

Hirschman, la industrialización y la teoría del desarrollo

Hirschman, industrialization and development theory

José Antonio Ocampo *

Resumen

Este ensayo analiza tres contribuciones de Albert Hirschman que son importantes para comprender el proceso latinoamericano de industrialización. La primera se refiere a las características de este proceso en relación con los casos de “industrialización tardía” en el continente europeo analizados por Alexander Gerschenkron. La segunda se refiere a la aplicación de sus teorías sobre la dinámica del proceso de desarrollo, en particular los conceptos de encadenamientos y crecimiento desequilibrado. La tercera es su reflexión sobre el auge y la crisis de la teoría clásica del desarrollo, que se puede utilizar en forma apropiada para analizar la crisis y eventual desmantelamiento de la estrategia de sustitución de importaciones América Latina.

Palabras clave: industrialización, Hirschman, Gerschenkron, sustitución de importaciones.

Clasificación JEL: O14, O25, N16.

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

Abstract

This essay analyzes three contributions of Albert Hirschman that are important to understand the Latin American industrialization process. The first are the features of this process vis-à-vis the “late industrialization” cases in the European continent analyzed by Alexander Gerschenkron. The second relates to the application of his theories of the dynamics of development, particularly the concepts of linkages and imbalanced growth. The third is his reflection on the rise and decline of classical development economics, which seem particularly useful to understand the crisis and eventual dismantling of the import substitution strategy in Latin America.

Key words: industrialization, Hirschman, Gerschenkron, import substitution.

JEL Classification: O14, O25, N16.

La conmemoración del medio siglo de publicación de la *Estrategia de desarrollo económico* de Albert Hirschman constituye una gran ocasión, no sólo para celebrar la inmensa contribución de este gran pensador sino también su enorme vigencia. Por supuesto, la obra de Hirschman sobresa no sólo por sus aportes al análisis del desarrollo económico sino también por su propensión a “traspasar” las fronteras de la economía hacia otras ciencias sociales, para utilizar el título de una de las recopilaciones de sus ensayos. Más que economista del desarrollo, Hirschman ha sido un gran científico social. A eso se agrega un profundo sentido crítico, incluso de sus propias ideas y, por ende, el uso constante de la dialéctica como recurso para comprender la realidad¹.

Este ensayo analiza tres aspectos de su obra que son importantes para comprender el proceso latinoamericano de industrialización, tanto durante la fase clásica de desarrollo exportador como durante la llamada “sustitución de importaciones”² –o, utilizando la vieja terminología que

¹ Véase, al respecto, la entrevista sobre su vida y obra incluida en Hirschman (1998).

² Como lo he argumentado en otros ensayos, este concepto es inapropiado para entender la etapa de industrialización latinoamericana entre los años treinta y setenta, ya que la susti

popularizó la CEPAL, entre las fases de desarrollo hacia fuera y hacia adentro. El ensayo asocia tres reflexiones de ese autor que son relevantes para entender dicho proceso. La primera se refiere a las características de la industrialización latinoamericana en relación con la “industrialización tardía” de los países del continente europeo, analizada por Alexander Gerschenkron. La segunda se refiere a su análisis de la dinámica de los procesos de desarrollo y su aplicación a la industrialización latinoamericana. La tercera es su reflexión sobre el auge y la crisis de la teoría clásica del desarrollo, que se puede utilizar en forma apropiada para analizar la crisis y el desmantelamiento posterior de la estrategia de sustitución de importaciones. La primera y tercera de estas reflexiones se encuentran en ensayos particulares de Hirschman (1971a, 1971b y 1981a). La segunda se encuentra desarrollada en un conjunto amplio de obras, entre las cuales se incluye tanto la *Estrategia de desarrollo económico* como su ensayo más tardío sobre encadenamientos económicos (Hirschman, 1981b) y en sus reflexiones sobre sus contribuciones a la teoría del desarrollo (1984).

I. La naturaleza de la “industrialización tardía” latinoamericana

Para el análisis del primero de estos temas, el punto de partida es el análisis de Gerschenkron (1962) de la industrialización tardía en Europa continental –o para ser más preciso, de las industrializaciones tardías en Europa (en plural), ya que tal como lo señala dicho autor, los patrones fueron muy diferentes, dependiendo de diversos factores, en particular del grado de atraso inicial de los distintos países³.

Con el concepto de “industrialización tardía” Gerschenkron trató de captar la idea de que dicho proceso tuvo características muy diferentes en el continente a las de la Revolución Industrial inglesa. Las diferencias se refieren a los ritmos de crecimiento y a las estructuras

tución de importaciones fue apenas uno de los elementos de la estrategia de industrialización durante dicho periodo y no necesariamente el más importante en varios países o en todas las etapas del proceso. En Cárdenas, Ocampo y Thorp (2003, capítulo 1) sugerimos el concepto alternativo de “industrialización dirigida por el Estado”. Aquí ignoraré, sin embargo, esta observación y me referiré a esta etapa como sustitución de importaciones, debido a que Hirschman utiliza esa expresión ampliamente en su obra.

