



Notas sobre la Industrialización por Sustitución de Importaciones en Argentina: Buscando adentro la fuente de la competitividad externa

Fabián Amico*
famico02@yahoo.com.ar

Resumen

En los textos fundacionales del estructuralismo, un problema central de la industrialización latinoamericana fue la escasez de divisas. Con la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), los principales economistas estructuralistas argumentaron que el fomento de la ISI no constituía una defensa de la autarquía. De hecho, la ISI fue impuesta debido a ciertas condiciones históricas muy específicas. No obstante, el crecimiento basado en la continua reducción del coeficiente de importaciones encontró límites claros. En este marco, la ISI fue concebida como un enfoque contrario al crecimiento “liderado por exportaciones”, que, a diferencia del primero, se basaría en “las fuerzas del mercado”, o al menos, sería mucho más “amigable con los mercados”. Esta taxonomía fue aceptada también por muchos de los economistas estructuralistas, y entre estos no es difícil encontrar referencias a que la ISI tuvo un “sesgo anti-exportador”, causando altos costos e ineficiencias persistentes. Sin embargo, en la fase final de la ISI, Argentina (y otros países como Brasil, México y Colombia) comenzó a mostrar una creciente incidencia de las exportaciones industriales, lo que pone en duda la creencia casi universal que el proteccionismo se había traducido en una ineficiente “asignación de recursos”. La hipótesis defendida en este artículo es que el camino seguido por Argentina (y por los países más grandes de América Latina) fue de hecho un largo proceso donde la sustitución de importaciones funcionó como una instancia de preparación, aprendizaje y maduración del desarrollo industrial que culminó en un aumento estructural de la productividad y hacia los años setenta permitió un aumento significativo de las exportaciones industriales. Los supuestos efectos negativos de la protección fueron más que compensados por la competencia entre industrias domésticas y, a pesar de los ciclos recurrentes de *stop and go*, el proceso generó persistentes aumentos de la productividad media, y culminó en un aumento de las exportaciones de manufacturas a mediados de los años setenta. En resumen, no hubo un agotamiento de la ISI, sino que fueron las políticas de ajuste estructural y de apreciación persistente del tipo de cambio las que pusieron un punto final a la industrialización nacida en los años treinta.

Palabras claves: INDUSTRIALIZACIÓN – COMPETITIVIDAD - ARGENTINA

Abstract

In the foundational texts of structuralism, a central problem of Latin American industrialization was the shortage of foreign exchange. With the import substitution industrialization (ISI), the main structuralist economists argued that the encouragement of ISI was not a defence of economic autarky. In fact, ISI was imposed due to certain historical conditions. But, indeed, the growth based on continued reductions in the import coefficient

* Economista e investigador de la UNLU. El presente trabajo es una versión desarrollada y modificada de un *paper* preliminar titulado “Import substitution, growth and productivity: Looking inward for the source of competitiveness outward”, presentado en la conferencia de ESHET (European Society for the History of Economic Thought), UNAM, México DF, 9-12 de noviembre de 2011.

found clear limits. In this framework, the ISI was conceived as an opposite approach to growth "led by exports" which, unlike the first, would be based on "market forces" or at least, much more market friendly. This taxonomy was also accepted by many of the structuralist economists. Among them is not difficult to find references to the ISI had an "anti-export bias" causing higher costs and inefficiencies. But in the final phase of the ISI, Argentina (and other countries like Brazil, Mexico and Colombia) began to show a growing share of industrial exports, which casts doubt almost universal belief that protectionism had resulted in the inefficient "allocation of resources". The hypothesis defended in this paper is that the path followed by Argentina (and the biggest Latin American countries) was indeed a long process where import substitution worked as an instance of preparation, learning by doing and maturation of the industrial process that culminated in a structural increase in productivity and to the 70's allowed a significant increase in industrial exports. The alleged negative effects of protection were more than offset by competition among domestic industries and, despite the recurring cycles of the type of stop and go, the process produced persistent increases in average productivity, culminating in increased exports of manufactures to the mid 70's. In short, there was no exhaustion of the ISI, but were structural adjustment policies and exchange rate appreciation that put the final point of industrialization born in the 30's.

Key words: INDUSTRIALIZATION - COMPETITIVENESS - ARGENTINA

Recibido: 3 de julio de 2011

Aprobado: 8 de octubre de 2011

1. Introducción

En los textos fundacionales del estructuralismo, un problema central de la industrialización latinoamericana fue la escasez de divisas. Con la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), los principales economistas estructuralistas argumentaron que el fomento a la industrialización por sustitución de importaciones no constituía una defensa de la autarquía económica. También argumentaron que la necesidad de industrializar no prescribía necesariamente un método específico como la ISI. De hecho, este camino fue impuesto debido a ciertas condiciones específicas, incluyendo el hecho de que las exportaciones de la periferia crecían muy lentamente después de la guerra y por la tendencia del nuevo “centro cíclico principal” (Estados Unidos) a exportar productos primarios en forma masiva. Ciertamente, el crecimiento basado en la continua reducción del coeficiente de importaciones encontró límites claros luego de superar la etapa “fácil” de la ISI, cuando el desarrollo de la industrialización comenzó a implicar la sustitución de importaciones de bienes intermedios y de capital.¹

En este marco, la ISI fue concebida como un enfoque contrario al crecimiento “liderado por exportaciones”, que, a diferencia de la primera (que requeriría “demasiada” intervención del Estado, con fuertes tendencias autárquicas) se basaría en las “fuerzas del mercado” o por lo menos, sería una estrategia mucho más *market-friendly* (una estrategia orientada “hacia fuera”, como fue bautizada por el Banco Mundial).

Sin embargo, en cierto modo, algunos aspectos importantes de esta taxonomía también fueron aceptados por muchos economistas estructuralistas, y entre ellos no es difícil encontrar referencias a que la ISI habría tenido un “sesgo anti-exportador” y que, a pesar de haber permitido que los países latinoamericanos alcanzaran un cierto grado de desarrollo, obligó a las economías de la región a crecer “hacia adentro”, provocando mayores costos relativos que los internacionales e ineficiencias persistentes.

Ciertamente, era difícil creer que industrias protegidas por aranceles altos pudieran, por sí solas, exportar productos industriales compitiendo con las naciones desarrolladas. Sin embargo, en la fase final de la ISI países como Brasil, México, Argentina y Colombia comenzaron a mostrar una creciente participación de las exportaciones industriales en su canasta exportadora. Por ejemplo, varios estudios demostraron que tanto en Argentina y Brasil durante los años setenta, las exportaciones industriales no fueron principalmente el resultado de la aplicación de subsidios, lo que pone en duda la creencia casi universal de que el proteccionismo se habría traducido en una ineficiente “asignación de recursos”.

La hipótesis que este trabajo quiere explorar es si el camino seguido por los países más grandes de América Latina (las llamadas economías “semi-industrializadas”) fue en realidad una larga fase en la

¹ Sobre los límites “técnicos” de la sustitución de importaciones, véase Ferrer (2010), pp. 267-269.

cual el proceso de sustitución de importaciones (de las etapas más “fáciles” hasta las más “complejas”) funcionó como una instancia de preparación, aprendizaje y maduración del proceso industrial, que culminó con un aumento estructural de la productividad y en la década de 1970 permitió un aumento significativo de exportaciones industriales. Siguiendo esta hipótesis, los supuestos efectos negativos de la protección fueron más que compensados por la competencia entre las industrias domésticas y, a pesar de los ciclos recurrentes de tipo *stop & go* que exhibió el crecimiento, sin embargo el proceso generó persistentes aumentos de la productividad media gracias al efecto Kaldor-Verdoorn, que culminó en un aumento de las exportaciones de manufacturas a mediados de los años setenta. Si esto es cierto, entonces no hubo un agotamiento de la ISI, sino que fueron las políticas de ajuste estructural y la apreciación del tipo de cambio las que pusieron un punto final a la industrialización nacida en los años treinta.

El resto de este artículo se divide en tres secciones. La sección 2 analiza los límites de la ISI en el enfoque estructuralista. Se discute el pesimismo de los pensadores estructuralistas sobre las posibilidades de la ISI, en particular con respecto a la “ineficacia” del proceso y la dificultad de la ISI como base para el despegue de las exportaciones industriales. El análisis se concentra básicamente en la visión de Prebisch y en el enfoque de Diamand que emergen de los textos de comienzos y mediados de los años setenta.

La sección 3 muestra el surgimiento de exportaciones industriales en los países más grandes de América Latina y, focalizado en el caso argentino, analiza su alcance y sus causas probables. Finalmente, se realizan algunas observaciones finales tratando de esbozar una hipótesis sobre la relación de la ISI con la aparición del aumento de las exportaciones industriales de los años setenta, donde se pone en duda la validez de la hipótesis habituales sobre el agotamiento del modelo de desarrollo subyacente como un intento de explicar el final de la ISI.

2. Los límites de la ISI en el enfoque estructuralista

2.1. La visión de Prebisch

En la literatura estructuralista, la ISI fue admitida como un método impuesto por específicas circunstancias históricas. Sin embargo, no era considerada necesariamente como el mejor modelo posible de desarrollo. Por ejemplo, aun admitiendo que la industrialización “hacia adentro” se había convertido en “el principal modo de crecimiento”, Prebisch argumentó que la industrialización “excesiva” (a través de la ISI) podía significar una disminución de la productividad.² De hecho, el *Manifiesto* de Prebisch justifica la ISI como una respuesta inevitable a la abrupta caída mostrada por los coeficientes de importación

² Prebisch (1986) [1949], p. 481.

de Inglaterra y los Estados Unidos, lo que obligó a la región a reducir su propio coeficiente de importación.³

A su vez, en el enfoque de Prebisch la ISI debía ser un proceso planificado y adquirir una dimensión regional sostenida en el “comercio recíproco de bienes manufacturados”.⁴ En este contexto, Prebisch entendió que existía un *trade-off* entre la necesidad de aumentar la inversión y la necesidad de elevar el nivel de vida de las poblaciones. La consecución de estos objetivos al mismo tiempo daría lugar a una incapacidad para aumentar la productividad hasta el punto de absorber mayores salarios, y este cambio habría concluido por disminuir aún más la productividad.⁵

Esquemáticamente, el pensamiento de Prebisch gira en torno a una característica universal del desarrollo: en la medida en que el ingreso *per cápita* se eleva por encima de un cierto mínimo, la demanda por materias primas tiende a crecer pero con menor intensidad que la demanda por bienes industriales.⁶ Por un lado, las importaciones son, en general, inducidas por el nivel de producto, mientras que, por otro, las exportaciones para algunos países son una función del nivel de actividad en todo el mundo, lo que las hace independientes del nivel de actividad doméstica. En el largo plazo (suponiendo la irrelevancia de los flujos de capital), las importaciones se deben pagar con divisas obtenidas por las exportaciones.

El punto central que Prebisch buscó enfatizar es que si los países de América Latina se guiaran por las llamadas “ventajas comparativas”, se especializarían en la exportación de productos agrícolas, que muestran una baja elasticidad-renta, e importarían productos industriales, que tienen una alta elasticidad-renta. Como resultado, la necesidad de equilibrar las cuentas externas haría inevitable que estos países crecieran en el largo plazo a tasas más bajas que los países industrializados.

Este resultado surge directamente de las diferentes elasticidades-ingreso de las importaciones, las que tienen una tendencia estructural a acelerarse respecto de las exportaciones. Por lo tanto, la única forma de ajustar las importaciones al nivel dado por la llamada “capacidad de importar” (dada por las exportaciones) sería reduciendo la tasa de crecimiento del producto. Como explican Serrano y Medeiros, cabe señalar que este argumento es suficiente para justificar la necesidad de la industrialización.⁷ Prebisch sostiene también que la reducción de las importaciones al nivel que permite la capacidad de pago es inevitable, pero la diferencia principal es si la restricción se produce “espontáneamente a expensas del crecimiento o es realizada deliberadamente para mantener la expansión del producto”.⁸

³ Prebisch (1986) [1949].

