

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE SOCIOLOGÍA Y CIENCIAS POLÍTICAS



TESIS DOCTORAL

Industrialización y desarrollismo en la periferia: un estudio comparativo entre Argentina y Ecuador (1948 – 1982)

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Juan Esteban Andrade Vela

Directores

Juan Manuel Ramírez Cendrero
Arturo Lahera Sánchez

El surgimiento provisional de la ignorancia, una etapa durante la cual nuestra insistencia en mirar hacia unas direcciones determinadas no nos deja ver lo que tenemos justo delante de nuestras narices, tal vez sea el precio del progreso, resultado inevitable de lo que ocurre cuando intentamos dar algún sentido a la complejidad del mundo¹.

Paul Krugman

Nota preliminar: todas las traducciones de los textos en inglés o en alemán son de mi autoría

¹ Cita tomada de (Krugman, 1995, pág. 86).

AGRADECIMIENTOS

A mi familia, sin cuyo apoyo no habría sido posible llevar a cabo esta investigación que espero contribuya a enriquecer la historia económica del Ecuador.

A mi tutor y director en España, cuya orientación facilitó a que el proyecto llegara a buen término.

A Andrea y Renata, cuya contribución proveyó información valiosa para la tesis.

A Lautaro Ojeda, por su apertura a compartir sus conocimientos.

ÍNDICE GENERAL

AGRADECIMIENTOS.....	i
ÍNDICE GENERAL	ii
ÍNDICE DE GRÁFICOS.....	v
ÍNDICE DE TABLAS.....	v
SIGLAS MÁS UTILIZADAS.....	vi
RESUMEN	vii
ABSTRACT	ix
1. INTRODUCCIÓN	1
1.1. Justificación	3
1.2. Metodología	5
1.3. Información y datos	12
1.4. Estructura de la tesis	14
2. INDUSTRIALIZACIÓN SUSTITUTIVA DE IMPORTACIONES EN AMÉRICA LATINA: TEORÍA Y POLÍTICA	17
2.1. Fundamentos de la CEPAL.....	17
2.1.1. Origen de la CEPAL.....	18
2.1.2. El estructuralismo de la CEPAL.....	22
2.1.3. Periodización del pensamiento de la CEPAL: 1948 – 1979.....	24
2.2. Raúl Prebisch y la tesis del deterioro de los términos de intercambio.....	27
2.2.1. Antecedentes: la teoría ortodoxa del comercio internacional.....	27
2.2.2. Pensamiento y trayectoria de Raúl Prebisch.....	34
2.2.3. Más allá de la crítica a las ventajas comparativas	45
2.3. La CEPAL y el modelo de industrialización por sustitución de importaciones	47
2.3.1. Antecedentes: hacia un nuevo orden internacional	48
2.3.2. Factores que dieron forma a la ISI.....	51
2.3.3. La teoría de la industrialización de la CEPAL	54
2.3.4. Planificación industrial	58
2.3.5. Caracterización de la industrialización latinoamericana (1950-1980)	64
3. LA INDUSTRIALIZACIÓN: UNA VIEJA OBSESIÓN ARGENTINA	76
3.1. El CONADE y los designios de la planificación en Argentina	76

3.1.1.	Antecedentes: la planificación en el peronismo	77
3.1.2.	El Plan Prebisch: (des)encuentros con la CEPAL en los años 50	79
3.1.3.	Materialización y trayectoria del CONADE en Argentina.....	81
3.2.	La presencia ineludible del desarrollismo	90
3.2.1.	Hacia un consenso en torno a Prebisch	90
3.2.2.	La disidencia liberal.....	93
3.2.3.	El desarrollismo más allá de la planificación	96
3.3.	La industrialización sustitutiva en Argentina	99
3.3.1.	La entrada al mundo industrial: un viaje sin retorno	100
3.3.2.	La industrialización en los años 50 y 60: una ilusión difícil de renunciar ...	103
3.3.3.	Salida de la ISI: una ruptura abrupta a un proyecto inconcluso	109
4.	LA INDUSTRIALIZACIÓN EN EL ECUADOR: UNA OBSESIÓN CONTAGIOSA	112
4.1.	La JUNAPLA y los designios de la planificación industrial en el Ecuador	112
4.1.1.	El origen de la JUNAPLA	113
4.1.2.	Ley de Fomento Industrial de 1957	115
4.1.3.	El Plan Decenal	118
4.1.4.	El Pacto Andino.....	121
4.1.5.	Años 70: Petróleo, militares e industrialización	124
4.2.	Tan lejos y tan cerca: la CEPAL y el Ecuador.....	131
4.2.1.	El lejano Ecuador prepetrolero	132
4.2.2.	La tesis del menor desarrollo relativo: una aproximación a la realidad ecuatoriana	134
4.2.3.	El desarrollismo en Ecuador: entre la CEPAL y un traje marxista para el emperador	137
4.3.	La industrialización sustitutiva en el Ecuador	140
4.3.1.	Ecuador: un crecimiento intermitente e inestable.....	141
4.3.2.	El ciclo del banano (1950-1965)	143
4.3.3.	El primer ciclo del petróleo (1972-1982)	145
4.3.4.	Balance del sector industrial ecuatoriano (1955-1985)	147
4.3.5.	La crisis de la deuda: una salida dolorosa y llena de incertidumbres.....	151
5.	CONCLUSIONES	155
5.1.	Marco institucional del desarrollismo.....	157