³ La recopilación de los ensayos de Gerschenkron que aquí se cita es importante en su conjunto, pero especialmente los capítulos 1 y 2 y el postescrito.

industriales que se desarrollaron, así como a las políticas e ideologías que acompañaron dicho proceso. Al estudiar las industrializaciones de Europa continental, desde la alemana y francesa hasta la mucho más tardía de Rusia, Gerschenkron dedujo algunas características distintivas de las industrializaciones tardías, entre las cuales conviene destacar cuatro: (i) la mayor probabilidad de que el proceso se diese en forma de un salto, es decir, de una discontinuidad histórica; (ii) el énfasis en el tamaño de las plantas y las empresas y, por ende, la tendencia a acuerdos monopolistas de diferente intensidad; (iii) la mayor importancia otorgada a la producción de bienes intermedios y de capital sobre bienes de consumo; y (iv) la tendencia a que dicho proceso se diese en forma organizada, ya sea por agentes privados (los bancos de inversión) o por el Estado, y el papel dominante de este último cuando los países se encontraban en una situación inicial de mucho atraso (véase Gerschenkron, 1962, pp. 44, 353-4). Ese autor destaca también otras características, que aquí dejaremos de lado, como la escasez crónica de mano de obra calificada que caracteriza las primeras etapas de la industrialización, la menor importancia del aumento de la productividad agrícola en los países de industrialización tardía como mecanismo para crear un mercado interno para los productos manufacturados y la mayor presión sobre los niveles de consumo de la población.

En su ensayo sobre la sustitución de importaciones en América Latina, Hirschman (1971a) señala que la industrialización “tardía tardía” (es decir, doblemente tardía) de América Latina no tuvo las características señaladas por Gerschenkron. En particular, indica que ninguna de las cuatro características resaltadas en el párrafo anterior fue importante durante las primeras etapas de la industrialización en nuestra región. El proceso tuvo lugar en forma gradual, a partir de la etapa clásica de desarrollo exportador y comenzó en plantas relativamente pequeñas que producían bienes de consumo con tecnologías importadas de los países industrializados, sin contar con una gran promoción estatal. En la visión de Hirschman, el proceso fue más secuencial e involucró menos ruptura con el pasado, pero por eso mismo fue menos intensivo en aprendizaje y careció por mucho tiempo de la fuerte ideología industrialista y del peso de la burguesía industrial en las estructuras de poder que señaló Gerschenkron para los países europeos (Hirschman, 1971a, p. 95). Conviene resaltar estas dos últimas características: por una parte, la menor importancia de la innovación tecnológica, lo cual

implicó que el proceso no hizo nunca el tránsito hacia una capacidad endógena de creación de conocimiento, y por otra, la debilidad de la ideología y de una burguesía fuertemente industrialistas.

Coincidiendo con las apreciaciones de la amplia literatura estructuralista de los años cincuenta y sesenta, Hirschman asoció los orígenes de la industrialización latinoamericana a cuatro factores diferentes: las dos guerras mundiales, las crisis de balanza de pagos, la creación de mercado interno generado por la expansión de los sectores de exportación y las políticas de industrialización que eventualmente se pusieron en marcha. De acuerdo con este autor, después de una fase “fácil” de sustitución de importaciones, el proceso dio lugar a una oposición creciente, como consecuencia de la tendencia a su “agotamiento” (un concepto que, como veremos en la segunda sección, es impreciso, de acuerdo con su propia visión), debido a su incapacidad de generar empleo y de conquistar los mercados externos y a su tendencia a generar nuevas formas de dependencia, en particular de la inversión extranjera. Tal vez por eso mismo, la industrialización se convirtió en objeto de críticas, las cuales condujeron finalmente a su desmantelamiento. Sin embargo, por ahora dejaremos de lado estos temas, a los que haremos alusión más adelante.

Esta interpretación coincide en gran medida con lo que han señalado en décadas recientes diversas investigaciones sobre el proceso de industrialización latinoamericano. En efecto, la industrialización en América Latina precedió claramente a la Gran Depresión de los años treinta y tuvo muchos elementos de continuidad entre las eras de las exportaciones y del desarrollo hacia adentro (Cárdenas, Ocampo y Thorp, 2003; Ocampo, 2004). Durante la primera de ellas, la industrialización se produjo como resultado tanto de las necesidades de procesamiento de las materias primas exportadas como de los encadenamientos de consumo generados por el crecimiento del mercado interno de manufacturas generado por la expansión exportadora, que varió de país en país dependiendo del tamaño y grado de integración del mercado interno (lo cual dependió, a su vez, del desarrollo de las vías de comunicación inducido por el auge exportador). Esta primera etapa fue sucedida por una fase “empírica” de sustitución de importaciones, inducida en gran medida por respuestas pragmáticas ante los choques externos generados por las dos guerras mundiales y la Gran Depresión.

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

Más allá de las necesidades fiscales, el proteccionismo se arraigó en muchos países de la región desde las últimas décadas del siglo XIX, siguiendo tendencias comunes en el mundo de esos años. En efecto, el liberalismo decimonónico no fue necesariamente librecambista y no lo fue, en particular, en Estados Unidos y en los países de Europa continental donde tuvieron lugar los procesos de industrialización tardía. En América Latina, este “liberalismo proteccionista”, como lo he denominado en un ensayo previo, no resultó, además, tan contradictorio para las clases empresariales de la época, porque la producción con tecnologías modernas para el mercado interno y la producción para el mercado mundial se visualizaron a la postre como dos manifestaciones de un mismo impulso hacia el “progreso” (Ocampo, 2008). En terminología contemporánea, el sesgo antiexportador del régimen de protección preocupaba menos a los liberales de la época que el atraso mismo.