⁴ Prebisch (1959), p. 29.

⁵ Toye y Toye (2006).

⁶ Prebisch (1981), p. 147.

⁷ Serrano y Medeiros (2003).

⁸ Prebisch (1981), p.148.

Cabe señalar que el enfoque de Prebisch asume que la protección sólo tiene el efecto de “cambiar la composición de las importaciones, pero no su volumen”.⁹ Así, el argumento tiene un alto nivel de generalidad y no depende de la tendencia secular de los términos de intercambio (que, si se produce, reforzaría la tendencia), ni depende de la forma en que Prebisch explicó tal tendencia.¹⁰ Tampoco constituyó una defensa de la autarquía económica. Por el contrario, la idea básica es que la industrialización conduce al crecimiento de las exportaciones, y con éstas, permite importar (crecer) más.

Prebisch da un sencillo ejemplo ilustrativo.¹¹ Se asume que el crecimiento de las exportaciones establece un límite superior para el crecimiento de una economía periférica. Este límite depende de la intensidad del aumento de la demanda por importaciones en respuesta al crecimiento del ingreso *per cápita* (elasticidad-ingreso de las importaciones). Suponiendo que las exportaciones primarias crecen al 2% por año, entonces el PIB *per cápita* crecerá al mismo ritmo sólo si la demanda por importaciones crece al 2% (es decir, si la elasticidad-renta es 1).

Pero si el aumento de las importaciones es más intenso, el PIB *per cápita* no puede crecer de forma espontánea en la misma proporción que las exportaciones. En este caso, el PIB *per cápita* crecerá en un 2% sólo si hay sustitución de importaciones. Si, por ejemplo, las importaciones crecieron un 1,5% por cada aumento de 1% del PIB, la producción *per cápita* ya no podía crecer en un 2% ya que esto implicaría una tasa de crecimiento de las importaciones del 3%. Por lo tanto, el ingreso *per cápita* sólo podría crecer al 1,33% anual, ya que (dada la elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones) sólo ésta tasa aumentaría las importaciones un 2% en línea con la dinámica de las exportaciones. En pocas palabras, debe existir una sustitución de importaciones de un 1% por año para que el producto continúe su expansión al 2% anual. Esta dinámica surge del hecho de que, dada la tasa de crecimiento del ingreso *per cápita*, la demanda de bienes manufacturados tiende a subir con más fuerza que la demanda de bienes primarios.¹²

⁹ Prebisch (1981), p. 152.

¹⁰ Serrano y Medeiros (2003).

¹¹ Prebisch (1981), p. 153.

¹² La dinámica antes descrita puede llevar a una incorrecta asimilación de los enfoques de Prebisch (y especialmente de Diamand) con la línea inaugurada por Thirlwall en 1979. Pero estos enfoques son básicamente diferentes. Para Thirlwall, la tasa de crecimiento consistente con el equilibrio del balance de pagos es una “atractor” del crecimiento real. Es decir, la fórmula $Y_{BP} = X/m$ no sólo constituye una representación estilizada de la restricción externa, sino que es considerada relevante para explicar las tasas efectivas de crecimiento del producto. Pero la propia evidencia empírica revela que los países no alcanzan automáticamente tal tasa de crecimiento. En suma, la falla consiste en el intento de representar mediante una “única expresión del doble rol” de las exportaciones: uno, como fuente de demanda; otro, como fuente de divisas. Ver Serrano y Medeiros (2003). No existe ningún mecanismo en el razonamiento de Prebisch (menos en el de Diamand) que contemple alguna forma, más o menos automática, que pueda conducir a la economía a crecer a la tasa máxima compatible con el equilibrio externo, como postula la “Ley” de Thirlwall. Simplemente, el límite externo es un techo que no puede superarse (una restricción), y no un punto gravitatorio hacia el cual se aproxima el crecimiento efectivo. Para una discusión más amplia, véase Amico y Fiorito (2011).

En este punto surge una conclusión fundamental: “Suponiendo tasas iguales de crecimiento de la población, un país periférico no puede crecer de forma espontánea a la misma tasa que el centro”.¹³

Se hace inevitable la sustitución de importaciones y/o el estímulo a las exportaciones industriales. Otra consecuencia importante es que el ritmo de la sustitución de importaciones tendrá que aumentar de manera constante en la misma medida en que el producto interno crezca por encima del ritmo de las exportaciones.

Además, Prebisch insiste en que en realidad las exportaciones no siguen una dinámica regular y constante como en el ejemplo, sino que están sujetas a un movimiento cíclico continuo. En pocas palabras, dado que la elasticidad ingreso de las importaciones no es constante y la dinámica de las exportaciones es inestable, es muy difícil determinar la intensidad del esfuerzo que debe hacerse en la sustitución de importaciones cada año. Como resultado, estos factores dificultan el proceso de planificación y son una de las principales causas de la “improvisación” en la política de sustitución de importaciones.

De hecho, en las fases cíclicas de crecimiento de las exportaciones de productos primarios, la economía nacional tiene una mayor capacidad de importación y por lo tanto se puede expandir el producto sin necesariamente percibir la necesidad estructural de sustitución de importaciones. Esta es una razón por la cual el esfuerzo de sustitución de importaciones fue desordenado y, a veces, no tuvo una clara justificación en términos de costos. Así, la masiva sustitución de importaciones de bienes de consumo llevó a una nueva forma de vulnerabilidad externa, en lugar de mitigar las fluctuaciones externas. La razón es que el “margen comprimible” de las importaciones resultó más estrecho, con la consecuencia de que cualquier reducción apreciable en la capacidad de importación tiene efectos contractivos sobre la economía.¹⁴

Ciertamente, el desarrollo de nuevas exportaciones (además de las materias primas) habría facilitado la tarea. Pero la política de la ISI hacia el sector industrial presentaba una “asimetría”: la protección permitía a la industria que creciera “hacia adentro”, pero no ofrecía incentivos para la exportación. Prebisch reconoce que estimular las exportaciones industriales no era una tarea fácil. Admitía que algunos países utilizaban tipos de cambio múltiples para fomentar las exportaciones industriales. Aunque concedía que el método podía ser discutible, lo cierto es que “las tasas de cambio múltiples, han sido arrasadas por la ortodoxia monetaria, y en su lugar no se ha aplicado ninguna política racional de subsidios para reemplazar a los tipos de cambio múltiples. Por otra parte, una política de subvención tal quizás habría encontrado otras formas de resistencia doctrinaria”.¹⁵

En este punto, Prebisch resume las fallas de la industrialización en tres puntos principales: (i) la actividad industrial se ha centrado exclusivamente en el mercado interno, (ii) la sustitución de importa-

¹³ Prebisch (1981), p. 154.

¹⁴ Prebisch (1981), p. 156.

¹⁵ Prebisch (1981), p. 157.

ciones se ha hecho de manera improvisada, (iii) la industrialización no corrigió la vulnerabilidad externa de los países de América Latina.

Sobre el primer punto, hizo hincapié en la falta de incentivos para las exportaciones industriales. Esta es una conclusión central de Prebisch: “Se ha desenvuelto así la producción de numerosos artículos industriales *de costos muy superiores a los internacionales*, cuando pudo habérselos obtenido, con diferencias de costos mucho menores, a cambio de exportaciones de otros artículos industriales que podrían haberse producido más ventajosamente.”¹⁶

De todos modos, Prebisch creía que la viabilidad de un crecimiento significativo en América Latina de las exportaciones industriales era muy problemática, especialmente por el proteccionismo prevalente en los países avanzados. En cuanto a la falla observada en (ii), Prebisch reconoce que América Latina no tenía experiencia en la actividad industrial y el proceso de industrialización se llevó a cabo bajo la presión de las circunstancias. Las debilidades identificadas en (iii) surgen como resultado de las fallas descritas en (i) y (ii), es decir, la afirmación de que la industrialización no había reducido la vulnerabilidad externa de la región. En otras palabras, la industrialización no pudo hacer más robustas a las economías periféricas desde el punto de vista estructural tal que pudieran resistir las fluctuaciones externas. Para Prebisch, la ISI había llegado demasiado lejos. El proceso de sustitución de importaciones se había concentrado principalmente en los bienes de consumo, sustituyéndolos casi por completo. Por lo tanto, las importaciones quedaron limitadas a las materias primas, bienes intermedios y de capital necesario para la actividad doméstica. Dado el hecho de que el “margen comprimible” de las importaciones casi se había agotado, si las exportaciones experimentaban una reducción cíclica, la disminución de la capacidad de importar conduce a la contracción económica.

¿Cuáles eran las maneras de corregir las “fallas de origen” de la industrialización de América Latina? El mercado común sería una solución parcial al primer problema, desde que el desarrollo de las exportaciones industriales entre los países de América Latina podría reducir los costos de producción y permitiría a ciertas industrias exportar hacia el resto del mundo.¹⁷ El segundo punto consistía en recuperar una “margen comprimible” de las importaciones, obteniendo una cierta flexibilidad en las importaciones, algo que sólo se puede lograr mediante la planificación del desarrollo. Prebisch en este punto hace una observación de gran importancia, incluso para el presente: “A menudo sucede que cuando las exportaciones crecen de manera satisfactoria, con recursos suficientes para absorber el aumento de las importaciones, la necesidad de medidas alternativas para la sustitución de importaciones y fomentar las exportaciones no se percibe.”¹⁸

¹⁶ Prebisch (1981), p. 159, énfasis añadido.

¹⁷ Prebisch (1959).

¹⁸ Prebisch (1981), p. 164.

En resumen, Prebisch plantea que la solución a la vulnerabilidad externa es esencialmente estructural y no contracíclica. En este contexto, cuando la ISI había terminado su etapa “fácil”, Prebisch dice:

“Esta proliferación de todo tipo de industrias *dentro de un mercado cerrado* ha privado a los países de América Latina las ventajas de la especialización y las economías de escala. Por lo tanto, bajo el amparo de los aranceles y restricciones exageradas, no se ha desarrollado *una sana competencia interna*, lo que pondrá en peligro *la eficiencia* de la producción.”¹⁹

Luego añadió: “La industrialización cerrada por *el proteccionismo excesivo*, y así también los aranceles desmesurados sobre ciertos productos agrícolas importantes, han creado una estructura de costos *que dificulta sobremanera la exportación de manufacturas* al resto del mundo.”²⁰

A partir de esta conclusión, Prebisch sugiere la reducción de aranceles con el fin de que la industria sea estimulada por la competencia extranjera y disminuir así la brecha de productividad con los países desarrollados. Dicha reducción debía ir de la mano con el aumento de la demanda para las exportaciones desde el centro. El problema era cómo avanzar hacia una industria orientada a la exportación mediante la reducción gradual de las tarifas, cuando la estructura de costos y precios internos son mayores que en la mayoría de los países avanzados.

Prebisch sugiere la posibilidad de una devaluación del tipo de cambio para compensar la reducción de los aranceles, combinado con un impuesto en el caso de las exportaciones tradicionales (que no requieren el estímulo de la devaluación). A su vez, la recaudación de impuestos a las exportaciones tradicionales se podría utilizar para subsidiar las importaciones de bienes de consumo u otros. Sería una manera de corregir la “asimetría de origen” de la ISI.

En resumen, la visión crítica de Prebisch sobre la ISI se puede resumir en los siguientes aspectos: primero, la ISI hizo que los precios internos de los productos industriales fueran superiores a los internacionales; segundo, estos precios más altos eran el resultado del desarrollo industrial que tuvo lugar en una economía cerrada, privando a la industria de las posibilidades de una mayor especialización y economías de escala; tercero, el exceso de protección había impedido una competencia sana y esto condujo a pérdidas de eficiencia. Finalmente, todos estos factores habrían creado una estructura de costos que obstaculizó la capacidad de las economías de América Latina para exportar productos industriales al mundo.

