patrón existente de riqueza y distribución del ingreso, sino a promover uno de mayor concentración" (Furtado, 1970, p. 67)

35/ La recaudación tributaria se incrementó de aproximadamente el 12% del PIB en 1950 al 20% en 1975 (FitzGerald, 1978, basado en, CEPAL 1973).

36/ Furtado (1970, p. 66) argumenta persuasivamente que la resistencia a una mayor carga tributaria provenía abrumadoramente de los grupos de ingresos más altos a pesar de que el gasto público en este período estaba diseñado para apoyar la inversión privada.

37/ Un ejemplo interesante y significativo es la adhesión al ajuste estructural de las máximas autoridades del Estado a partir de la crisis de la deuda. Aquí también hay una

doctrina que justifica la fuerte intervención del Estado (a menudo en oposición a grupos sectoriales privados), aunque en una dirección distinta al estructuralismo.

Bibliografía

Atkinson, A.B. (1969): "Import strategy and growth under conditions of stagnant export earnings", *Oxford Economic Paper*, vol. 21, N° 3, Oxford, Oxford University Press.

Baer, W. (1974): "The role of government enterprises in Latin America's industrialisation", *Fiscal policy for industrialisation and development in Latin America*, D.T. Geithman (ed.): Gainesville, Florida, University of Florida Press.

Balassa, B. (1980): *The process of international development and alternative development strategies*, Princeton, Princeton University Press.

Banco Mundial (1987): *Informe sobre el desarrollo mundial, 1987*, Washington, D.C.
- (1979): *Informe sobre el desarrollo mundial, 1979*, Washington, D.C.

Barro, R.J. y X. Sala-i-Martin (1995): *Economic growth* Nueva York. McGraw Hill.

Bruton, H.J. (1970): "The import-substitution strategy of economic development: a survey", *The Pakistan Development Review*, vol. 10, N° 2, Islamabad, Pakistan Institute of Development Economics.

- (1968): "Import substitution and productivity growth", *The Journal of Development Studies*, vol. 4, N° 3, Londres, Frank Cass.

- (1967): "Productivity growth in Latin America", *The American Economic Review*, vol. 57, N° 5, Menasha, American Economic Association.

Bulmer-Thomas, V. (1994): *The economic history of Latin America since independence*, Nueva York, Cambridge University Press.

Cardoso, F.H. (1971): *Ideologías de la burguesía industrial en sociedades dependientes*, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores.

- (1967): "The industrial elite", *Elites in Latin America*, S.M, Lipset y A. Solarí (eds.). Nueva York, Oxford University Press.

Cardoso, F.H. y E. Faletto (1971): *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)(1973): *Las tareas de la política fiscal y tributaria a la luz de la problemática de desarrollo*, Santiago de Chile.

- (1951): *Estudio económico de América Latina, 1949*, Nueva -York, Naciones Unidas. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 195 1.II.G. 1.

Corden, W. (1984): "Boon-úng sector and Dutch disease economics: a survey and consolidation", *Oxford Economic Papers*, vol. 36, Oxford, Oxford University Press.

Dennison, E.F. (1 967): *Why growth rates differ*, Washington, D.C., The Brookings Institution.

Dixit, A.K. y R.S. Pindyck (1994): *Investment under uncertainty*, Princeton, Princeton University Press.

Dornbusch, R. (1980): *Open economy macroeconomics*, Nueva York, Basic Books.

Dornbusch, R. y S. Edwards (eds.) (1991): *Macroeconomic populism in Latin America*, Chicago, University of Chicago Press.

Edwards, S. (1995): *Crisis and reform in Latin America. from crisis to hope*, Nueva York, Oxford University Press.

Fajnzylber, F. (1983): *Industrialización trunca de América Latina*, México, D.F., Editorial Nueva Imagen.

Feenstra, R.C. (1 996): "Trade and uneven growth", *Journal of Development Economics*, vol. 49, N° 1, Amsterdam, North-Holland.

Fishlow, A. (1 987): "The state of Latin American economics", *Economic and soical progress in Latin America, 1987. 1987 Report*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (B I D).

FitzGerald, E. V. K (1 9 94): "ECLAC and the formation of Latin American economic doctrine", *Latin America in the 1940s war and postwar transitions*, D. Rock (ed.). Los Angeles, California, California University Press.

- (1993): "Economic Commission for Latin America and the Caribbean", *Oxford companion to the politics of the world*, J. Krieger (ed.), New York, N.Y., Oxford University Press.

- (1978): "The fiscal crisis of the Latin American State", *Taxation and the economic development*, J.F.J. Toye (ed.), Londres, Frank Cass.

- (en prensa): "ECLAC and the theory of import-substituting industrialization in Latin America", *La Leyenda Negra: industrialization and the State in Latin America*, Basingstoke, Macmillan Press.