Los acontecimientos que tuvieron lugar durante la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial generaron respuestas que con el tiempo sepultarían la ortodoxia y que nuevamente tuvieron desarrollos paralelos en los países industrializados. Entre ellas se contaron el abandono del patrón oro, la adopción del control de cambios, el racionamiento de importaciones, los acuerdos bilaterales de comercio y las políticas macroeconómicas anticíclicas. En todos los casos, fue fácil permitir

que el “efecto demostración” generado por el uso de estos instrumentos en los países industrializados se transmitiera a nuestra región. Obviamente, en la medida en que la industrialización se transformó en una fuente dinámica de crecimiento económico, era natural que recibiera una atención creciente de las autoridades. Esto condujo a fines del decenio de los treinta a la creación de instituciones estatales dedicadas a la promoción de nuevas actividades manufactureras, en particular los bancos de desarrollo. La escasez de importaciones durante la Segunda Guerra Mundial generó también varios planes para la promoción de nuevas industrias de sustitución de importaciones, sobre todo en sectores considerados “esenciales” o “estratégicos”.

Esto dio paso a una estrategia de industrialización mucho más consciente, en la cual el Estado vino a jugar, finalmente, un papel más activo. Pero una vez más, y siguiendo la visión secuencial de este proceso resaltada por Hirschman, esta transición a políticas explícitas de industrialización tardó en consolidarse. La expectativa —apoyada por la experiencia histórica— siguió siendo que las exportaciones se recuperarían después de este estancamiento cíclico. Subsistió, por lo tanto, un compromiso con el crecimiento de las exportaciones y, de hecho, su recuperación después del colapso inicial fue uno de los factores de crecimiento en muchas economías en la misma década de los treinta, como lo ha resaltado Bulmer-Thomas (2003, capítulo 7). Las élites dirigentes no renunciaron, por lo tanto, a su vocación primario-exportadora. La nacionalización de la industria petrolera mexicana en 1938 muestra curiosamente cómo el concepto de “estratégico” se aplicó incluso a una industria exportadora.

Por eso, así como la protección no se había visto como la antítesis del desarrollo exportador, tampoco el auge industrial impuso una visión necesariamente contraria a los intereses primario-exportadores. Más aún, en muchos países, sobre todo los más pequeños, aun cuando la industrialización estuvo plenamente en marcha, no dejó de ser una superposición a un modelo de desarrollo que, en lo fundamental, siguió siendo primario-exportador. En los demás países, las exportaciones siguieron viéndose como un complemento, como fuente de divisas para financiar las importaciones de bienes intermedios y de capital necesarias para la industrialización.

La idea dominante siguió siendo, por lo tanto, que la industrialización y el desarrollo exportador no eran antagónicos, como quiso presentarlos posteriormente la literatura más ortodoxa. Y, en cualquier caso, los hechos, más que una ideología industrialista, dominaron el proceso. El historiador del pensamiento económico latinoamericano, Joseph Love, lo expresó con brillantez, al señalar que: “La industrialización de América Latina fue un hecho antes que fuera una política, y una política antes de que fuera una teoría” (Love, 1994, p. 395). El propio Prebisch ya lo había señalado, en uno de sus ensayos clásicos, en una cita que Hirschman (1971b) reproduce en uno de sus ensayos⁴:

La realidad está destruyendo en la América Latina aquel pretérito esquema de la división internacional del trabajo [...]

En ese esquema a América Latina venía a corresponderle, como parte de la periferia del sistema económico mundial, el papel específico de producir alimentos y materias primas para los grandes centros industriales.

No tenía allí cabida la industrialización de los países nuevos. *Los hechos la están imponiendo, sin embargo.* Dos guerras en el curso de una generación, y una profunda crisis económica entre ellas, han demostrado sus posibilidades a los países de la América Latina, enseñándoles positivamente el camino de la actividad industrial.

La discusión doctrinaria, no obstante, dista mucho de haber terminado. En materia económica, las ideologías suelen seguir con retraso a los acontecimientos o bien sobrevivirles demasiado [Prebisch, 1998, p. 65. El énfasis es propio].

Dicha doctrina, teoría o, mejor, ideología de la industrialización (para utilizar los términos de Hirschman, 1971b), que proporcionó finalmente la CEPAL, vino en una etapa avanzada para racionalizar un proceso que ya estaba plenamente en marcha en casi todas partes.

⁴ Aquí he agregado el último párrafo de la obra de Prebisch que cita Hirschman. Aunque se tomó de la recopilación publicada por la CEPAL en 1998, el texto original de Prebisch fue escrito en 1949.

Esa ideología y su tono “militante” –que se refleja, según Hirschman, en la cita anterior de Prebisch– se basaban en una visión de la economía mundial como un sistema asimétrico, el cual exigía corregir las fallas del sistema internacional a través de políticas deliberadas. Pero, como veremos en las secciones siguientes, esa teoría e ideología serían pronto el blanco de diversos ataques, con lo que quizás se reforzaría una de las apreciaciones fundamentales de Hirschman: la debilidad en América Latina de la ideología industrialista.

Antes de adentrarnos en estos temas, conviene resaltar, sin embargo, que el proceso tuvo, durante las fases más avanzadas de la sustitución de importaciones, características más similares a las que asignó Gerschenkron a las industrializaciones tardías. En efecto, en tales fases, que se inauguraron con el deseo de desarrollar las industrias estratégicas durante la Segunda Guerra Mundial, pero que adquirieron pleno vuelo sólo en las décadas siguientes, las industrias de bienes intermedios y de capital comenzaron a ser el foco de atención y la activa intervención del Estado y la concentración industrial fueron características destacadas del proceso. En algunos casos, las ideologías industrialista y estatista típicas, en la visión de Gerschenkron, de los procesos más tardíos adquirieron raíces mucho más profundas, especialmente en Brasil. El gran auge industrial que caracterizó a varios países, pero en particular a Brasil y México, pueden verse, además, como una discontinuidad en el sentido de ese autor.