5.2.	Lectura cepalina de la realidad económica local	159
5.3.	Rendimiento del sector industrial	162
5.4.	Balance del proceso latinoamericano de industrialización	165
6.	BIBLIOGRAFÍA.....	171
7.	ANEXO.....	181

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Crecimiento de la industria manufacturera en América Latina (1950-1978).....69

Gráfico 2 – Importación y exportación de manufacturas en América Latina (1955-1975) ..73

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 – Periodización del pensamiento de la CEPAL (1948-1979).....25

Tabla 2 – Productos industriales en América Latina en 197671

Tabla 3 – PNB agrícola y manufacturero en Argentina (1900-1949).....101

Tabla 4 – Crecimiento industrial en Argentina (1960-1975).....108

Tabla 5 – Empresas clasificadas en la LFI en Ecuador (1970-1980)128

Tabla 6 – Crecimiento del PIB y del PIB industrial en Ecuador (1950-1985)147

Tabla 7 – Aumento de la deuda externa ecuatoriana (1970-1980)152

SIGLAS MÁS UTILIZADAS

ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CONADE	Consejo Nacional de Desarrollo (Argentina)
ILPES	Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social
ISI	Industrialización por sustitución de importaciones
JUNAPLA	Junta Nacional de Planificación (Ecuador)
LFI	Ley de Fomento Industrial (Ecuador)
MIA	Modelo Integrado y Abierto de Aldo Ferrer
PIB	Producto Interno Bruto
PNB	Producto Nacional Bruto
PMDR	Países de menor desarrollo relativo
OEA	Organización de Estados Americanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPEP	Organización de Países exportadores de Petróleo
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

RESUMEN

Normalmente se considera que las políticas de industrialización por sustitución de importaciones, implementadas por los países latinoamericanos en el siglo XX, fueron fruto del diseño y gestión de la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL). Si bien este modelo instauró, hasta cierto punto, una tendencia regional, ni la temporalidad, ni la profundidad, como tampoco la intensidad del proceso de industrialización fueron iguales en todos los países de América Latina.

En términos de desarrollo industrial, Argentina fue, sin duda, el país pionero en la región. Evidencia reciente, sin embargo, suele mostrar que este inició mucho antes de la creación de la CEPAL en 1948. La bonanza económica que el país gozó, a finales del siglo XIX, tuvo como correlato una especie de industrialización espontánea en el país del Cono Sur. Si bien a partir de los años 40 el Estado adoptó políticas para intensificar el proceso nacional de industrialización, distintos factores políticos obstaculizaron que esta intervención sea eficaz y consistente.

El Ecuador, en cambio, aparte de haber iniciado la sustitución de importaciones de manera más tardía, permanece como un enigma en el marco de los estudios acerca de la industrialización latinoamericana. Para empezar, se debe indicar que, en términos generales, los logros del desarrollo industrial en el país andino fueron más modestos en comparación con los países de mayor tamaño en la región. En el Ecuador, además, la industrialización estuvo más emparentada con los deseos regionales de modernización económica que nutrieron la voluntad política de los países de la región desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Esto se vio reflejado, sobre todo, en los proyectos comerciales de integración subregional, en los que participó desde finales de los años 60.

En estos términos, la investigación se propone, mediante un estudio comparativo, desentrañar hasta qué punto los procesos de industrialización emprendido en Argentina y Ecuador estuvieron emparentados con las estrategias promovidas por la CEPAL para superar la condición periférica de los países de la región. Para llevarla a cabo, se construyeron tres ejes de análisis que permitieron mitigar las diferencias en la estructura económica de ambos

países. Estos ejes de análisis fueron: 1) El marco institucional del desarrollismo 2) La lectura cepalina de la realidad económica local 3) El rendimiento del sector industrial.