Por ejemplo, en 1974, Celso Furtado escribió elocuentemente que “nada é mais perigoso para um país pobre do que uma chuva de dinheiro”.²¹ Medeiros muestra, en su análisis sobre la economía venezolana, que Furtado ha desarrollado una interpretación estimulante del subdesarrollo en condiciones de

¹⁹ Prebisch (1963), énfasis añadido.

²⁰ Prebisch (1981), p. 167, énfasis añadido.

²¹ Furtado (1992) [1974], p. 248.

abundancia de divisas. En este contexto, Furtado examina la relación entre el crecimiento económico, tipo de cambio sobrevaluado, los ciclos de endeudamiento y los precios del petróleo.²²

En este contexto, es claro el pesimismo de los pensadores estructuralistas sobre las posibilidades de la ISI. En 1963, Prebisch escribió con cierta frustración que en América Latina “se desarrolló una estructura industrial casi aislada del exterior (...) las tarifas se han incrementado hasta el punto de que son (en promedio) las más altas del mundo (...) Esto impidió una sana competencia interna en detrimento de la eficiencia.”²³ Desilusionado, tres años después, Furtado escribió: “En América Latina (...) hay una conciencia general de estar viviendo un momento de declive. La etapa ‘fácil’ del desarrollo a través de mayores exportaciones de productos primarios o por sustitución de importaciones ha terminado en todas partes...”²⁴

2.2. *El enfoque de Marcelo Diamand*

En Argentina, el muy interesante análisis de Marcelo Diamand muestra las dificultades que implica la sugerencia de Prebisch para estimular las exportaciones industriales mediante el ajuste del tipo de cambio, combinado con un impuesto a las exportaciones tradicionales. El enfoque de Diamand revela el rasgo distintivo del conflicto distributivo entre los grupos sociales en el contexto de la llamada “estructuras productivas desequilibradas.” (EPD)²⁵

En varios momentos del proceso de industrialización, la lucha por cómo redistribuir los costos asociados con la política de tipo de cambio adquirió proporciones dramáticas. En algunos casos, este conflicto distributivo estimuló virulentos procesos inflacionarios, de naturaleza crónica, alcanzando niveles característicos de la hiperinflación. Este conflicto distributivo, a su vez, interactuaba dramáticamente con recurrentes crisis de balanza de pagos, haciendo muy difícil el control de la inflación mediante políticas de ingresos.²⁶

El control de la inflación se alcanzaba después de la crisis de balanza de pagos, cuando la devaluación había llevado a una profunda recesión y restauraba la “disciplina” en el mercado laboral. Después de la crisis, con la restauración del equilibrio externo, la economía podía expandirse nuevamente. La recuperación económica llevaba a la reducción del desempleo y tarde o temprano, aumentaba el poder de negociación de los trabajadores. Entonces, en algún punto, si los reclamos sobre el ingreso devenían inconsistentes, el proceso podía conducir a una aceleración de la inflación. Más tarde, el tipo de cambio se apreciaba y se tornaba necesaria una devaluación. Este patrón cíclico fue reproducido (en

²² Medeiros (2007).

²³ Prebisch (1981), pp. 169-170.

²⁴ Citado en Hirschman (1968), p. 6.

²⁵ Diamand (1986).

²⁶ A principios de los años sesenta este rasgo ya había sido señalado por Ferrer (1963).

mayor o menor medida) por la economía de Argentina entre 1949 y 1975. El proceso conducía a la economía hacia un ciclo de *stop & go*, que en un nivel más general fue conocido como el “péndulo argentino”.²⁷

Así, en Argentina y Brasil, hay evidencia en apoyo de la hipótesis de que las exportaciones primarias (relativamente de mayor productividad que el sector industrial) plantean un gran obstáculo a una reorientación de la política de industrialización por sustitución de importaciones hacia un tipo de industrialización más orientada a la exportación.²⁸ Básicamente, en estas economías, una industrialización orientada a la exportación requiere un gran sacrificio de ingresos para lograr costos competitivos internacionales (bajos salarios relativos) a través de la devaluación,²⁹ y plantea un serio problema a la aplicación de la sugerencia de Prebisch. A su vez, en estos países la tendencia cíclica en los términos de intercambio constituye una motivación débil e inconstante para un cambio político favorable a las exportaciones industriales.

Según la opinión de Diamand, esta “estructura productiva desequilibrada” es el factor clave detrás de la política cambiaria. Debido a la abundancia de las exportaciones primarias el tipo de cambio tiende a apreciarse de manera permanente. Con este tipo de cambio, la industria doméstica no es competitiva a nivel internacional. Las reformas pro-industriales orientadas a la exportación implican un costo importante en términos de ingresos y salarios nacionales debido a la enorme devaluación real que es necesaria para hacer competitivas a las exportaciones industriales. Además, el “costo de oportunidad” de reorientar la política hacia un sector industrial competitivo será mayor en la medida en que el sector primario tenga una productividad relativamente más alta.³⁰

Diamand comparte mucho del diagnóstico formulado por Prebisch. Sin embargo, la fundamentación es diferente. Para Diamand, buena parte de los problemas comienzan a aparecer cuando la ISI se desplaza “hacia atrás”, desde los bienes finales hacia los bienes intermedios. Pone el ejemplo de la producción de una heladera. La primera etapa es el montaje del producto a través del ensamble de motores eléctricos, compresores y otros componentes importados. En una segunda etapa se comienzan a fabricar (sustituir) los motores y compresores a partir de partes también importadas. La tercera etapa sería la fabricación del alambre de cobre esmaltado y otros elementos utilizados para la fabricación de los mo-

²⁷ Esta dinámica puede representarse como un modelo del tipo “depredador-presa”. El caso argentino de los años de la ISI revela un sendero de expansión donde el empleo y el tipo de cambio real ocupan los roles del depredador y la presa, algo que es compatible con la noción del “péndulo” de Diamand. Tal movimiento es resultado de un ciclo de tipo distributivo-devaluatorio, donde emerge un sendero fluctuante que articula y ajusta el proceso de acumulación, con el conflicto distributivo y la dinámica de la restricción externa a través de dos variables claves: la tasa de empleo (o de desempleo) y el tipo de cambio real. Ver Amico (2008).

²⁸ Medeiros (2010).

²⁹ Mahón (1992), p. 242.

³⁰ Fiorito y Amico (2010).

tores. En la segunda y tercera etapas comienza a manifestarse lo que Diamand denomina “el carácter acumulativo del desequilibrio (externo) inicial”.

La tendencia al aumento de la productividad hacía esperable que, “si no se elevaban en el ínterin los demás factores de costo internos”,³¹ la brecha entre los precios los domésticos y los internacionales debía reducirse. Pero mientras existen mejoras en los productos finales, la sustitución de importaciones de diferentes insumos (y en distintas etapas) tendría un efecto opuesto sobre los costos de la producción final. En suma, todas las materias primas e insumos se comienzan a producir naturalmente a costos superiores a los internacionales, de modo que los bienes finales (que usan tales insumos) se producen dentro de una estructura de costos que tiende a elevarse a raíz de las subas de costos de la producción intermedia. Luego este proceso de “sobreelevación de precios” se acentúa cuando la sustitución alcanza la producción de los bienes de capital, presionando sobre los costos y precios de todas las máquinas y equipos que se comienzan a fabricar en el país.

¿Cuáles son las razones de esta “sobreelevación” de precios y costos? Una razón fundamental sería el tamaño del mercado.³² A su vez, para resolver la restricción externa y seguir creciendo, la economía está forzada a profundizar la sustitución, lo que ampliaría la brecha entre los precios domésticos y los internacionales. De hecho, el alza de costos de ciertas materias primas y bienes intermedios incluso tiene un impacto alcista sobre los costos de aquellas etapas industriales que no los utilizan. En esta visión, la profundización de la industrialización sustitutiva, “aumenta cada vez más la discrepancia inicial entre los costos industriales y los primarios, llevando a un proceso acumulativo de deformación de costos y precios relativos internos. (...) (Por ende) *aumenta el grado de desequilibrio de la estructura productiva*”.³³

Diamand no vislumbra la posibilidad de que la propia dinámica (expansiva) del mercado pueda conducir a aumentos de productividad (y/o reducciones de costos) tales como para atenuar tal “sobreelevación” de costos-precios precisamente en la rama de bienes intermedios y de capital. Pero reconoce que hay algo paradójico en su enfoque:

“La paradoja de este proceso del distanciamiento de los precios relativos entre sectores consiste en que, en el ínterin, el afianzamiento de la calidad, la diversificación y la madurez industrial *hacen que desaparezcan muchos de los obstáculos iniciales* a la exportación industrial. Pero, aunque existiera la voluntad de retomar el camino de las exportaciones industriales que se había dejado de lado, la elevación que se operó en materia de costos internos *impide* que el propósito se materialice.”³⁴

³¹ Diamand (1973), p. 66.

³² Diamand señala que si se superaran tales factores de “sobreelevación”, el sector de bienes de capital sería uno de los primeros en alcanzar una situación competitiva a nivel internacional, debido al contenido de mano de obra especializada “relativamente barata” (p.49, nota 11).

³³ Diamand (1973), p. 67, énfasis agregado.

³⁴ Diamand (1973), p. 68, énfasis agregado.

Diamand pone de relieve un matiz importante respecto de la visión de Prebisch sobre las causas de este proceso. Como se observó antes, Prebisch menciona los altos costos derivados de la protección como un obstáculo crucial para las exportaciones industriales, agregando que el sistema de mayores costos tiende a perpetuarse. En cambio, Diamand le cuestiona que el “problema no es intrínsecamente arduo” y que podía resolverse modificando los instrumentos de política. Diamand encuentra en Prebisch un “tono condenatorio” hacia la industrialización, apuntando al hecho de que en verdad el fundador de CEPAL no entendería que es la menor productividad relativa de la industria frente al sector primario el verdadero problema. Prebisch confundiría así el desequilibrio de la estructura productiva con una suerte de “ineficiencia” industrial generada por la protección.

Diamand sostiene que, a diferencia de la promoción de exportaciones, la sustitución de importaciones puede ocasionar un conflicto real entre la “asignación de recursos” y la balanza de pagos.³⁵ Esto no implica que cada vez que se sustituye un bien a un precio superior al internacional se esté atentando contra la eficiencia en la asignación de recursos. Para Diamand, la “óptima” asignación en un país en desarrollo como Argentina requiere un cierto grado de “desequilibrio” en la estructura productiva. En verdad, en su enfoque, la industrialización presupone introducir deliberadamente un “desequilibrio” en la estructura productiva, ya que constituye un rechazo de hecho de la teoría de las ventajas comparativas al promocionar el desarrollo de un sector que produce a costos más altos que los internacionales (y que el sector primario).

Sin embargo, para Diamand este grado “desequilibrio” no puede carecer de todo límite. Así, considera que existe un grado “óptimo” de tal desequilibrio. Ese “óptimo” está referido, no obstante, a una “hipotética” estructura productiva que supuestamente hubiera prevalecido en la realidad histórica si al comienzo de la industrialización se hubieran adoptado medidas,

“...para abrir la economía, balanceando la asignación de recursos entre las actividades sustitutivas de importaciones y las exportadoras. Se habría eliminado así la necesidad de tolerar actividades de una productividad tan baja como algunas a las que llevó el proceso de industrialización *puramente* sustitutivo. Agregando a esto una política más *prudente* frente al sector primario y un régimen arancelario más *racional*, se habría obtenido una estructura productiva *considerablemente menos desequilibrada* que la actual coincidente con el desarrollo *óptimo*”.³⁶

Debe notarse el contenido normativo-valorativo de estas nociones. El propio Diamand sostenía lúcidamente que en las fases iniciales de la industrialización la alternativa de las exportaciones industriales “es más bien teórica”.³⁷ Luego, si toda la estructura industrial comienza a producir a costos superiores a los internacionales por un considerable lapso de tiempo, resulta en cierto modo artificial compararla con una “hipotética” estructura productiva cuyas posibilidades reales de concreción (política y

³⁵ Diamand (1973), p. 250.