FitzGerald, E.V.K. y R. Vos (1989): *Financing economic development: a structural approach to monetary policy*, Aldershot, Gower.

FitzGerald, E.V.K., K. Jansen y R. Vos (1994): "International constraints on private investment and economic adjustment in developing countries" en J.W. Gunning y H.L.M. Kox (eds.) *Trade aid and development*, London, Mac Millan, pp. 185- 220.

Flanders, M.J. (1964): "Prebisch on protectionism: an evaluation", *The Economic Journal* vol.24, No.294, Cambridge, Massachusetts, Royal Economic Society.

Floto, E. (1989): "El sistema centro-periferia y el intercambio desigual", *Revista de la CEPAL*, No. 39 (LC/G. 1583-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.

Furtado, C. (1985): *Fantasia organizada*, Río de Janeiro, Paz e Terra.

- (1970): *Economic development of Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.

Gerschenkron, A. (1969): "History of economic doctrines and economic history", *The American Economic Review*, vol. 59, N° 2, Menasha, American Economic Association.

- (1962): *Economic backwardness in historical perspective*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.

Grossman, G.M. y E. Helpman (1992): *Innovation and growth in the global economy*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.

Ground, R.L. (1988): "La génesis de la sustitución de importaciones en América Latina", *Revista de la CEPAL*, NO 36 (LC/G. 1 537-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.

Hirschman, A.O. (1968): "The political economy of import substituting industrialization in Latin America", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 82, N° 1, Cambridge, Massachusetts, Harvard University.

Hofman, A.A. (1996): "Economic perspectives in Latin America: a comparative quantitative analysis", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.

- (1992): "Capital accumulation in Latin America: a six-country comparison for 1950-89", *The Review of Income and Wealth*, vol. 38, N° 4, New Haven, International Association for Research in Income and Wealth, diciembre.

Krugman, P. (1989): "New trade theory and the less developed countries", *Debt, stabilization and development*, G.A. Calvo y otros (eds.), Oxford, Basil Blackwell.

- Little, I., T. Skitovsky y M. Scott (1970): *Industry and trade in some developing countries: a comparative study*, Oxford, Oxford University Press.
- Londero, E. y S. Teitel (1996): "Industrialisation and the factor content of Latin American exports of manufactures", *The Journal of Development Studies*, vol. 32, N° 4, Londres, Frank Cass, abril.
- Ocampo, J.A. (1990): "New economic thinking in Latin America", *Journal of Latin American Studies*, vol. 22, parte 1, Cambridge, Cambridge University Press.
- Pinto, A. (1965): "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano", *El trimestre económico*, vol. 35(1), N° 137, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Prebisch, R. (1964): *Nueva política comercial para el desarrollo*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- (1962): "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas", *Boletín económico de América Latina*, vol. 7, N° 1, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero.
- (1959): "Commercial policy in the underdeveloped countries", *The American Economic Review*, vol. 49, N° 2, Menasha, American Economic Association, mayo.
- Raj, K.N. y A.K. Sen (1961): "Alternative patterns of growth under conditions of stagnant export earnings", *Oxford Economic Papers*, vol. 13, N° 1, Oxford, Oxford University Press.
- Rodríguez, O. (1980): *Teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores.
- Romer, P.M. (1986): "Increasing returns and long run growth", *Journal of Political Economy*, vol. 94, N° 5, Chicago, University of Chicago Press.
- Sapsford, D., P. Sarkar y H.W. Singer (1992): "The Prebisch-Singer terms of trade controversy revisited", *Journal of International Development*, vol. 4, N° 3, Chichester, University of Manchester, mayo-junio.
- Sarkar, P. y H.W. Singer (1991): "Manufactured exports of developing countries and their terms of trade since 1965", *World Development*, vol. 19, N° 4, Oxford, Pergamon Press.
- Scott, M. FG. (1989): *A new theory of economic growth*, Oxford, Oxford University Press.

Singer, H. (1950): "The distribution of gains between investing and borrowing countries", *The American Economic Review*, vol. 40, Menasha, American Economic Association.

Taylor, A.M. (1996): "On the Costs of Inward-Looking Development: Historical Perspectives on Price Distorsions, Growth and Divergence in Latin America from the 1930s to the 1980s", NBER Working Paper, N' 5432, Cambridge, Massachusetts, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas.

Thorp, R.T. (1984): *Latin America in the 1930s: the role of the periphery, in world crisis*, Basingstoke, Macmillan Press.

- (1971): "Inflation and the financing of economic development", *Financing development in Latin America*, K.B. Griffin (ed.), Londres, Macmillan Press.

Villarreal, R. (1988): *Industrialización, deuda y desequilibrio exterior en México: un enfoque neoestructuralista (1929-88)*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