II. La dinámica del proceso de desarrollo

El concepto de Hirschman que ha tenido mayor influencia en el análisis económico es, sin duda, el de los “encadenamientos” hacia adelante y hacia atrás. Como lo señaló el propio autor, el éxito de este concepto, sobre los alternativos de “industrias motrices” de Perroux o de “sector líder” de Rostow (un término que también introdujo en Colombia Lauchlin Currie), radicó en haberse formulado en función de los análisis de insumo-producto de Leontief, tan en boga en aquellos años (Hirschman, 1981b, p. 63). El uso de dicho concepto en Hirschman fue, sin embargo, mucho más dinámico que estático, ya que resaltaba la capacidad de un proceso específico de desarrollo de inducir *nuevas* inversiones.

Todos estos conceptos se relacionan, a su vez, con el de “economías externas”, que se remonta a Marshall y el cual vino a ocupar el papel central en la literatura clásica sobre desarrollo económico a partir de los aportes de Rosenstein-Rodan en los años cuarenta, que tuvieron como base, en el caso de este último autor, sus análisis de las industrializaciones “tardías tardías” de Europa central y oriental. La importancia del concepto de “economías externas” radica obviamente en que enfatiza las *complementariedades* que caracterizan el proceso de desarrollo, en amplio contraste con el énfasis en la *sustitución* (en la elección de los consumidores o la selección de técnicas productivas), el concepto que vino a ocupar el papel central en la teoría microeconómica neoclásica. La idea de que existen fuertes complementariedades dio lugar a otra serie de conceptos que vinieron a ocupar un papel central en esos debates clásicos de desarrollo: los de “causación circular” de Myrdal, “gran impulso” (“big push”) de Rosenstein-Rodan y “desarrollo equilibrado” de Nurkse.

En el contexto de esa controversia, la originalidad de la obra de Hirschman consistió en resaltar que los supuestos implícitos en el “desarrollo equilibrado” eran irrealistas, precisamente porque suponían la posibilidad de los países en desarrollo de poner en marcha políticas que estaban más allá de sus capacidades⁵. En sus propias palabras, la aplicación del concepto de desarrollo equilibrado “requiere cantidades inmensas de aquellas habilidades que hemos identificado como disponibles probablemente en cantidades muy limitadas en los países subdesarrollados” (Hirschman, 1958, p. 53)⁶. Como alternativa, él formuló una visión del proceso de desarrollo como una secuencia de *desequilibrios*. Esto implica que las soluciones a los problemas del desarrollo son *secuenciales* más que *simultáneas* (Hirschman, 1984).

Esta visión del proceso de desarrollo es mucho más afín a los conceptos del desarrollo capitalista de Marx, donde la acumulación de capital

⁵ Esta crítica se relaciona, a su vez, con sus concepciones sobre la planeación, un tema que desarrolla Carlos Caballero en su ensayo para esta misma entrega de “Desarrollo y Sociedad”. En efecto, en su visión la planeación debería ser más como un ejercicio estratégico que como un plan integrado de inversiones. De ahí su crítica a los ejercicios de programación que introdujo la CEPAL en los años cincuenta y que, por lo demás, en la visión de Hirschman, tuvieron impacto limitado en América Latina (véase Hirschman, 1971b).

⁶ En esta, como en citas posteriores a esta obra, la traducción es propia.

genera crisis recurrentes, o al concepto de “creación destructiva” de Schumpeter, que a los modelos neoclásicos de crecimiento estable o convergencia hacia estados estacionarios, los cuales predominan aún en las versiones de la “nueva teoría del crecimiento”, que han rescatado la importancia de las economías externas en los procesos de desarrollo.

Algunas de las manifestaciones de estos desequilibrios en los países en desarrollo serían las crisis inflacionarias y de balanza de pagos, una visión que acercó a Hirschman a las teorías que difundió la CEPAL por aquellos años sobre los desequilibrios macroeconómicos como estructurales, es decir, como resultado de las desproporcionalidades que caracterizan el proceso de desarrollo (véase Hirschman, 1958, cap. 9). Además, en esa visión esos y otros desequilibrios que se presentan a lo largo del proceso de desarrollo pueden jugar un papel positivo, si inducen inversiones u otras presiones hacia el cambio orientadas a corregir desequilibrios existentes (Hirschman, 1958, p. 63). En sus palabras, “el desarrollo también genera nuevas fortalezas a partir de las tensiones que produce” (Hirschman, 1958, p. 209).

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

Una vez más esta visión es afín a los conceptos de Marx y Schumpeter sobre el papel positivo de las crisis y muy distante de las visiones “estancacionistas” que desarrollaron algunas vertientes nekeynesianas y neomarxistas en los años cincuenta y sesenta. De acuerdo con las primeras vertientes, los desequilibrios entre ahorro e inversión asociados al subconsumo tenderían a frenar el crecimiento económico, en tanto que las teorías neomarxistas del “desarrollo del subdesarrollo”, que compartieron algunas vertientes del dependentismo latinoamericano, señalaban que la dependencia externa hacía inviable el desarrollo capitalista en los países de la periferia. En la versión alternativa de Hirschman, el desarrollo económico es un proceso dinámico, aunque ciertamente no estable ni armónico.