³⁶ Diamand (1973), p. 250, énfasis agregado.

³⁷ Diamand (1973), p. 63.

económica), según los mismos argumentos de Diamand, resultaban difíciles de entrever. Siguiendo al propio Diamand, la actitud analítica debería ser la consideración del proceso por lo que “efectivamente es”, y no como si constituyera un “desvío” respecto de cierto “óptimo” (ahora, ciertamente, definido de un modo mucho más cercano al verdadero proceso histórico).

Luego, Diamand sugiere considerar este encuadre normativo como referencia para la política práctica:

“Si pudiéramos determinar el máximo costo en dólares en moneda nacional por dólar que se alcanzaría dentro de esta estructura *hipotética ideal* -denominándolo *costo límite*- podríamos decir que por encima de este costo comienza la ineficiencia en la asignación de recursos y que toda sustitución a precio menor es eficiente. Llegamos así a esta conclusión: la sustitución de importaciones a un precio que, aunque superior al internacional, es menor que el costo límite, permite ahorrar divisas y al mismo tiempo coincide con la asignación eficiente de recursos”.³⁸

Ciertamente, esa estructura “hipotética ideal” implica que el abastecimiento de divisas para sostener el proceso de crecimiento consiste en un cierto *mix* entre sustitución de importaciones y exportaciones industriales. De modo tal que los costos globales de la industria de esa estructura ideal serían menores que los de la estructura productiva real, basada en el proceso “puramente” sustitutivo que históricamente tuvo lugar. Pero a la hora de adecuar los costos de la estructura real a la configuración hipotética, las exportaciones industriales no están presentes. Estas no son una característica de la estructura productiva real. Ergo, mantener la referencia del costo límite significa simplemente crecer menos y disminuir la velocidad de la industrialización.

De hecho, Diamand deja confinada esta noción de “costo límite” a un lejano mediano-largo plazo. Pero cuando analiza las situaciones de corto plazo, el enfoque es fuertemente relativizado. Por ejemplo, cuando se enfrenta a un problema latente de balanza de pagos a comienzos de 1973, sostiene:

“En la situación presente, todas las consideraciones referentes al costo límite son en gran medida superfluas, ya que la necesidad imperiosa de ahorrar divisas sobrepasa todas las demás consideraciones (...) He insistido y demostrado que las consideraciones de eficiencia deben quedar siempre subordinadas a las consideraciones del sector externo.”³⁹

En suma, Diamand va a postular que no existe un verdadero problema de “eficiencia” derivado de la protección -como puede concluirse, por ejemplo, de Prebisch- sino que lo que subyace es una menor productividad relativa de la industria respecto del sector primario. En este contexto, la heterogeneidad estructural (definida como una “estructura productiva desequilibrada”) es una verdadera trampa que puede frenar el proceso de desarrollo y torcer, una y otra vez, las políticas macroeconómicas hacia la constitución de un modelo económico basado en la exportación primaria que se desarrolle en el largo plazo a través de una serie de ciclos de corto plazo de prosperidad y recesión. Por cierto,

³⁸ Diamand (1973), pp. 250-251, énfasis agregado.

³⁹ Diamand (1973), p. 251.

debido a las mismas causas, la industrialización sustitutiva de importaciones contó con el apoyo no sólo de los industriales sino también de los trabajadores. Los sindicatos fueron especialmente importantes en el rechazo y/o aplazamiento de la devaluación. Además los responsables políticos encontraron una buena excusa en razones “técnicas” para resistir a las devaluaciones (basado en el “pesimismo de las elasticidades”). Estas tendencias parecieron conducir a los procesos económicos y sociales, especialmente en Argentina, a una suerte de *impasse*.

3. Aparición de exportaciones industriales

Sin embargo, en el mismo período en que estos autores reflexionan sobre las “fallas” de la industrialización y sobre el “sesgo antiexportador” de la ISI, una significativa transformación tomó lugar. Diferentes estudios pusieron de manifiesto que a pesar del supuesto sesgo “antiexportador” derivado de la aplicación de políticas de sustitución de importaciones bajo protección “es notable que en el pasado reciente las exportaciones manufactureras han crecido a altas tasas en las economías semi-industrializadas de América Latina, en particular en Argentina y Brasil”.⁴⁰

Cuadro 1: Principales ramas exportadoras argentinas, 1961, 1973, 1979 (en millones de dólares de 1980)

Rama	1961	1973	1979
Productos cárnicos	556,5	1356,4	1462,3
Aceites y grasas	261,4	423,5	831,0
Cuero	196,5	203,2	464,4
Hierro y acero	4,7	199,8	216,8
Conserva y procesamiento de pescado	0,3	34,5	210,0
Vestimenta	0,0	31,6	178,0
Molienda	4,4	98,9	156,7
Química básica	32,8	52,3	153,3
Hilado y tejido	7,2	167,6	151,7
Automóviles	0,4	177,7	142,7
Conservas de frutas y vegetales	8,8	56,9	98,2
Refinerías de azúcar	30,1	154,8	71,4
Maquinaria (no eléctrica)	0,5	74,1	69,3
Metales no ferrosos	0,0	8,4	61,1
Pieles	0,0	2,8	60,7
Maquinaria agrícola	0,2	15,3	58,9
Maquinarias de oficina	0,5	55,0	55,8
Maquinaria industrial	1,7	9,0	52,0
Refinación de petróleo	1,3	9,0	51,7
Máquinas-herramientas	0,4	14,0	51,1
Total	1107,7	3144,8	4597,1
Total exportaciones de manufacturas	1259,2	3685,0	5300,0
Particip. en las export. industriales	-	0,85	0,87

Fuente: Reproducido de Teitel y Thoumi, 1986, tabla 1.

⁴⁰ Teitel y Thoumi (1986), p. 455.

Otros economistas observaron el mismo fenómeno desde diferentes perspectivas. Pazos señaló que a pesar de que la ISI había sido cuestionada por su alcance limitado, no sólo por los economistas extranjeros, sino también por los latinoamericanos, en verdad la industrialización sustitutiva fue un proceso de *learning by doing*, en que la sustitución “fácil” de bienes fue la preparación para la producción de productos más complejos, y así estimuló finalmente la producción para la exportación.⁴¹

En Argentina, Basualdo⁴² señaló que desde 1966 las exportaciones de manufacturas de origen industrial crecieron a tasas significativamente más altas que las exportaciones totales del país, e incluso superiores a las exportaciones de manufacturas basadas en la agricultura, lo que resulta en un incremento relevante de la participación de las exportaciones industriales. Este proceso se aceleró en el período 1972-1975. Como resultado, la participación promedio de las exportaciones de manufacturas industriales entre 1962-1975 (que era alrededor del 12-13% de las exportaciones totales), “será el doble de la alcanzada en el período inicial (1962-1966) y en 1975 más de 20% de incremento anual”.⁴³

⁴¹ Pazos (1986), p. 61.

⁴² Basualdo (2010), p. 64.

⁴³ Basualdo (2010), p. 64. Ciertamente, Basualdo observa que la mayor incidencia de las exportaciones industriales durante el gobierno peronista de 1974-1975 está relacionada con la implementación de un conjunto de políticas destinadas a promover las exportaciones y la diversificación de mercados, centrándose en los mercados latinoamericanos y las naciones del entonces bloque socialista. Pero esto no puede explicar todo el proceso, porque la presencia cada vez mayor de las exportaciones industriales se inicia mucho antes de 1974.

Cuadro 2: Evolución y composición de las exportaciones argentinas (millones de dólares y porcentajes)

Años	Total	Agricultura y otros	MOA	MOI
1962	1.216	633	527	56
1963	1.365	673	598	94
1964	1.411	883	424	104
1965	1.493	960	446	87
1966	1.593	1.001	509	83
1967	1.465	863	509	93
1968	1.367	758	478	131
1969	1.613	938	513	162
1970	1.773	1.024	564	185
1971	1.740	1.039	496	205
1972	1.941	1.110	568	263
1973	3.263	1.753	995	515
1974	3.932	1.920	1.284	728
1975	2.962	1.472	889	601
1962/75 (%)	144%	133%	69%	973%
Tasas de crecimiento anual (%)				
1962/75	7,1	6,7	4,1	20,0
1962/66	7,0	12,1	-0,9	10,3
1966/69	0,4	-2,1	2,6	25,0
1969/72	6,4	5,8	3,5	17,5
1972/75	15,1	9,9	16,1	31,8
Composición (%)				
1962/75	100	55	32	12
1962/66	100	59	35	6
1966/69	100	59	33	8
1969/72	100	58	30	12
1972/75	100	52	31	17

Fuente: Reproducido de Basualdo (2010).

De hecho, parecen existir razones estructurales más poderosas. En la segunda fase de la ISI (1958-1975) la economía argentina creció sobre la base de un comportamiento cíclico de corto plazo. Es la etapa conocida como el régimen de *stop & go*. Si bien los indicadores de producción y exportaciones no son malos, los analistas parecían pesimistas sobre las posibilidades de expansión del sistema.

Por ejemplo, en una línea similar al diagnóstico de los economistas estructuralistas, algunos analistas señalaron la existencia de un “empate hegemónico”. Observaron que desde los años cincuenta se produjo un agotamiento de las fuerzas impulsoras de la industrialización.⁴⁴ En este contexto, se consideró que el régimen de *stop & go* no significaba una nueva fase de desarrollo, sino el “cierre definitivo” del proceso de industrialización.

⁴⁴ Portantiero (1981).

Sin embargo, esta descripción olvida que en esta etapa hubo una expansión económica considerable. Entre 1956 y 1974 hubo un crecimiento acumulativo anual del PIB del 4,2%, mientras la distribución del ingreso mejoró gradualmente a favor de los salarios alcanzando su pico en 1975.

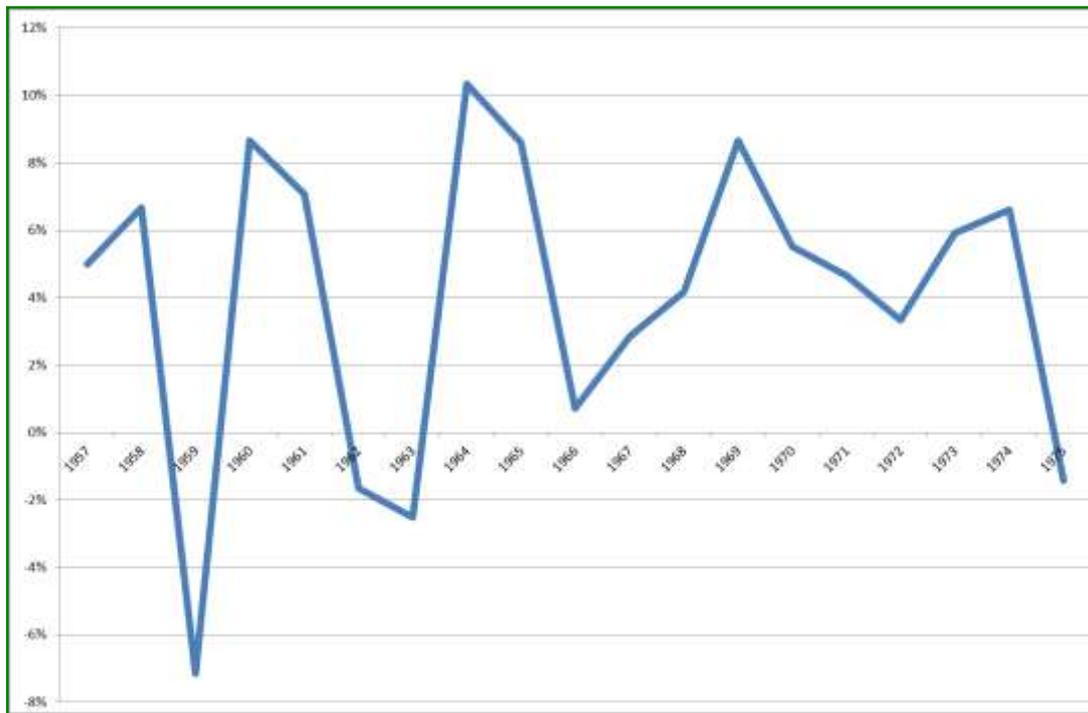
Cuadro 3: Evolución del PIB y distribución del ingreso

Años	PIB (1956=100)	PIB (var. %)	Participación de los salarios en el ingreso (%)
1956	100		45
1957	105	5%	44
1958	112	7%	45
1959	104	-7%	38
1960	113	9%	38
1961	121	7%	41
1962	119	-2%	40
1963	116	-3%	39
1964	128	10%	39
1965	139	9%	41
1966	140	1%	44
1967	144	3%	46
1968	150	4%	45
1969	163	9%	45
1970	172	6%	46
1971	180	5%	47
1972	186	3%	43
1973	197	6%	47
1974	210	7%	48
1975	207	-1%	47

Fuente: Reproducido de Basualdo (2010).