Los resultados, hasta cierto punto sorprendentes, permiten concluir que, a pesar de la influencia que la CEPAL ejerció, a partir de su creación, difícilmente se podría sostener que el inicio de la industrialización en los países latinoamericanos se debió principalmente a su gestión. A decir verdad, la realidad económica y social, de los países de la región, durante estas décadas fue demasiado compleja e inestable como para pretender que responda a un solo marco explicativo. Es más, algunos hechos como la presión de los sindicatos peronistas, en el caso de Argentina, así como los esfuerzos de las élites por superar la llamada «enfermedad holandesa», en el caso del Ecuador, podrían haber tenido más peso, que la misma Comisión, para impulsar la política industrial estatalmente centrada que ambos países mantuvieron hasta mediados de los años 70 del siglo XX. Por tanto, las deficiencias que puedan haber habido en el proceso latinoamericano de industrialización, deben encontrarse, principalmente, en las luchas del campo político de cada país, antes que en su diseño conceptual.

ABSTRACT

Normally the import substitution policies, implemented by Latin American countries in the 20th century, are seen to be the result of ECLA's design and management. Although this model somewhat started a regional tendency, the temporality as well as the depth and intensity of industrial policy were not the same in all of the countries in the region.

Industrial development in Latin America was, without a doubt, kickstarted by Argentina. Recent evidence suggests, though, that it began way before ECLA was even created in 1948. The economic boom that the Southern Cone country had, at the end of the 19th century, also spontaneously promoted the local industry as a side effect. Although, since the 1940s, the Argentinian governments adopted policies to intensify the industrialization process, this intervention was played down by several political factors.

Ecuador, on the other hand, not only started its industrialization process rather late, but it also largely remains an enigma within Industrial Studies in Latin America. To begin with, it should be pointed out that, in general, the Andean country didn't reach the industrial development that the larger countries did. Besides, its industrial policy was more intensively linked with the modernization trends in the region, which shaped the political will in its neighboring countries since the end of World War II. This was reflected, mainly, in the subregional integration projects, in which the Ecuadorian government took part since the late 1960s.

In these terms, the purpose of our research is to carry out a comparative study, in order to unravel the role that ECLA's policies, aimed at overcoming the peripheric condition of the region, had both in Argentina's and Ecuador's industrialization process. To this end, we built three analysis topics that allowed us to mitigate the diverging economic structures of both countries. These topics were: 1) Institutional framework of development policy 2) CEPAL's view of local economic reality 3) Industrial sector performance.

The somewhat surprising outcome, allow us to conclude that, in spite of ECLA's influence, we could hardly argue that it was mainly the Commission's initiative, what kickstarted the industrialization process in Latin America. Truth be told, the political turmoil, prevalent during these years, in the region makes it very difficult to explain its policies under one single analytical framework. Other type of facts, such as the Peronist unions' pressure, in Argentina, or the power elite's attempts at overcoming the «Dutch disease», in Ecuador, must be highlighted to explain the State centered industrial policy that both countries had until the mid-1970s. Therefore, any shortcomings unfolded by the industrialization process in Latin America, are rather to be found in, each country's, political struggles, than in its conceptual design.

1. INTRODUCCIÓN

De todas las temáticas que han llamado la atención de los científicos sociales en América Latina, la del desarrollo es la que quizá ha recibido un tratamiento más prolífico. En la región, los objetivos trancos de los procesos de industrialización volvieron evidente que el desarrollo respondía a estructuras económicas y políticas antes que a un proceso evolucionista o a un mero voluntarismo ético.

Durante los años de entreguerras del siglo XX todavía se pensaba que la transición de una sociedad tradicional a una sociedad moderna era sólo cuestión de tiempo en los países de América Latina. Para entonces la teoría ortodoxa o neoclásica del comercio internacional sostenía que estos objetivos podían ser alcanzados a partir de la apertura progresiva de las economías nacionales.

Esta teoría plantea que, con el tiempo, el libre comercio tiende a igualar los beneficios del intercambio de bienes y también a igualar los precios o costes de los factores de producción; [ya que, debido a las ventajas comparativas, el factor que más abunda en un país es el más demandado en países donde éste escasea, y esto a su vez permite importar bienes que son escasos localmente] (Casas Gragea, 2005, pág. 26).