Es interesante resaltar que el viejo debate del desarrollo equilibrado frente al desarrollo desequilibrado, en el cual participó activamente Hirschman, tiende a reproducirse en años recientes. Así, algunos de los aportes de Jeffrey Sachs a la discusión sobre el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas, pero también, y curiosamente, las versiones ortodoxas del Consenso de Washington tienen un sabor a las viejas teorías del “gran impulso”, aunque prestando atención a las complementariedades en las *políticas* económicas, en el segundo caso. Contra ellas, Dani Rodrik ha señalado que las políticas deben más bien orientarse a romper las restricciones críticas (los cuellos de botella) en cada contexto, más que a formular estrategias comprensivas, cuya viabilidad es limitada, porque suponen capacidades de acción de las autoridades que seguramente están ausentes. Al recibir el Premio Hirschman que otorga el Social Science Research Council en los Estados Unidos, Rodrik (2007/2008) señaló precisamente la relación entre esta visión y el concepto de Hirschman sobre la solución secuencial a los problemas del desarrollo.

Estas observaciones no agotan, por supuesto, la riqueza de las contribuciones de Hirschman al análisis de los procesos de desarrollo. Otra idea, que también rompe fundamentalmente con los postulados ortodoxos es su visión, consignada en las primeras páginas de la *Estrategia de desarrollo económico*, según la cual:

El desarrollo no depende tanto de encontrar las combinaciones óptimas para unos recursos y factores de producción dados, sino en llamar a la acción y poner en uso para propósitos del desa-

rollo unos recursos y habilidades que se encuentran ocultos, dispersos o mal utilizados [Hirschman, 1958, p. 5].

Nótese que este concepto también es radicalmente diferente al de la plena utilización de recursos que suponen todas las teorías neoclásicas de crecimiento, viejas y nuevas, y tiene más bien una afinidad con las de Lewis y algunas de las teorías de crecimiento de Kaldor, en las cuales el subempleo de mano de obra tiene un papel esencial en el proceso de crecimiento, o con las teorías en las cuales el crecimiento parte de la subutilización inicial de los recursos naturales.

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

Así, los encadenamientos asociados al consumo son típicos de los modelos agroexportadores, en tanto que los fiscales son más característicos de las economías mineras. El modelo agroexportador puede dar lugar, por el contrario, a un desequilibrio entre la base tributaria y las necesidades de gasto público, en tanto que los encadenamientos de consumo están limitados por el carácter de enclave de los sectores mineros. La balanza, en opinión de Hirschman, se inclina hacia los modelos agroexportadores, precisamente porque los desequilibrios que genera tienden a inducir respuestas orientadas a corregirlos. En efecto, aunque en este caso se generan presiones inflacionarias, dichas presiones incentivan igualmente la búsqueda de soluciones (la mayor base tributaria). Por el contrario, aunque la abundancia de recursos tributarios característica de las economías mineras facilita las inversiones en infraestructura o en servicios sociales, puede generar una expansión excesiva del gasto público. La ausencia de encadenamientos fiscales genera, por lo tanto, una dinámica que a la postre puede encontrar su solución, lo que no acontece cuando se da la combinación de débiles encadenamientos de consumo y abundancia de recursos fiscales.

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

Hirschman (1971a) aplica su esquema a los procesos de sustitución de importaciones. En tal sentido, resulta particularmente ilustrativa su crítica al concepto de “agotamiento” de la sustitución de importaciones, el cual fue y sigue siendo utilizado por muchos analistas para señalar los límites de dicho proceso. Este concepto ha sido utilizado por los críticos de la industrialización para referirse, en particular, a que las economías de escala que caracterizan las industrias que se desarrollan en las etapas más avanzadas de la sustitución de importaciones generan costos crecientes —un proceso que Hirschman describe como una loma con pendiente creciente. Además, en la medida en que estas nuevas industrias se orientan a producir insumos para los sectores industriales preexistentes, pueden generar una oposición a la profundización del proceso sustitutivo.

Hirschman consideraba que ambas críticas eran incorrectas. Las economías de escala pueden ser características más bien de unas “industrias cuello de botella”, que una vez instaladas pueden generar, mediante encadenamientos, nuevas actividades productivas con menores economías de escala. En este caso, a la loma le sucedería un valle. Si esto es así, existe de hecho un argumento fuerte para proteger o promover directamente esas industrias “cuello de botella” (y exportar, al menos temporalmente, parte de su producción). Por otra parte, las industrias que se ven afectadas por la protección a la producción de sus insumos

pueden ver en ellos una oportunidad para la integración vertical de sus negocios. En este caso, el agotamiento de las viejas ramas de sustitución puede verse como una oportunidad para emplear las utilidades de los viejos negocios en el desarrollo de las nuevas industrias. Este es, por lo tanto, otro caso en el que el desequilibrio generado por las economías de escala puede generar su propia solución, dando impulso a una nueva fase de desarrollo.

Tal como lo señala Hirschman, algunos de los desequilibrios más importantes que se enfrentan a lo largo del proceso de desarrollo son los de la balanza de pagos. En economías sujetas a fuertes movimientos cíclicos de los términos de intercambio y/o de la disponibilidad de capitales, como las latinoamericanas, estos desequilibrios son, de hecho, cíclicos. Nuevamente, el esquema conceptual que sugiere permite considerar tales desequilibrios como oportunidades. Así, los desequilibrios generados por la crisis mundial de los años treinta generaron incentivos para adentrarse de lleno en el proceso de sustitución de importaciones. A su vez, los desequilibrios que generó la tendencia descendente de los precios de las materias primas desde mediados de la década de los cincuenta terminaron por inducir una nueva respuesta, que en ensayos anteriores he denominado del modelo “mixto” de desarrollo, en que se combinaba la profundización de la sustitución de importaciones con la diversificación de la base exportadora y los procesos de integración regional.