Gerchunoff y Llach (2010) señalan como un hecho paradójico que en Argentina, en el lapso 1963-1973, se hablaba de una economía en crisis mientras el PIB *per cápita* “crecía más rápido que en los grandes centros mundiales”, difundándose la errónea percepción de un “estancamiento argentino de posguerra”. Una hipótesis a explorar para explicar esta “percepción” (bastante generalizada) es que ciertas tendencias de la economía y de los conflictos socio-políticos despertaban un profundo pesimismo sobre el futuro. Además, esa visión de un supuesto estancamiento surge sin dudas de la comparación con el vigoroso crecimiento brasileño de la época. Pero compararse con Brasil era medirse con uno de los países de más rápido crecimiento mundial en esa etapa.

Ciertamente, una característica notable de la economía de la Argentina en el lapso considerado es que, a pesar de los recurrentes *stop & go*, desde 1964 las tasas de crecimiento del PIB fueron siempre positivas.

Gráfico 1: Tasas anuales de crecimiento del PIB (variación porcentual respecto del año anterior)

Fuente:

Elaboración propia sobre datos de Basualdo (2010).

Parecería que a pesar de los diferentes gobiernos y de los agudos conflictos políticos que caracterizaron el período, la Argentina mostró un crecimiento sostenido del PIB desde 1964. A pesar de que los ciclos de *stop & go* continúan siendo la norma, los ciclos de corto plazo muestran cambios: las contracciones son menos graves y de menor duración (no hay tiempos de recesión), y la expansión es algo más sostenida, con tasas de crecimiento del PIB que resultan mayores que en el pasado. Además, claramente esa tendencia de crecimiento estuvo impulsada por el mismo crecimiento industrial.

Por ejemplo, en el caso de Brasil, el punto de inflexión de la industrialización es el período de 1956-1962. En esta etapa la economía brasileña erige nuevos sectores de producción y la economía logra altas tasas de crecimiento (8,8% en promedio en el período). Sin embargo, la etapa se caracterizó por el estancamiento de las exportaciones (-2,8%). De hecho, gran parte del proceso de sustitución de importaciones se produce debido a la entrada de capital extranjero en un contexto en el que la capacidad de importar era fuertemente dependiente del financiamiento externo y de la contribución de divisas de la inversión extranjera directa.⁴⁵ Sólo desde 1968 Brasil tiene una explosión de las exportaciones, especialmente las exportaciones de manufacturas de origen industrial. Así, en el período 1967-1974 el PIB de Brasil crece un 10% anual en promedio, mientras que las exportaciones totales aumentan a una

⁴⁵ Serrano y Medeiros (2003).

tasa promedio anual de 22% (Serrano y Medeiros, 2003). Ciertamente, en términos comparativos, la experiencia argentina de entonces solo puede empalidecer.

En el caso argentino, Diamand señala que incluso en un contexto de alta inestabilidad política y económica, a principios de los años setenta vemos un aumento de las exportaciones de manufacturas de origen industrial, incluso con la incorporación de características “idiosincrásicas” en el tipo de desarrollo tecnológico, proceso que fue drásticamente interrumpido en 1976. Por ejemplo, Canitrot (1981) señala la aparición de una cantidad significativa de las exportaciones industriales en 1980, mientras que en 1975 se mostraba abiertamente escéptico sobre esa posibilidad. Diamand mismo dudaba abiertamente de que las exportaciones de manufacturas pudieran emerger sin introducir modificaciones importantes en el mismo modelo de la ISI. En este sentido, decía:

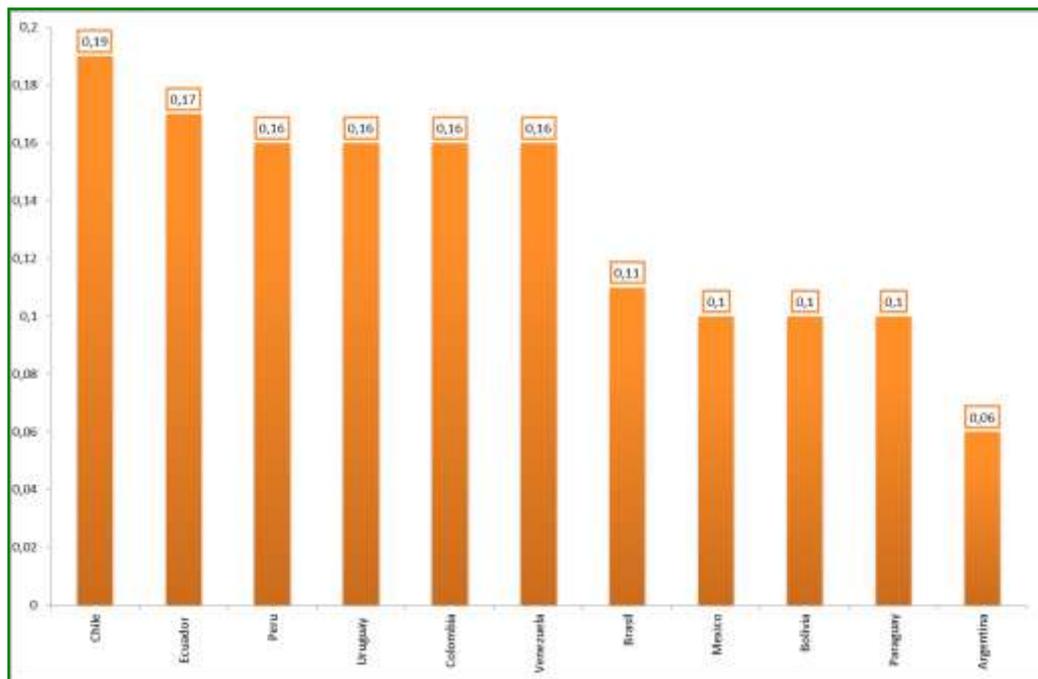
“De este modo, se pretende que estos productos industriales de una productividad relativa más baja (lo que es reconocido por un tipo de cambio para las importaciones muy por encima del nominal) sean exportados a base de un tipo de cambio que no es el suyo y que se estableció sobre la base del sector primario. Es esta asimetría del tipo de cambio la que *impide* las exportaciones industriales. A su vez, esta asimetría requiere seguir el camino de la autarquía económica y *conduce a un callejón sin salida*.”⁴⁶

¿Cómo se explica entonces la aparición de las exportaciones industriales en un marco supuestamente tan desfavorable? ¿No era la ISI efectivamente un “callejón sin salida”? Pazos trata de indagar si las políticas relacionadas con la ISI: (1) provocaron tasas razonablemente altas de crecimiento, (2) distorsionaron la estructura de precios internos y obstaculizaron el desarrollo posterior de las exportaciones de manufacturas, (3) provocaron el desequilibrio persistente del balance de pagos, lo que supuestamente obligó a los países a endeudarse en el exterior en grandes cantidades, y (4) debilitaron la capacidad de los países para reanudar el desarrollo en el futuro, una vez que la crisis de la deuda fue resuelta.

Sobre la primera y la cuarta cuestión Pazos llegó a la conclusión de que las políticas orientadas “hacia adentro” promovieron una alta tasa de crecimiento durante la fase de 1950 a 1980, “pero redujeron el coeficiente de importaciones a un nivel que obligará a los países a depender casi exclusivamente en la promoción de exportaciones para reanudar su desarrollo en el futuro”.⁴⁷ Como se muestra en el gráfico, en 1981 el coeficiente de importación se había reducido casi a niveles de autosuficiencia económica en los principales países de América Latina.

⁴⁶ Diamand (1972), pp. 17-18, énfasis añadido.

⁴⁷ Pazos (1986), p. 57.

Gráfico 2: Coeficientes de importación en países de América Latina (1981)

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Pazos (1986).

La respuesta a la segunda pregunta es negativa (como veremos más adelante). Además, la respuesta a la tercera cuestión reside en que la política comercial seguida por los países de América Latina tuvo poco o nada que ver con la explosión del endeudamiento de 1975-1981.

Ciertamente, en el inicio de la industrialización era difícil de creer que los países que estaban aprendiendo a producir manufacturas pudieran exportar al mercado mundial en competencia con las economías industrialmente más maduras. Pazos reconoce que la adopción de una estrategia de sustitución de importaciones implementada principalmente por medio de la protección arancelaria implicaba algunos costos. Sin embargo, señaló que algunos de estos costos eran más teóricos que reales, mientras que otros costos eran reales y no podían ser ignorados.

Estos costos, tanto teóricos como reales, eran los siguientes: (1) una asignación menos eficiente de los recursos, (2) una reducción en los salarios reales de los trabajadores, (3) la distorsión de las relaciones de precios que podía obstaculizar futuras exportaciones (especialmente de las manufacturas), y (4) un crecimiento relativamente más bajo debido a los límites de la sustitución de importaciones.

El primero de estos costos sería real sólo si la alternativa a la protección fuera la producción ilimitada para la exportación de aquellos bienes en los que el país tuviera ventajas comparativas. Pero si la alternativa es el desempleo tales costos son imaginarios, puesto que el desempleo es la peor de toda la asignación posible de recursos. El segundo de estos costos, incluso si fuera real, sería más que compensado por el hecho de que la industrialización crea muchos nuevos puestos de trabajo en el sector industrial.

Obviamente, el problema real fue que, en el proceso, el coeficiente de importaciones de los países más grandes de América Latina se había reducido hasta un grado muy cercano de la autosuficiencia. Por ejemplo, el coeficiente de importaciones de la Argentina en 1981 era sustancialmente inferior al de Estados Unidos, mientras que el de Brasil estaba sólo un poco por encima. Así, el grado de sustitución de importaciones realizado por los principales países latinoamericanos había alcanzado, en algunos casos, un nivel prácticamente de autarquía. A partir de entonces, la oferta de divisas y el crecimiento de la producción inevitablemente devienen enteramente dependientes del volumen de las exportaciones. Y eso fue en buena medida lo que sucedió.

Así, acerca del tercer tipo de costo (la “distorsión” de precios y el obstáculo a futuras exportaciones), Pazos señaló: *“has not emerged or, at least, has not been high enough to impede the rapid development of manufactured exports that took place in the larger Latin American countries from the middle of the sixties to the initial years of the eighties.”*⁴⁸

La supuesta distorsión de la estructura de precios no fue un obstáculo importante para las exportaciones de productos industriales, aunque fue el efecto esperado de la protección. Detrás de esta prognosis, subyace una concepción analítica de los precios basada en algún tipo de equilibrio competitivo neoclásico que (como veremos) es muy cuestionable.