Sin embargo, el desencantamiento de la tierra prometida por el crecimiento económico irrumpió con fuerza en los años 50 en la región latinoamericana. En 1949, se publicó el texto de Raúl Prebisch, *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas*, con el cual se inició una serie de cuestionamientos importantes a la teoría ortodoxa del comercio internacional. La teoría de Prebisch criticó la idea de que “el aumento de la productividad en [los países que impulsan el] progreso técnico, [implicase] una disminución de los precios relativos de sus productos y, consecuentemente, un incremento en los niveles de renta real media entre los habitantes de los países [subdesarrollados]”² (Casas Gragea, 2005, págs. 27-28). Él mostró que este proceso estaba generando una mayor concentración de beneficios entre aquellos países que controlan el desarrollo tecnológico.

A partir de estos planteamientos, Prebisch evidenció que la estructura del mercado internacional habría provocado una división internacional del trabajo entre países centrales,

² Este presupuesto inspiró a Prebisch a plantear su tesis del «deterioro de los términos de intercambio».

“aquellas economías donde primero penetran las técnicas capitalistas de producción, y [países periféricos, aquellas economías] cuya producción permanece [tecnológicamente] rezagada” (Casas Gragea, 2005, pág. 27). En su opinión, esta estructura, “consolidaba a los países periféricos como productores y exportadores de materias primas y a los países centrales como productores y exportadores de bienes industriales” (Casas Gragea, 2005, pág. 28). De esta manera, Prebisch concluyó que el mercado internacional, tal como estaba organizado, en lugar de igualar los costes y beneficios para todas las economías nacionales, resultaba perjudicial para los países periféricos.

Las tesis de Prebisch iniciaron la escuela estructuralista de América Latina, la cual defendió que “el proceso de industrialización de las economías periféricas debía ser deliberado, puesto que no se daba de forma espontánea” (Casas Gragea, 2005, pág. 28). Entonces, aunque en años distintos y con mayor o menor intensidad, la mayoría de los países latinoamericanos procuraron adoptar políticas de industrialización, más allá de que estas hayan sido sugeridas por la CEPAL, o no.

Sin embargo, ante la evidencia de que hasta los años sesenta el modelo ISI no había alcanzado sus objetivos; “el pesimismo se apoderó de la mayoría de los intelectuales, científicos, políticos y empresarios latinoamericanos” (Casas Gragea, 2005: 28). Entre todas las posibles explicaciones al «fracaso» del modelo ISI, la teoría de la dependencia³ fue la preferida en América Latina.

A diferencia del desarrollismo cepalino, sin embargo, la teoría de la dependencia echó mano principalmente del marxismo para dar una explicación del subdesarrollo en América Latina. Así, los teóricos dependentistas enfatizaron, sobre todo, la voluntad política de los países centrales por monopolizar el desarrollo tecnológico para mantener así una posición privilegiada en el mercado mundial (Casas Gragea, 2005).

³ “Algunos autores [como Fernando H. Cardoso] –negando su estatuto teórico– han preferido hablar de estudios, esquema o enfoque de la dependencia” (Casas Gragea, 2005: 23).

Con la teoría de la dependencia se cierra, también, el proyecto clásico del desarrollo económico en América Latina. Desde esta perspectiva la tarea de superar la dependencia y el subdesarrollo es una tarea casi imposible en el marco de un sistema capitalista, por lo que la única alternativa que quedaría es iniciar un proceso revolucionario hacia un sistema socialista. Por supuesto, Prebisch jamás se adhirió a estos planteamientos.

Los años 80, finalmente, vieron un progresivo alejamiento de la CEPAL de la lucha por la toma de decisiones en los países latinoamericanos. La crisis de la deuda de 1982 traería consigo las políticas de austeridad orientadas a dar prioridad al equilibrio fiscal. En esta historia, sin embargo, la CEPAL pasó a ocupar un papel de reparto, el papel principal se lo ganó a pulso el Fondo Monetario Internacional.

1.1. Justificación

El pensamiento estructuralista suele dividir la historia económica de América Latina en tres períodos (Bértola & Ocampo, 2010):

1. Período primario-exportador (1870-1929)
2. Período desarrollista (1930-1980)
3. Período de apertura comercial y desregulación financiera (1982 – 1999⁴)

Esta periodización, sin embargo, coincide con algunos países latinoamericanos más que con otros⁵. Basta echar un vistazo a la historia económica de Argentina, por ejemplo, para percatarnos que en efecto su experiencia de industrialización se intensificó en los años 30, debido a los problemas que tuvo este país para exportar sus productos agropecuarios a los países industrializados, los cuales padecieron entonces la que fue la peor crisis económica

⁴ Fecha tentativa para indicar el fin del siglo XX, no necesariamente el fin de la doctrina neoliberal en América Latina.