En contra de lo que se dice a menudo, éste fue el modelo dominante en América Latina en las fases más avanzadas del proceso de industrialización, más que la sustitución de importaciones como tal. Fue, además, el modelo que verdaderamente defendió la CEPAL desde los años sesenta y en el cual la integración desempeñaba el papel de racionalizar la sustitución de importaciones, tanto porque fomentaba la competencia como porque los mercados regionales servían como plataformas de transición de los nuevos sectores de exportación hacia los mercados mundiales. Las respuestas de política que acompañaron ese proceso incluyeron la creación de nuevos instrumentos de promoción de exportaciones, la racionalización parcial de la compleja estructura de protección arancelaria y paraarancelaria preexistente, la eliminación y simplificación de los regímenes de tipo de cambio múltiple y la incorporación de esquemas de devaluación gradual en

la economías con tradición inflacionaria (Ffrench-Davis, Muñoz y Palma, 1998; Ocampo, 2004 y 2008).

Obviamente, ésta no fue la única respuesta. Perú es el mejor ejemplo de un país que, en contra de las tendencias regionales, optó a fines del decenio de los sesenta por una política más orientada hacia adentro, y fracasó. A ello debemos añadir los ambiciosos planes de inversión industrial en bienes intermedios y de capital en Brasil, México y Venezuela como respuesta al primer choque petrolero. En el caso de Brasil, ello fue el resultado de los desequilibrios de balanza de pagos y se tradujo en una profundización del modelo “mixto”. En México y Venezuela, la abundancia de recursos fue, por el contrario, la que generó el deseo de “sembrar el petróleo”, retomando una expresión venezolana de la época. Todos terminaron en una fuerte crisis de balanza de pagos durante la “década perdida”, pero en el caso de Brasil dejó como legado una estructura industrial y un proceso de desarrollo tecnológico mucho más profundos, únicos en el escenario latinoamericano. Este puede ser, por lo tanto, otro de los casos en que los desequilibrios asociados a la escasez de recursos (en este caso, de divisas) generan respuestas de política más positivas que aquellos asociados a la abundancia.

III. La crisis de la sustitución de importaciones

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

En ese ensayo, el autor señala que las teorías clásicas del desarrollo surgieron, al igual que el keynesianismo, del descrédito de las teorías

económicas ortodoxas a raíz de la crisis mundial de los años treinta y, al igual que el keynesianismo, tuvieron una inclinación intervencionista. Pero al mismo tiempo, Hirschman se pregunta por qué las primeras florecieron por tan poco tiempo. Su respuesta es que dichas teorías contenían dos elementos que las convirtieron en una “combinación inestable”: el reconocimiento de problemas (las grandes magnitudes del subempleo, especialmente en el sector rural, y los problemas asociados a la industrialización tardía, en particular el papel central de las economías externas) que volvían inaplicable la teoría ortodoxa en los países en desarrollo, junto con el reconocimiento de las posibilidades de la cooperación entre los países desarrollados y en vía de desarrollo para superar los obstáculos al desarrollo de estos últimos. Según Hirschman, dicha combinación hizo que las teorías clásicas del desarrollo fueran susceptibles a una “extraña alianza” entre la economía ortodoxa y el neomarxismo, lo que terminó por enterrarlas.

Es interesante señalar que Hirschman hace énfasis no tanto en la lógica de las teorías o la insuficiencia dinámica junto con las ineficiencias del proceso de industrialización, sino más bien en la economía política, es decir, en última instancia, en la lucha entre diferentes “ideologías económicas” y las alianzas políticas y sociales que las respaldan. En este sentido, su interpretación de la crisis del proceso difiere radicalmente de las visiones tanto ortodoxas como neomarxistas y dependentistas. Desde la derecha, las teorías clásicas del desarrollo fueron atacadas por haber olvidado los principios de macroeconomía y por la mala asignación de recursos que generaban las políticas orientadas a fomentar la industrialización. Por su parte, las críticas de la izquierda resaltaron el sesgo reformista de dichas teorías y la falta de reconocimiento de que las políticas de desarrollo sólo generaban, en los países en desarrollo, nuevas formas de dependencia, debido a la fuerte polarización que caracteriza la economía mundial (en terminología contemporánea, a la tendencia a la divergencia en los niveles de desarrollo).

Este análisis resulta curiosamente aplicable, casi en forma literal, a las críticas que recibieron el proceso mismo de sustitución de importaciones y el pensamiento de la CEPAL, la principal expresión de la ideología industrialista en América Latina. En efecto, dichas críticas provinieron tanto de la derecha como de la izquierda. Muy en la línea de lo sugerido por Hirschman, la derecha alegaba un manejo ma-

croeconómico que contribuía a profundizar las crisis por la excesiva regulación de la balanza de pagos y la falta de disciplina fiscal, así como por las distorsiones en las formas de especialización generadas por las políticas de protección y promoción industrial. En esa visión, el sesgo antiexportador y antiagrario de las políticas sectoriales tendía, además, a agudizar los propios problemas macroeconómicos. Por su parte, la izquierda impugnaba su sesgo reformista y, en particular, el mantenimiento de unas estructuras sociales altamente desiguales y la creación de nuevas formas de dependencia, especialmente del capital extranjero.

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

A la postre, la debilidad de la ideología y la burguesía industrial que señaló Hirschman se reflejó en el escaso apoyo a la profundización de la industrialización, la cual requería una amplia coalición política y social que tampoco se dio, no sólo por los conflictos sociales que se generaron en varios países, sino por el sentido de frustración que generó el proceso de industrialización. En las palabras de Hirschman (1971a, p. 123): “Se esperaba que la industrialización contribuiría a cambiar el orden social y todo lo que hizo fue producir manufacturas”.