De hecho, la pregunta pertinente es: ¿comparado con qué (hipotética) estructura de precios, la ISI habría introducido “distorsiones”? ¿Sería aquella estructura de precios emergente del “libre juego de las fuerzas de mercado”? Cabe señalar que si éste fuera el caso, entonces la industrialización no habría tenido lugar. Como explica Diamand (1986), el proceso de industrialización implica un abandono deliberado del principio de ventajas comparativas y del libre comercio. Por lo tanto, implica la creación de un “desequilibrio” en la estructura productiva para promover la industrialización: en los países exportadores de materias primas, la industrialización implica promover el crecimiento de un sector (industrial) de una menor productividad relativa.

Así, desde que la política proteccionista fue seguida durante un largo tiempo en América Latina, se supone que esta política debería haber alentado la ineficiencia de la producción industrial y el aumento de sus precios en relación con el nivel general de precios. Uno podría pensar que la venta de estos productos en el exterior habría requerido necesariamente la concesión de generosas dosis de subsidios a la exportación para compensar el efecto “distorsivo” de los aranceles a la importación. Pero en realidad este no parece haber sido el caso. En este punto, Teitel y Thoumi concluyen que los subsidios a las exportaciones no desempeñaron un papel importante en el proceso:

“Summarizing, the available evidence about export incentive systems in Argentina and Brazil during the 1970s does not seem to support the hypothesis that manufacturing exports were caused mainly by subsidies. Policies mattered in the sense that they were not as antiexport biased as they had been in the past, but to a larger extent, the growth in manu-

⁴⁸ Pazos (1986), p. 61.

factured exports seems to have reflected demand increases due to income effects and international trade liberalization, as well as increased competitiveness due to maturation of the IS (import substitution) industrialization process plus successful exploitation of comparative advantage in NRB (Natural Resources Based) industries.”⁴⁹

Ahora bien, ¿cómo la industria podría alcanzar este grado de madurez en un ambiente de protección artificial, algo que supuestamente promovía la ineficiencia y los altos costos? La explicación parece ser que los efectos negativos de la protección se vieron compensados por la competencia entre industrias domésticas.

Si un cierto nivel de derechos de importación promueve la producción de determinada rama y dentro de esta rama hay empresas que mantienen algún grado de competencia entre ellas, tarde o temprano los precios domésticos “normales” pueden caer por debajo del uso pleno del aranceles de protección y aproximarse (e incluso situarse por debajo) de los precios internacionales. Si eso sucede, el país puede convertirse en un exportador de un producto que años antes importaba desde el exterior.

Cabe señalar que la competencia debe ser entendida en el sentido clásico, el que es sustancialmente diferente del concepto marginalista o neoclásico. Según este último punto de vista, la competencia se asocia normalmente con el número de empresas, su tamaño y la elasticidad de la demanda. En el contexto clásico (marxista o sraffiano), sin embargo, la competencia no tiene ninguna relación directa con el número o tamaño de las empresas, o cualquier otra forma especial de las curvas de demanda (de hecho, se asume que tales curvas no existen). Para el enfoque clásico, la competencia se basa en la entrada y salida del nuevo capital en relación con las tasas de ganancia sectoriales.

Por caso, Maria da Conceição Tavares sostenía que afirmar que la falta de competencia era responsable por los altos costos internos y que estos, a su vez, impedían las exportaciones industriales latinoamericanas era un error. “Aunque pueda resultar paradójico -decía-, la verdad es que se podría sostener que, dadas las economías de escala que se pudieran obtener, sería recomendable que en ciertos sectores existiera un mayor grado de concentración o un monopolio”.⁵⁰ Pero incluso esta opción hipotética no resolvería el problema de los altos costos relativos. Para ejemplificar esta conclusión comentaba que aunque la industria automotriz en Brasil (formada por 17 empresas) estuviera concentrada en una sola firma, aún así representaría apenas una pequeña fracción de una de las grandes empresas europeas (por ejemplo, la Volkswagen).

Pazos señala que el efecto de la competencia interna en el precio de los bienes bajo protección no ha sido tenida en cuenta por la teoría del comercio internacional, que trabaja con el supuesto de que los productores protegidos hacen un uso pleno y permanente de la protección manteniendo los precios muy por encima de los prevalecientes en el mercado mundial.

⁴⁹ Teitel y Thoumi (1986), p. 483.

⁵⁰ Tavares (1976), pp. 54-55, traducción nuestra.

Esta práctica debería impedir que los países proteccionistas se convirtieran en exportadores eficientes. Pero el argumento de que la protección arancelaria es una de las causas de la “ineficiencia” e impide el surgimiento de exportaciones competitivas es falso como argumento general. La experiencia histórica muestra, por ejemplo, que países como Estados Unidos y Alemania desarrollaron sus economías bajo fuertes sistemas de protección y con el tiempo se convirtieron en fuertes exportadores de productos industriales. Así, con respecto a la etapa “fácil” de la ISI y sus supuestas distorsiones, Pazos dice:

*“...but ‘easy’ is a relative term, and Latin American countries have been able to manufacture substitute goods progressively more difficult to produce, as their industrial ability has developed. It has been a process of learning by doing, in which production of ‘easy’ substitute goods was preparation for the production of more complex ones, and so encouraged them to produce for export.”*⁵¹

A su vez, uno de los cambios observados en el proceso de la ISI está relacionado con el cambio en la composición de las exportaciones de manufacturas. A principios de la década de 1960 las exportaciones de manufacturas de Argentina y Brasil se basaban esencialmente en recursos naturales con un procesamiento industrial limitado. Sin embargo, al mirar la composición de las exportaciones de manufacturas hacia el final de la década de 1970, “el primer cambio notable es la menor importancia de tales exportaciones en ambos países”.⁵² Además, la estabilidad del crecimiento de las exportaciones durante los años setenta para ambos países sugiere que los aumentos esporádicos de las exportaciones de productos manufacturados (que reflejan el ciclo de ventas externas residual debido a la falta de demanda interna) no fue el patrón predominante.

En los casos de Argentina y Brasil, el aspecto fundamental que estuvo detrás del crecimiento de las exportaciones industriales parece contradecir la hipótesis de la “salida del excedente” (*vent-for-surplus approach*). Una hipótesis alternativa -más realista- sería la de una asociación positiva entre el crecimiento de la producción doméstica y el crecimiento de las exportaciones.

La razón para esto podría ser doble. Por un lado, un aumento de las exportaciones permite una flexibilización de las restricciones de la balanza de pagos, lo que aumenta la “capacidad de importar” y permite la expansión de otros componentes autónomos de la demanda interna. Por otro lado, el aumento de la demanda de exportaciones puede conducir a una mayor productividad, debido al efecto estimulante sobre la calidad y los costos requeridos en los mercados internacionales. A su vez, el aumento de la producción doméstica, que resulta en mayores economías de escala y reduce los costos, podría resultar en menores precios internos relativos. Esta reducción gradual de los precios internos en relación con los precios del mercado internacional, a su vez, tiende a mejorar la competitividad externa de las exportaciones industriales, alivia las tensiones distributivas y permite el sostenimiento de un nivel de tipo de cambio real más favorable a las exportaciones industriales.

⁵¹ Pazos (1986), p. 61.

⁵² Teitel y Thoumi (1986), p. 468.

A pesar de que Teitel y Thoumi notan que los datos disponibles no demuestran *prima facie* una clara asociación durante la década de 1970 entre el crecimiento de la producción industrial y el de las exportaciones de manufacturas sea en Argentina o Brasil, advierten que el problema debe tomarse con cautela debido a la diferencia en los niveles de agregación de datos sobre producción y exportaciones. Los resultados dan cierto apoyo a la hipótesis de que en Argentina y Brasil el alto crecimiento de las exportaciones ha sido asociado con bajo valor de las exportaciones, y, viceversa, las industrias con alto valor de las exportaciones han mostrado bajas tasas de crecimiento de las exportaciones.

Además, ¿fueron necesarios los incentivos para compensar la “ineficiencia” o el efecto de otras políticas en detrimento de las exportaciones? En este punto, a pesar de que existieron esquemas de devolución de impuestos y de subsidios para las exportaciones de manufacturas en los años sesenta y principios de 1970, en su conjunto el sistema de incentivos tuvo un sesgo antiexportador, por lo que resultaba más atractivo para el productor vender en el mercado doméstico. De acuerdo con Berlinski y Schydrowsky, setenta de 82 sectores tuvieron un subsidio efectivo a las ventas de exportación más bajo que el incentivo correspondiente a las ventas internas. De hecho, un sesgo antiexportador absoluto (es decir, la tasa neta efectiva de los incentivos a las exportaciones) existía para 79 de 82 sectores sobre la base del valor agregado, y para 67 de los 82 sectores sobre la base del *cash flow*.⁵³ Basándose en estos datos, Teitel y Thoumi concluyen que los incentivos a la exportación en Argentina no parecen haber estado estrechamente asociados con el crecimiento sustancial de las exportaciones observadas en los años setenta.

En Brasil, Serrano y Medeiros (2003) notan que las exportaciones (sobre todo industriales) fueron fuertemente estimuladas por la política de minidevaluaciones del tipo de cambio (*crawling-peg*) y un régimen de incentivos. Estos autores señalan que el nivel de exportaciones totales en 1973 fue 3,3 veces mayor (en dólares corrientes) al nivel de 1968. A su vez, las exportaciones industriales se multiplicaron por 2,9 en el mismo período. Serrano y Medeiros atribuyen parte de este desempeño a la tasa de crecimiento de la economía mundial y los términos de intercambio positivos.

Sin embargo, basados en una evaluación de la protección nominal y de las tasas de subsidios a las exportaciones, Thoumi y Teitel encontraron que en 51 de 58 ramas existía un sesgo antiexportador en el sistema de incentivos, es decir, las políticas proteccionistas hacían el mercado interno más atractivo que la actividad de exportación. Por otro lado, la política de *crawling-peg* mantuvo la tasa de cambio real y evitó las grandes fluctuaciones de los años anteriores, pero no fue suficiente para mantener su valor real, dando lugar a una revalorización del cruzeiro durante la década de 1970. El tipo de cambio sobrevaluado, obviamente, discriminó contra las exportaciones, y se ha sugerido que, en realidad, los subsi-

⁵³ Berlinski y Schydrowsky (1982), pp. 103-104.

dios a la exportación fueron una forma de compensar a los exportadores por la sobrevaluación cambiaria.

4. Algunas observaciones finales

Globalmente considerada, la estrategia de desarrollo adoptada en Argentina (al igual que en Brasil) entre 1950 y mediados de los años setenta no parece haber conducido a una ineficiencia permanente en el desarrollo industrial, sea en términos absolutos como relativos. En el contexto de fuertes políticas proteccionistas, los procesos de absorción y adaptación de tecnología y de las capacidades de la fuerza de trabajo, se basaron en un mercado interno creciente y dinámico, capaz de absorber el aumento de la producción industrial en los países más grandes de América Latina.

La expansión del mercado interno condujo a la obtención de crecientes economías de escala. Así, la industrialización por sustitución de importaciones se convirtió en el preludio de la fase de exportación del sector industrial, proporcionando la competitividad requerida para un acceso progresivo a diversos mercados internacionales. En suma, el callejón de la ISI parecía tener una salida, si bien ésta era estrecha y requería paciencia.