⁵ El modelo ISI en Chile, por ejemplo, se inició en los años 30 y fue interrumpido en 1970 con el gobierno de Salvador Allende. En Perú, en cambio, la implementación de este modelo fue más tardía al instaurarse recién en los años 60. En este último país, el modelo ISI se habría discontinuado en los años 80 con el gobierno del aprista Alan García (Marchesi, 2004).

del siglo XX. Acorde, además, a la periodización en cuestión, el proyecto industrializador en Argentina se extendió hasta 1976 cuando, con el Golpe Militar, la política económica argentina dio un giro hacia lo que posteriormente se conoció como las políticas monetaristas de ajuste estructural.

No obstante, si nos detenemos a estudiar la historia económica de los países andinos, la utilidad de esta periodización no está exenta de matices y precisiones. Específicamente, en el caso del Ecuador, la mayoría de los investigadores ecuatorianos coinciden que este país “no formó parte del grupo de países latinoamericanos que en los años 30 aprovecharon la crisis del “centro” para desplegar un programa industrial de envergadura, llegando por tal razón, tardíamente [...] a desarrollar un movimiento más profundo⁶” (Luna Tamayo, 2013, págs. 47-48).

Por otro lado, las dictaduras de los años 70 en el Ecuador, a diferencia de las dictaduras autoritarias del Cono Sur, emprendieron políticas desarrollistas que fortalecieron la industria nacional en lugar de debilitarla. El modelo ISI no se habría interrumpido en el Ecuador hasta el gobierno del demócrata cristiano Osvaldo Hurtado en 1982 (Moncada Sánchez, 1990).

En estos términos, surgen las siguientes preguntas:

- Si la Gran Depresión de 1929 no fue la causa que impulsó la experiencia de industrialización en el Ecuador, ¿cuáles fueron las condiciones, motivaciones y factores que la propiciaron?
- Si las dictaduras de los años 70, a diferencia de las dictaduras del Cono Sur, emprendieron políticas desarrollistas, ¿cuáles fueron las condiciones, motivaciones y factores que propiciaron la interrupción del modelo ISI en el Ecuador?

⁶ Al respecto el investigador Fabio Villalobos señala lo siguiente:

“En referencia a su industrialización y dentro del contexto latinoamericano, el Ecuador se ubica en el grupo “tardío y postrero”, no solo porque dicho proceso se profundiza históricamente a partir de la década de los sesenta sino porque, además, la estructura de producción de la industria muestra un claro predominio de la producción de bienes de consumo por sobre la de intermedios y de capital (Villalobos, 1990, pág. 75).

- Por último, ¿si tanto Argentina como Ecuador implementaron políticas de sustitución de importaciones, a qué se debería que el rendimiento de su estructura industrial haya sido diferente?

Sin querer desechar del todo la periodización canónica de la historia económica latinoamericana, es necesario profundizar en los orígenes, desarrollo y resultados de la implementación del modelo ISI en el Ecuador para tener una visión más completa y precisa de lo que significó esta experiencia de desarrollo, no solo en este país, sino en la región. Tal como Jeannette Sánchez Zurita señala en la presentación del libro *Orígenes de la política económica del desarrollo industrial del Ecuador 1900-1960*:

Recuperar para la historia económica del país los orígenes de la industrialización y de las políticas económicas que las promovieron es un aporte para interpelar una visión lineal, sesgada e incompleta del pasado y dotar de los elementos necesarios para entender y explicar un proceso mucho más rico y complejo del que se tenía referencia (Sánchez Zurita, 2013, pág. 7)

Cabe señalar, además, que las publicaciones que vinculan la experiencia ecuatoriana de industrialización con los lineamientos y medidas promovidas por la CEPAL son todavía escasas e insuficientes. Precisamente, uno de los objetivos de nuestro proyecto de investigación buscaría cubrir este vacío.

1.2. Metodología

Para llevar a cabo el proyecto de investigación, se recurrió al método comparativo de las ciencias sociales. Si bien la comparación, como estrategia metodológica, tiene su origen, durante el siglo XIX, en la lingüística (Bloch, 1999), a lo largo de las décadas, esta ha sido adoptada por la gran mayoría de las disciplinas científicas.

Más que una técnica especializada, la metodología comparativa, en ciencias sociales, es un método general. En este sentido, para la politóloga Graciela Tonon el objetivo del método comparativo es buscar las similitudes y disimilitudes entre, mínimo, dos estudios de caso. Metodológicamente, este “trabaja con el presente siendo su despliegue horizontal, compara objetos que pertenecen al mismo género, se basa en el criterio de homogeneidad y por ende se diferencia de la mera comparación” (Tonon, 2011, pág. 11).