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

industrialización se transformó en un verdadero torrente, que corre hasta nuestros días. Esto dio paso a la divergencia en los ritmos de desarrollo de ambas regiones, que se materializó con fuerza en las dos últimas décadas del siglo XX. Pero esa comparación supera los objetivos de este ensayo.

Referencias

- BÉRTOLA, L. and WILLIAMSON, J. G. (2006). "Globalization in Latin America before 1940", in Victor Bulmer-Thomas, John H. Coatsworth y Roberto Cortés Condes (eds.), *The Cambridge Economic History of Latin America*, Vol. II, Ch. I. Cambridge: Cambridge University Press.
- BULMER-THOMAS, V. (2003). *The economic history of Latin America since independence*, 2a. ed. Cambridge: Cambridge University Press.
- CÁRDENAS, E., OCAMPO, J. A. y THORP R. (comps.) (2003). *Industrialización y Estado en la América Latina. La leyenda negra de la posguerra*, Serie de Lecturas 94 de El Trimestre Económico.
- COATSWORTH, J. H. and WILLIAMSON, J. (2003). "Always protectionist? Latin American tariffs from independence to Great Depression", *Journal of Latin American Studies*.
- FFRENCH-DAVIS, R., MUÑOZ, O. and PALMA, G. (1998). "The Latin American economies, 1959-1990", en Leslie Bethell (comp.), *Latin America: Economy and Society Since 1930*. Cambridge: Cambridge University Press.
- GERSCHENKRON, A. (1962). *Economic backwardness in historical perspective*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- HIRSCHMAN, A. O. (1958). *The strategy of economic development*. New Haven: Yale University Press.

- HIRSCHMAN, A. O. (1971a). "The political economy of import-substituting industrialization in Latin America", en Albert O. Hirschman, *A Bias for Hope: Essays on Development and Latin America*, capítulo 3. New Haven: Yale University Press.
- HIRSCHMAN, A. O. (1971b). "Ideologies of economic development in Latin America", en Albert O. Hirschman, *A Bias for Hope: Essays on Development and Latin America*, capítulo 13. New Haven: Yale University Press.
- HIRSCHMAN, A. O. (1981a). "The rise and decline of development economics", en Albert O. Hirschman, *Essays in Trespassing: Economics to Politics and Beyond*, capítulo 1. Cambridge: Cambridge University Press.
- HIRSCHMAN, A. O. (1981b). "A generalized linkage approach to development, with special reference to staples", en Albert O. Hirschman, *Essays in Trespassing: Economics to Politics and Beyond*, capítulo 4. Cambridge: Cambridge University Press.
- HIRSCHMAN, A. O. (1984). "A disenter's confession: 'The strategy of economic development' revisited", en Gerald M. Meier and Dudley Seers (eds.), *Pioneers in Development*, pp. 87-111. Nueva York: Oxford University Press.
- HIRSCHMAN, A. O. (1998). *Crossing boundaries: Selected writings*. Nueva York: Zone Books.
- LOVE, J. L. (1994). "Economic ideas and ideologies in Latin America since 1930", L. Bethel (comp.), *The Cambridge History of Latin America*, 6(1). Cambridge: Cambridge University Press.
- OCAMPO, J. A. (2004). "La América Latina y la economía mundial en el largo siglo XX", *El Trimestre Económico*, LXXI(4), No. 284, octubre-diciembre.
- OCAMPO, J. A. (2008). "Los paradigmas del desarrollo en la historia latinoamericana", en José Luis Machinea, Enrique Iglesias y

Oscar Altimir (eds.), *Hacia la Renovación de los Paradigmas del Desarrollo en América Latina*. Santiago: CEPAL-SEGIB.

PREBISCH, R. (1998). “El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas”, en *Cincuenta Años de Pensamiento en la CEPAL: Textos Seleccionados*, pp. 63-129. Santiago: Fondo de Cultura Económica-CEPAL.

RODRIK, D. (2007/2008). “One economics, many recipes: What we have learned since Albert Hirschman”, *Items & Issues*, The Social Science Research Council, 6(1-2):1-7. Invierno/primavera.

Comentario a “Hirschman, la industrialización y la teoría del desarrollo”

Por Carlos Esteban Posada

El propósito de los editores de *Desarrollo y Sociedad* de publicar artículos conmemorativos de los cincuenta años de la primera edición de la gran obra de Albert Hirschman, *Estrategia del desarrollo económico*, se cumplió con creces con el presente documento de José Antonio Ocampo. Y quién mejor que Ocampo para escribir (y escribir bien) un ensayo que pudiera resaltar los grandes aportes de Hirschman tanto a la teoría del desarrollo económico como a la interpretación de la historia económica latinoamericana de los últimos cien años. En efecto, de la mano de Ocampo el lector comprenderá las razones de la mencionada conmemoración y le quedará claro por qué Hirschman logró ubicarse en el conjunto de los diez más grandes teóricos del desarrollo económico del siglo XX.