Ciertamente, la visión de Diamand de un “desequilibrio acumulativo” en términos de ampliación de la brecha entre los precios domésticos e internacionales se basaba en la creencia de que los costos relativos superiores involucrados en la segunda etapa de la ISI serían de allí en más “un dato inmutable”, inmune al propio desarrollo industrial. Pero desde el comienzo de la segunda fase de la ISI esos parámetros fueron sometidos a profundos cambios. Desde 1958 hubo una pronunciada promoción de la inversión extranjera directa, a pesar de que la instalación del capital extranjero se produce en un contexto de sobredimensionamiento: se instalan una cantidad de empresas que, en conjunto, superan las dimensiones de la demanda local. La decisión del gobierno de Frondizi fue muy cuestionada ya que no otorgaba ni siquiera un trato igualitario a la promoción de empresas de capital local. Sin embargo, más allá de que era eventualmente factible generar una regulación más adecuada del capital extranjero, lo cierto era que el capital externo tenía una ventaja absoluta sobre el capital local: la introducción de máquinas e instalaciones, que permitían atender la creciente demanda doméstica de bienes durables, equivalía al mismo tiempo al ingreso de divisas equivalente para importar tales equipos, algo de lo que el capital nacional carecía. De modo que ciertos “costos” de la introducción del capital extranjero (el sobredimensionamiento, los privilegios fiscales, etc.) tenían esta base en cierto modo forzosa.⁵⁴

⁵⁴ Entre julio de 1958 y mayo de 1960 se aprobaron 138 proyectos de radicación de capital extranjero por un monto de 271 millones de dólares. Schvarzer (2005), p. 227.

Ciertamente, el uso de la Inversión Extranjera Directa (o IED) como fuente alternativa de divisas se llevó a cabo en la misma época tanto en Argentina como en Brasil, pero estas experiencias presentan diferencias importantes. En este caso, el éxito de la estrategia sustitutiva dependía de la eficacia con que la política económica lograra asignar las divisas escasas para importar bienes de capital e insumos industriales. Y, sobre todo, si al mismo tiempo que ingresa capital extranjero la economía logra generar una tendencia creciente de exportaciones (primarias e industriales) para permitir el pago de regalías y transferencias que sigue al ingreso de la IED, más las divisas adicionales para sustentar el nivel más alto de crecimiento.

El Brasil de Kubitschek (1956-1961) es, en cierto modo, un ejemplo de asignación eficiente de divisas, particularmente por la posterior promoción de exportaciones industriales. En la experiencia argentina, sin embargo, el gobierno de Frondizi (1958-1962) no logró esa misma eficiencia y de algún modo se desentendió del problema de la escasez de divisas. El precio fue la crisis de 1962, la más importante hasta los años ochenta. Hay que observar, que ya en esos años la dimensión del conflicto distributivo condicionó todo el proceso de industrialización, punto en el cual existen también marcadas diferencias entre Argentina y Brasil.

En ese contexto surge la taxonomía de las ramas tradicionales denominadas “vegetativas” (porque una vez cubierto el mercado interno crecen a una tasa similar que la población) y las nuevas ramas denominadas “dinámicas”, capaces de crecer a un ritmo rápido dada su mayor independencia de la evolución de la población y su capacidad de crear nuevos eslabonamientos productivos. Algunos autores se mostraron pesimistas incluso frente a la evolución de estas últimas: “La realidad exhibió una desconcertante vocación de esas ramas por alcanzar muy rápidamente su madurez, estado en el que permanecían luego, sin mayores cambios”.⁵⁵

Schvarzer observa la dinámica de la demanda interna como una de las principales restricciones al proceso: “La expansión de la primera etapa tendía a satisfacer una demanda latente que llegaba rápidamente a la saturación. A partir de allí, la oferta de esos bienes se estancaba, limitada por el lento aumento del consumo (que seguía al de la población) y la gradual reposición del stock en uso.”⁵⁶

De un modo algo confuso, Schvarzer admite y reconoce que la expansión de la capacidad productiva industrial termina guardando una relación estrecha con (y es restringida por) la dinámica de la demanda. Así, en 1957 se alcanzó la máxima producción de lavarropas y estufas; en 1959, la de máquinas de coser; en 1961, la de receptores de televisión y en 1965 tendió a estabilizarse la producción de automóviles. Tras la crisis externa de 1962, se consolidó una “respuesta dual” en el universo de empresas locales, donde algunas asumieron una rápida expansión (Siderca, Vasalli, Tonomac, Wecheco).

⁵⁵ Schvarzer (2005), p. 227.

⁵⁶ Schvarzer (2005), 227.

No obstante, pese a la visión pesimista prevaleciente acerca de la performance de la industria automotriz en términos de costos, precios y tecnología,⁵⁷ el sector tuvo impactos claramente positivos en términos de encadenamientos productivos. De hecho, el auge automotriz impulsó el crecimiento de un sector autopartista. El Estado apoyaba a los sectores “modernos” (siderurgia, metalmecánica y petroquímica) y mantenía interés en las ramas cuya oferta podía reemplazar importaciones (papel, celulosa, química). Sobre este punto Schvarzer dice:

“La conjunción de las medidas de shock de 1958, de la algo mayor facilidad para importar equipos que fue surgiendo a medida que se obtenían créditos del exterior, de la consolidación de una capa de tecnócratas en las agencias de gobierno que creían y apoyaban el desarrollo fabril, del propio estímulo derivado del crecimiento de las empresas productivas, tuvo claros efectos positivos en el mediano plazo.”⁵⁸

El autor señala que el crecimiento industrial tomó impulso a partir de 1953, se aceleró desde 1958 y continuó su marcha hasta 1974 al ritmo del 6% anual en promedio durante dos décadas. Un momento crítico fue la gran crisis del sector externo de 1962 que afectó al conjunto de la economía. Dicha crisis fue resultado de un “manejo desaprensivo” del sector externo por varias razones. Primero, el deseo imperioso de incentivar el ingreso de capital extranjero llevó al gobierno a ser permisivo respecto de la importación de partes y piezas para los proyectos aprobados que disimulaban el ingreso de bienes de consumo durable desarmados con la excusa de su fabricación.⁵⁹ Segundo, la instalación de la rama automotriz generó un fuerte aumento del parque automotor y de la demanda de combustibles, que compensó el ahorro de divisas esperado de la extracción local del petróleo.

Además, el gobierno dio amplias libertades a las compras externas, aumentando la demanda de divisas. Hubo un gasto excesivo -en términos de divisas- de bienes de consumo que no podían aún ser financiados ni con exportaciones ni con crédito externo. “La intensa crisis que se originó en la balanza de pagos fue una de las más duras sufridas por Argentina (aunque su recuerdo se desdibujó a partir de la crisis de la deuda en los años ochenta).”⁶⁰

Luego de la crisis de 1962 Schvarzer ubica la aparición de exportaciones industriales, si bien inicialmente interpreta el fenómeno como un caso de *vent-for-surplus*. Señala que la experiencia fue acompañada de subsidios en una incidencia creciente, “aunque los análisis de dicha evolución indican que *la causa mayor fue la necesidad de exportar de las mismas empresas*”.⁶¹ Pero la constatación más interesante de Schvarzer (que da apoyo a la hipótesis general de este trabajo) es que: “La corriente de productos ma-

⁵⁷ Ver Sourrouille (1980).

⁵⁸ Schvarzer (2005), p. 236.

⁵⁹ Una visión similar puede verse en Diamand (1973).

⁶⁰ Schvarzer (2005), p. 237.

⁶¹ Schvarzer (2005), p. 237, énfasis agregado.

nufacturados al exterior comenzó a trepar *a despecho de los cambios continuos en las regulaciones oficiales, las variaciones del tipo de cambio y otras típicas dificultades del sistema productivo*".⁶²

La expansión industrial se produjo a pesar del cierre de empresas y de las continuas crisis políticas y los cambios de rumbo de los diversos gobiernos en la etapa de tortuosa inestabilidad que se inicia en 1955.

“Eso indica que dicho proceso, más allá de algunas medidas ‘dramáticas’, estaba apoyado en la gestión poco visible de *una multitud de agencias oficiales* más que en decisiones de alto nivel; una red de empresas públicas volcadas cada vez más al ‘compre nacional’, oficinas sectoriales que establecían tarifas aduaneras, protección a los fabricantes locales de bienes amenazados por la competencia externa, normas técnicas con el mismo objeto, bancos (que ya no se limitaban al Banco Industrial) que otorgaban crédito, etcétera, formaba una poderosa y compleja red de apoyo y estímulo a la producción industrial”.⁶³

En ese marco se expandieron nuevas ramas (como la metalmecánica y la química) a tasas muy superiores al conjunto. Un conjunto de factores explican este cambio. Primero, el ingreso de nuevas plantas -un cambio que se produjo “de una vez” y parece haber tenido consecuencias decisivas- modificó la dinámica general de la industria. Segundo el avance de los sectores “modernos”, que crecieron muy rápidamente y arrastraron al conjunto a partir de los años sesenta. No obstante, la combinación de los efectos antes mencionados llevó a aumentar la productividad media en ramas como maquinaria y material de transporte a un ritmo superior al 10% anual en el período intercensal 1964-1974.⁶⁴

Ciertamente, como observa Ferrer, este mayor crecimiento de los sectores modernos o dinámicos planteaba una exigencia creciente al propio esfuerzo sustitutivo. Supongamos que el sector industrial tiene dos ramas. La rama tradicional que posee las dos terceras partes de la producción (con un coeficiente de importaciones del 20%) y la rama moderna que posee solo un tercio de la producción (pero tiene un coeficiente de 80%). Si el sector tradicional crece al 10% anual y el moderno crece al 70%, aun cuando el coeficiente de importaciones del primero se redujera al 15% y el del segundo al 70%, el coeficiente promedio de importaciones continuaría siendo del 40% como al comienzo, pese al esfuerzo sustitutivo.⁶⁵

Un punto importante, resultante de las diferencias en las estructuras productivas, es que la composición de las exportaciones fue diferente de la del sudeste asiático. En Argentina y Brasil, las exportaciones de manufacturas basadas en recursos naturales y las de productos metal-mecánicos basadas en mano de obra calificada jugaron un papel importante, pero las exportaciones de productos industriales basados en mano de obra no calificada no fueron significativas. Como escribieron Teitel y Thoumi: “*Thus the new manufactured exports of the 1970s were not really the exclusive results of export incentives but rather the*

⁶² Schvarzer (2005), p. 237, énfasis agregado.

⁶³ Schvarzer (2005), pp. 237-238, énfasis agregado.

⁶⁴ Schvarzer (2005).

⁶⁵ Ferrer (2010), p. 268.

*"natural" consequence of a maturing industrial growth process, aided by the substantial expansion in international trade that took place during this period."*⁶⁶

La presencia de abundantes recursos naturales y las características de la demanda agregada ponen en duda la sugerencia de que los países más industrializados de América Latina deberían haber seguido una estrategia orientada a la exportación de productos industriales producidos con mano de obra barata no calificada, como en el sudeste de Asia. Incluso, no sólo es dudoso que esta estrategia hubiera tenido éxito, sino que también es difícil creer que tales países habrían podido adoptar una estrategia tal aún si se lo hubieran propuesto.

Finalmente vale la pena hacer una breve síntesis de algunas de las principales conclusiones preliminares de este trabajo. Primero, en la visión de Prebisch, la ISI había conducido a establecer precios internos industriales superiores a los internacionales, como resultado de una economía cerrada. El "exceso" de protección impidió una competencia "sana" y condujo a pérdidas de eficiencia. Estos rasgos obstaculizaron la capacidad de América Latina para exportar productos industriales al mundo.

Diamand constituye un gran paso adelante. En su visión, Prebisch confunde el desequilibrio de la estructura productiva con "ineficiencia" industrial. El enfoque de Diamand pone en evidencia el conflicto distributivo entre los grupos sociales en el contexto de la llamada "estructuras productivas desequilibradas" y sus implicancias sobre el propio desarrollo industrial. No obstante, para Diamand el grado de "desequilibrio" debe tener límites. Así, considera que existe un grado "óptimo" de tal desequilibrio no ya fundado en términos de eficiencia sino en referencia a una hipotética estructura ideal.

El punto relevante es que para Diamand, el "callejón de la ISI" no tiene salida en sus propios términos, es decir, los altos costos relativos de la sustitución "compleja" parecen ser inmutables al paso del tiempo e inhiben toda posibilidad de desarrollo exportador industrial. Este enfoque, a la luz de la evidencia disponible, debe ser matizado y reformulado. Obviamente, la ISI tenía un límite (por así decirlo) "absoluto" en el hecho de que la continua reducción del coeficiente de importaciones hasta grados cercanos a la autosuficiencia resultaba inviable. Pero el hecho es que, desafiando todas las visiones pesimistas, desde la segunda fase de la ISI las exportaciones manufactureras comenzaron a crecer a tasas importantes en Argentina, así como en otras economías semi-industrializadas de América Latina (en particular, Brasil y México).