En el ámbito de las ciencias sociales, el método comparativo es el único que provee una alternativa a la imposibilidad de aplicar el método experimental al estudio histórico de la realidad social. Por este motivo, se suele considerar que para determinar generalizaciones históricas y para construir modelos históricos es ineludible recurrir al método comparativo (Cardoso & Pérez Brignoli, 1977).

No se debe olvidar, sin embargo, que la metodología comparativa no es más que un sustituto imperfecto al método experimental. Por este motivo, se precisa tomar estrategias que, de alguna manera, minimicen sus debilidades. Así, por ejemplo, según el politólogo Arend Lijphart,

la política comparada debería evitar caer en la trampa en la que cayó la aproximación relacionada a la toma de decisiones para el estudio de la política internacional, al especificar y pedir el análisis de una lista exhaustiva de todas las variables que ejercieran algún tipo de influencia en el proceso de toma de decisiones (Lijphart, 2008, pág. 234).

Otro punto crítico a tomar en cuenta con el método comparativo radica en evitar caer en anacronismos⁷. En este sentido, es recomendable limitar las comparaciones a “sociedades aproximadamente contemporáneas, [...] que compartan gran número de rasgos estructurales análogos” (Cardoso & Pérez Brignoli, 1977, pág. 349).

Para la investigación se ha partido del supuesto de que éste es el caso de la comparación entre Argentina y Ecuador, no solo por el conjunto de elementos geopolíticos, históricos y culturales que ambos países comparten, sino porque a partir de la revisión bibliográfica se pudo constatar que en ambos países se implementaron políticas de industrialización por sustitución de importaciones entre los años 50 y 70 del siglo XX.

Para profundizar las similitudes entre los dos casos estudiados, un aspecto clave fue la construcción de los ejes de análisis. Tal como podrá constatar el lector, cada capítulo está dividido en tres secciones: 1) Marco institucional del desarrollismo 2) Lectura cepalina de la realidad económica local 3) Desempeño económico del sector industrial. La intención de

⁷ Ciertamente no han sido pocas los autores que han incurrido en este error, siendo los más sonados los casos de Spengler, Toynbee y Rostow (Cardoso & Pérez Brignoli, 1977, págs. 346-347).

construir estos ejes era proveer cierta homogeneidad al análisis con el fin de minimizar las diferencias de la estructura económica de Argentina y Ecuador.

Esto no quiere decir, sin embargo, que no se hayan tomado en cuenta las particularidades y diferencias de la experiencia industrializadora tanto de Argentina como de Ecuador. Este último tipo de análisis, sin embargo, respondió a un nivel más bajo de abstracción de los conceptos empleados. Tomando en cuenta los distintos niveles de abstracción, que identifica Giovanni Sartori (1984) en un análisis comparativo, tenemos los conceptos de abstracción alta (desarrollismo), abstracción media (industrialización por sustitución de importaciones), abstracción baja (ley de fomento industrial). En nuestra investigación, mientras los conceptos de mayor abstracción proveen el marco general para llevar a cabo el análisis, los concepto de menor abstracción proveen los detalles para dar cuenta de las diferencias propias de cada caso estudiado .

Por último, la estrategia implementada para la investigación es reminiscente de lo que Lijphart llama el estudio de caso de divergencia. En sus palabras,

los análisis de caso divergentes son el estudio de un caso singular que se sabe que diverge de las generalizaciones establecidas. Se lo selecciona para revelar el porqué de la divergencia de este caso —es decir, para descubrir variables adicionales que no se consideraron previamente, o para afinar las definiciones (operacionales) de algunas o de todas las variables. De esta forma, el estudio de caso de divergencia puede tener un gran valor teórico. Debilita la proposición original, pero sugieren una proposición modificada que puede ser más sólida (Lijphart, 2008, pág. 239).

En realidad, siguiendo a Lijphart, nuestra estrategia heurística solo de manera implícita ha sido comparativa. En última instancia nuestro propósito ha sido enfatizar el caso particular de la industrialización ecuatoriana. Nuestros resultados, sin embargo, han sido fruto de la contrastación con los avances historiográficos que esta temática ha gozado en Argentina.

En la historiografía argentina desde hace mucho tiempo fue desmontado el mito que el proceso nacional de industrialización fue fruto del diseño y de la gestión de la CEPAL (Barbero, 1998). En Ecuador este es un mito que hace falta ser cuestionado.