En lo que sigue no resaltaré las contribuciones positivas del ensayo, pues el lector las encontrará sin dificultad. Me limitaré a un comentario sobre uno de los elementos que, a mi juicio, le ha restado fuerza a la recomendación de política económica que se deriva de los planteamientos de Hirschman compartidos y defendidos por Ocampo. Se recomendó el apoyo estatal a los procesos de industrialización en regiones atrasadas basados en la sustitución de importaciones en unos casos o, en otros (para hacer honor a la observación de Ocampo), en la combinación de la sustitución de importaciones y la promoción de exportaciones. ¿Qué le restó fuerza a la recomendación? Que necesariamente se enfrentaba al problema del otorgamiento estatal de privilegios a particulares (aranceles, concesiones, contratos, garantías, exenciones, etc.), a causa de las potenciales economías de escala (derivadas de varios factores como las indivisibilidades, los rendimientos crecientes por aprendizaje en la práctica y ciertos potenciales eslabonamientos), vale decir, gracias

a la incapacidad para lograr una explotación industrial rentable bajo condiciones de libre competencia¹.

Pero esto sucedió no solo en América Latina. También se observó en otras regiones de “industrialización tardía” (o “tardía tardía”). Ahora bien, en América Latina (y Colombia no fue la excepción) tres fenómenos derivados del otorgamiento de privilegios, a mi parecer, se presentaron con fuerza sobresaliente –más que en Europa central o Asia, y excepto quizás en India hasta los años ochenta: 1) el abuso empresarial de posición dominante; 2) la captura privada del regulador público; y, en general, 3) la búsqueda especialmente fructífera de rentas privadas derivadas de las acciones y decisiones públicas.

En el caso de que mi percepción fuera verdadera, no sería razonable hablar (y en esto habría que concederles la razón a Hirschman-Ocampo) del “agotamiento de la sustitución de importaciones o sustitución de importaciones *cum* promoción de exportaciones”. Habría que referirnos, más bien, al agotamiento del proceso latinoamericano tradicional de industrialización. La misma promoción de exportaciones, que fue objeto de privilegios a particulares, fue también su víctima: los privilegios generaron “beneficios marginales decrecientes” para el conjunto de la sociedad, cuando la promoción de exportaciones se implementó paralelamente con la sustitución de importaciones. Esquemas como el “Plan Vallejo” o el de “zonas aduaneras” (que, en esencia, fueron comunes a muchos países en desarrollo en algún momento de su desenvolvimiento industrial) también crearon rendimientos (marginales) decrecientes para la sociedad, habida cuenta de los sobrecostos de la protección a los productores de bienes de consumo obrero y otros bienes y servicios que solo indirectamente entran en la producción (y en los costos) de bienes industriales destinados a la exportación.

¹ Creo que esto fue importante, lo cual no impide reconocer que otros factores de industrialización, como las barreras geográficas (y altos costos de transporte) para el comercio internacional o las prolongadas caídas de la relación de términos de intercambio, también contribuyeron a la gestación de los proyectos de sustitución de bienes importados, amén de las artesanías, por manufacturas industriales de origen local. Sobre los factores determinantes del proceso de industrialización en América Latina, en particular el observado entre 1870 y 1950, ver Coatsworth y Williamson (2002) y Gómez y Williamson (2008).

La supuesta debilidad de la ideología industrialista o de la burguesía industrial, los intensos efectos de la crisis de la deuda (de comienzos de los años ochenta) y las doctrinas de los organismos financieros internacionales, que se convirtieron en enemigos de las (“clásicas”, es decir, según Ocampo, buenas) teorías del desarrollo económico, habrían sido, según él, los sepultureros del proceso latinoamericano tradicional de industrialización. Mi sospecha es otra, menos “idealista” o más economicista si se quiere: me parece que fue creciente el costo social derivado de los problemas objetivos enfrentados por (y originados en) el “modo tradicional latinoamericano de industrialización”. Esto dio al traste con la ideología industrialista y cambió la dirección de los esquemas conceptuales hacia algo más cercano a la teoría económica neoclásica, en favor de modalidades de desarrollo que no exigían, al parecer, *apoyos estatales sustanciales específicos* a proyectos de inversión y empresas individuales².

Es probable que nuestra “burguesía industrial” haya sido débil, pero esto, más que una causa, fue una consecuencia de la debilidad del proceso de industrialización, tanto en Colombia como en otros países latinoamericanos. Pero, en todo caso, varios de los miembros individuales de la “burguesía industrial” sí tuvieron más fuerza para lograr sus propósitos inmediatos que la que exhibieron los funcionarios públicos encargados de planear y regular la economía. Tal vez mi intuición (hipótesis) se entienda mejor si se plantea según la siguiente paradoja aparente: el desarrollo industrial puede ser más fuerte y prolongado, y finalmente más poderoso será el conjunto de los empresarios industriales, si no hay individuos pertenecientes al empresariado industrial cuya fuerza y capacidades de persuasión o corrupción sean demasiado grandes frente a la fortaleza y lucidez de los funcionarios públicos. Y probablemente esto también pudo haber sido uno de los factores determinantes de la tasa relativamente baja de inversión extranjera directa en la industria manufacturera latinoamericana.

² Aunque Edwards (2008) no se adentra en “detalles de Economía Política”, creo que su resumen de la historia económica latinoamericana de los últimos sesenta años ofrece un respaldo a mi interpretación.

Referencias

- COATSWORTH, J. and WILLIAMSON, J. (2002). “The roots of Latin American protectionism: Looking before the Great Depression”, *NBER Working Papers Series*, No. 8999.
- EDWARDS, S. (2008). “Globalization, growth, and crises: The view from Latin America”, *NBER Working Papers Series*, No. 14034.
- GÓMEZ, A., and WILLIAMSON, J. (2008). “Was it prices, productivity or policy? The timing and pace of Latin America industrialization after 1870”, *NBER Working Papers Series*, No. 13990.
- OCAMPO, J. A. (2008). “Hirschman, la industrialización y la teoría del desarrollo”, *Desarrollo y Sociedad*, 62:41-61.