La evidencia revela que los subsidios a las exportaciones no desempeñaron un papel importante en el proceso. También que, aunque a principios de la década de 1960 las exportaciones de manufacturas de Argentina y Brasil se basaban esencialmente en recursos naturales con un procesamiento industrial limitado, sin embargo la composición de las exportaciones de manufacturas hacia el final de la

⁶⁶ Teitel y Thoumi (1986), p. 486.

década de 1970 muestra una “menor” importancia de tales exportaciones en Argentina. A su vez, la estabilidad del crecimiento de las exportaciones industriales durante los años setenta sugiere que los aumentos esporádicos de las exportaciones manufactureras (que reflejarían un ciclo de ventas externas residual debido a la falta de demanda interna) no fue el patrón predominante.

Aunque existieron esquemas de devolución de impuestos y de subsidios para las exportaciones de manufacturas en los años sesenta y principios de los setenta, en su conjunto el sistema de incentivos tuvo un sesgo antiexportador, por lo que resultaba más atractivo para el productor vender en el mercado doméstico. Algo similar ocurrió con el tipo de cambio. De hecho, las exportaciones industriales crecieron a despecho de los cambios continuos en las regulaciones oficiales y las variaciones del tipo de cambio.⁶⁷

Sin embargo, existe evidencia de fuertes aumentos de productividad en el período que va desde 1960 hasta comienzos-mediados de los años setenta. Junto con esta evidencia, resulta vital la gestión “poco visible” de una multitud de agencias oficiales (poder de compra de las empresas públicas, tarifas, normas técnicas, crédito industrial, etc.) conformando una poderosa y compleja red de apoyo y estímulo a la producción industrial.

En suma, la principal hipótesis conclusiva de este trabajo es que la ISI no fue abandonada por su supuesta falla en términos de crecimiento y productividad, sino por la incapacidad de los gobiernos para contener los conflictos que desató el proceso de desarrollo, los que fueron particularmente agudos en Argentina. Como escribió Canitrot, “En esas condiciones, de capitalistas débiles y sindicatos fuertes, el capitalismo argentino es, por necesidad, una experiencia tortuosa y contradictoria.”⁶⁸

Muchos de estos conflictos (por ejemplo, la inflación crónica y los persistentes desequilibrios de balance de pagos) fueron interpretados por la sabiduría convencional como resultados perversos del modelo de desarrollo adoptado. Luego, la retórica neoliberal explicó este fracaso como un “agotamiento” del modelo de desarrollo subyacente. Finalmente, el proceso condujo a un cambio de paradigma. Bajo la ISI el papel de los economistas no era decidir si el objetivo de la industrialización debía o no ser perseguido, sino el de demostrar que tal objetivo era alcanzable e idear las mejores formas de lograrlo. Después del cambio de paradigma nada sería como antes.

En este nuevo contexto, la mayor o menor influencia y prestigio de la causa de la industrialización (y la ISI fue un canal de la industrialización en circunstancias concretas) depende fundamentalmente del clima cultural general, que a su vez es esencialmente el resultado de las condiciones históricas concretas y de la orientación de política de los Estados. La retórica pre-keynesiana y antidesarrollo construyó así un “espantapájaros” con la ISI que cumplió con eficiencia su función de anular ciertos

⁶⁷ Schvarzer (2005).

⁶⁸ Canitrot (1975), p. 349.

caminos e instrumentos en el futuro y asustar a los heterodoxos poco convencidos. En última instancia, en el marco de esta restauración anti-Estado y a favor del *free trade*, el abandono de las políticas de industrialización fue el efecto más que causa de los cambios profundos en los objetivos políticos de los principales países capitalistas y el predominio de nuevas clases sociales.

En resumen, el camino seguido desde las primeras formas de ISI (la etapa “fácil”) hacia las fases más complejas, fue de hecho una larga fase donde el proceso de sustitución de importaciones funcionó como una instancia de preparación y madurez para llegar a los procesos industriales más complejos, fortaleciendo la tendencia estructural del crecimiento de la productividad. En este contexto, los supuestos efectos negativos de la protección sobre la estructura de precios relativos fueron más que compensados por la competencia entre industrias domésticas.

En otras palabras, el proceso de industrialización produjo aumentos en la productividad de largo plazo a través de la sustitución de importaciones, dejando oculto el efecto Kaldor-Verdoorn. En cierto modo es un resultado natural: el efecto Kaldor-Verdoorn fue asociado principalmente con las exportaciones industriales, algo que los países latinoamericanos eran incapaces de generar en el inicio de su industrialización. De hecho, la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones fue su “sustituto”. El efecto Kaldor-Verdoorn estuvo presente, aunque de un modo diferente del esperado: en este caso, fue necesario mirar hacia adentro para encontrar la fuente de la competitividad externa.

Bibliografía

- 📖 Amico, Fabián (2008); “Sobre el crecimiento económico argentino: De Diamand a Goodwin”, *UNGS, II Jornada de economía política*, 10 y 11 de noviembre.
- 📖 Amico, Fabián y Fiorito, Alejandro (2011); “La `estructura productiva desequilibrada´ y los dilemas del desarrollo argentino”, en Chena, Pablo, Crovetto, Norberto y Panigo, Demián (comps.); *Ensayos en honor a Marcelo Diamand*, Buenos Aires, Miño y Dávila/CEIL-PIETTE/Universidad Nacional de Moreno.
- 📖 Amico, Fabián (2011); “Import substitution, growth and productivity: Looking inward for the source of competitiveness outward”, *Conferencia de ESHET* (European Society for the History of Economic Thought), México DF, UNAM, noviembre.
- 📖 Basualdo, Eduardo (2010); *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores.
- 📖 Berlinski, Julio y Schydrowsky, Daniel (1982); “Incentives for. Industrialization in Argentina”, en World Bank, *Development strategies in semi-industrial economies: Bela Balassa and Associates*, Londres, Johns Hopkins Press, Baltimore, MA.
- 📖 Canitrot, Adolfo (1975); “La Experiencia Populista de Redistribución de Ingresos”, *Desarrollo Económico*, Vol. 15, nro. 59, pp. 331-351.
- 📖 Canitrot, Adolfo (1981); “Teoría y práctica del liberalismo. Política antiinflacionaria y apertura económica en la Argentina, 1976-1981”, *Desarrollo Económico*, Vol. 21, nro. 82, pp. 131-189.
- 📖 Chumbita, Hugo (1989); “¿El último empresario nacional? (Crítica y alternativa al liberalismo económico)”, entrevista a Marcelo Diamand, *Revista Unidos*, nro. 20, abril.
- 📖 Diamand, Marcelo (1973); *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia*, Buenos Aires, Editorial Paidós.
- 📖 Diamand, Marcelo (1986); “Overcoming Argentina’s Stop and Go Economic Cycles”, en Hartlyn, Jonathan y Morley, Samuel (eds.), *Latin American Political Economy: Financial Crisis and Political Change*, Boulder, Co Westview Press.
- 📖 Diamand, Marcelo (1992); “Productividad, competitividad y crecimiento industrial”, *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, nro. 3, pp. 197-213.
- 📖 Ferrer, Aldo (1963); “Devaluación, Redistribución de Ingresos y el Proceso de Desarticulación Industrial en la Argentina”, *Desarrollo Económico*, Vol. 2, nro. 4, pp. 5-18.
- 📖 Ferrer, Aldo con la colaboración de Marcelo Rougier (2010); *La economía argentina: desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

- 📖 Fiorito, Alejandro y Amico, Fabián (2010); “Exchange rate policy, distributive conflict and structural heterogeneity. The Argentinean and Brazilian cases”, Roma, Sraffa Conference, diciembre.
- 📖 Furtado, Celso (1992 [1974]); “Os Ares do Mundo”, en Celso Furtado, *Obra Autobiográfica*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, Tomo III.
- 📖 Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas (2010); *El Ciclo de la Ilusión y el Desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*, Buenos Aires, Emecé.
- 📖 Hirschman, Albert (1968); “The Political Economy of Import-Substituting Industrialization in Latin America”, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 82, nro. 1, pp. 1-32.
- 📖 Mc Combie, John Stuart Landreth y Thirwall, Anthony (1994); *Economic Growth and the Balance-of-Payments Constraint*, Nueva York, St. Martin Press.
- 📖 Mahon, John (1992); “Was Latin America too Rich to Prosper? Structural and Political Obstacles to Export Led Industrial Growth”, *Journal of Development Studies*, Vol. 28, nro. 2, pp. 241-263.
- 📖 Medeiros, Carlos (2007); “Celso Furtado e a economia política da abundância de divisas”, en Guillén Romo, Arturo, Saboia, João y Cardim de Carvalho, Fernando (orgs.), *Celso Furtado e o século XXI*, Rio de Janeiro, Editora Manole Ltda.
- 📖 Medeiros, Carlos (2011). “The Political Economy of the Rise and Decline of Developmental States”, *Panoeconomicus*, Vol. 58, nro. 1, pp. 43-56.
- 📖 Pazos, Felipe (1986); “Have Import Substitution Policies Either Precipitated or Aggravated the Debt Crisis?”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 27, nro. 4, pp. 57-73.
- 📖 Portantiero, Juan Carlos (1981); “Economía y política en la crisis argentina”, *Revista Mexicana de Sociología*, nro. 2.
- 📖 Prebisch, Raúl (1986 [1949]); “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas”, *Desarrollo Económico*, Vol. 26, nro. 103, pp. 479-502.
- 📖 Prebisch, Raúl (1959); “El mercado común latinoamericano”, *Comercio Exterior*, Tomo XI, nro. 5, mayo.
- 📖 Prebisch, Raúl (1963); *Hacia una dinámica del desarrollo de América Latina*, Nueva York, FCE, Naciones Unidas.
- 📖 Prebisch, Raúl (1981); “En torno de las ideas de la CEPAL. Problemas de la industrialización en la América Latina”, en Ffrench-Davis, Ricardo (ed.), *Intercambio y desarrollo*, serie Lecturas, nro. 38, México DF, Fondo de Cultura Económica, pp. 143-171.
- 📖 Schvarzer, Jorge (2005); *La industria que supimos conseguir*, Buenos Aires, Ediciones Cooperativas.
- 📖 Serrano, Franklin y Medeiros, Carlos (2003); “Inserção externa, exportações e crescimento no Brasil”, en Ferraz, Joao Carlos, Crocco, Marco y Elias, Luiz Antonio (orgs.); *Liberalização econômica e desenvolvimento*, San Pablo, Futura, pp. 324-349.

- 📖 Sourrouille, Juan Vital (1980); *Transnacionales en América Latina. El complejo automotor en Argentina*, México DF, ILET, Editorial Nueva Imagen.
- 📖 Tavares, Maria da Conceição (1976); *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*, Rio de Janeiro, Zahar Editores.
- 📖 Teitel, Simon y Thoumi, Francisco (1986); “From Import Substitution to Exports: The Manufacturing Exports Experience of Argentina and Brazil”, *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 34, nro. 3, Growth Reform, and Adjustment: Latin America's Trade and Macroeconomic Policies in the 1970s and 1980s, pp. 455-490.
- 📖 Toye, John y Toye, Richard (2006); “Raúl Prebisch and the limits of industrialization”, en Dosman, Edgar (ed.); *Raúl Prebisch: Power, Principle and the Ethics of Development, Essays in honor of David H. Pollock, marking the centennial celebrations of the birth of Raúl Prebisch*, Washington, Institute for the Integration of Latin America and the Caribbean, Inter-American Development Bank.