Algunas precisiones metodológicas

Sin duda, Argentina suele ser un caso referencial en los estudios sobre industrialización en América Latina. Esto se debe, en gran medida, a que el país del Cono Sur es considerado el país pionero en el proceso de industrialización en América Latina (Duran, Musacchio, & della Paolera, 2017).

Por otro lado, el hecho de que los países grandes de la región (Argentina, Brasil y México) hayan sido los que más avances y logros alcanzaron en su sector industrial, ha implicado que la cobertura del proceso de industrialización haya tenido más visibilidad y esté mejor documentado. No obstante, un motivo por el que nos hemos inclinado por Argentina es que el tamaño del mercado, tanto de Brasil como el de México, no es comparable con el mercado ecuatoriano. Demográficamente, al tener Argentina mucha menos población, que los otros dos países grandes de América Latina, implica que el tamaño de su mercado sea más próximo a las dimensiones con las que el mercado ecuatoriano opera.

A la larga la decisión fue la correcta. Toda la información expuesta en el capítulo acerca de la industria en Argentina fue obtenida en Ecuador, lo cual nos facilitó enormemente el trabajo. Para cualquier otro país⁸, habríamos tenido que visitar alguna de sus universidades para contar con suficiente información acerca de su sector industrial, por lo que el proyecto, para el cual contamos con fondos escasos, no habría sido viable.

Aparte de la digitalización del material sobre el tema, que fue clave para llevar a cabo la investigación, la abundancia de material acerca de la Argentina se explica por el desarrollo de su industria editorial. Al menos en el caso del Ecuador, la mayoría de los libros que se consultan en las facultades de ciencias sociales son importados de Argentina, España y México.

⁸ Pensamos que este habría sido el caso incluso de México, puesto que su área de mayor influencia se extiende únicamente hasta América Central y el Caribe.

Es más, en Quito, ciudad donde resido, nos fue más fácil obtener investigaciones acerca de la industrialización en Argentina que acerca del nacimiento y evolución de la ciencia económica en Guayaquil. El libro sobre la Facultad de Ciencias Económicas es imposible de conseguir en Quito, si no era por un contacto que vive en Guayaquil, que nos proveyó las fotocopias, no nos habría sido posible contar con esa información para la investigación.

Aunque parezca extraño, este tipo de dificultades para llevar a cabo investigaciones en Ecuador suelen ser comunes. En el país la información sistemática y bien documentada suele ser escasa. A pesar de ello, en el caso particular de la planificación estatal e industrialización, contrariamente a lo esperado, Ecuador cuenta con un cuerpo importante de publicaciones. Al fin y al cabo, durante buena parte del siglo XX el país le apostó, a veces incluso ciegamente, a este proyecto de desarrollo.

Ahora, si bien mentiríamos si dijéramos que no hay suficientes publicaciones acerca del sector industrial en el Ecuador, tampoco nos es posible concluir que el estado de este campo de estudios sea saludable. Desde nuestra perspectiva a las investigaciones acerca del desarrollismo ecuatoriano, del siglo XX, les falta visibilidad, internacionalización y actualización.

Para el primer problema me remito a una confesión. Personalmente, en ninguno de los cursos que he recibido acerca de estudios del desarrollo, en el Ecuador, se ha incluido entre las lecturas un solo texto sobre industrialización realizado en el país. Me caben pocas dudas de que, a nivel nacional, esta es, lamentablemente, la norma en las facultades de ciencias sociales. Así, a pesar de que Ecuador cuenta con un cuerpo considerable de publicaciones acerca de planificación e industrialización, este, en su gran mayoría, permanece desconocido para la academia ecuatoriana. Para colmo de males, ideologías, de nuestros días, como la del posdesarrollismo conspiran en contra de que esta temática pueda tener mayor visibilidad.

Antes de abordar el segundo problema, empecemos señalando que la gran mayoría de los estudios sobre industrialización en América Latina le dedican un capítulo especial a la experiencia argentina. Podríamos afirmar, sin temor a equivocarnos, que el origen mismo de

la temática responde a buscar solucionar las paradojas del desarrollo económico de dicho país. El esquema centro-periferia, planteado por Prebisch, era, por ejemplo, en gran parte la expresión conceptual de la relación comercial establecida entre la Argentina y el Reino Unido. Mientras el país sudamericano, hasta inicios del siglo XX, dependió casi exclusivamente de sus exportaciones agropecuarias para insertarse al mercado internacional, la economía británica, hasta la Segunda Guerra Mundial, desestimó la producción agrícola para especializarse en la producción industrial⁹.

Esta ha sido, sin duda, una de las tendencias de los estudios sobre industrialización en América Latina, misma que ha sido continuada en décadas posteriores, por ejemplo, por el economista Fernando Fajnzylber (1983), e incluso en el siglo XXI, como en el caso del historiador Stephen Haber (2006). Una de las expresiones más recientes de la misma, es la publicación colaborativa de los economistas Xavier Durán, Aldo Musacchio y Gerardo della Paolera (2017), quienes se valen de series temporales, de la participación del sector manufacturero en el Producto Interno Bruto, para comparar, desde inicios del siglo XX, el proceso de industrialización en Argentina, Brasil, Chile y Colombia.

A diferencia de Argentina, en cambio, prácticamente todas las publicaciones acerca de la industrialización en Ecuador son ediciones hechas por ecuatorianos para ecuatorianos. Es sintomático que, en la afamada publicación de 2003, *Industrialización y Estado en la América Latina. La leyenda negra de la posguerra*¹⁰ se haya sistematizado, en este orden, la experiencia de industrialización de: Chile, Brasil, México, Venezuela, Colombia, Argentina y Centroamérica. El caso de Ecuador, sin embargo, brilla por su ausencia. Con este tipo de hermetismo, no es de extrañarse que haya habido poco debate e innovación en el estudio de la temática por más de 50 años.

En cuanto al tercer problema, partimos de un presentimiento, y es que nos da la sensación de que el discurso del posdesarrollo ha calado menos hondo en países como Argentina que en

⁹ Este ciclo, iniciado a finales del siglo XIX, se conoce como la Gran Depresión de la agricultura británica.

¹⁰ Según Haber (2006), esta es la obra más importante acerca de industrialización en América Latina, publicada durante la era neoliberal.

Ecuador. Para afirmar esto nos basamos en la importancia que sigue teniendo las investigaciones acerca de desarrollo económico e industrialización en la historia económica en Argentina. Sin ir muy lejos, Marcelo Rougier está próximo a culminar un proyecto en torno a la obra de Aldo Ferrer, que ensalza su figura como uno de los economistas más importantes de la historia de Argentina, y no solo en el ámbito de la economía del desarrollo.

A su vez, en el Ecuador, desde los años 90 la temática ha sido prácticamente abandonada. Si bien es cierto que estos años coinciden con el llamado Consenso de Washington (Ferrer, 1996), lo mismo se podría decir de Argentina, por lo que no creemos que allí radique la diferencia. Nuestra sospecha nos remite, más bien, a discursos derivados de los estudios culturales, que han colonizado prácticamente toda la producción académica de las ciencias sociales ecuatorianas¹¹. Desde estas perspectivas, todo lo que suene a desarrollo es una mala palabra que mejor haría con quedar en el olvido.

Para el caso ecuatoriano, lo más crítico es la carencia de datos actualizados, tomando en cuenta la innovación que ha traído consigo la informática a las bases de datos y a los programas estadísticos. Para el caso argentino no remitimos nuevamente al artículo de Durán, Musacchio y della Paolera (2017), como muestra de una revisión de la industrialización argentina que se vale de datos actualizados. En palabras de los autores:

La historia tradicional de la industrialización en América Latina, lamentablemente, ha sido estudiada por períodos, y los datos usados han sido estimados de manera diferente a través de los períodos, lo cual nos ha dejado sin series temporales de largo plazo disponibles. Por tanto, escribir una historia industrial de Sudamérica nos requirió juntar series de largo plazo del valor agregado manufacturero (i.e. PIB industrial), productividad del empleo manufacturero, y la mano de obra manufacturera de 1900 2010 (Duran, Musacchio, & della Paolera, 2017, págs. 318-319).

A propósito, en el estudio previamente citado, Argentina y Chile cuentan con datos más completos para las series temporales. En cambio, para Colombia, los datos anteriores a 1953, son estimaciones del quantum de su producción manufacturera, y para Brasil, los datos de las primeras décadas del siglo XX, se basa en datos proxy derivados de su producción textil (Duran, Musacchio, & della Paolera, 2017).

¹¹ Para profundizar en la noción de los estudios culturales como una exitosa empresa multinacional, ver el libro de Mattelart y Neveu (2004)

A futuro, no podemos ocultar el interés en saldar la deuda pendiente de proveer datos actualizados para el sector industrial ecuatoriano. Esto, sin embargo, tomando en cuenta el avance actual de investigaciones sobre la temática, rebasa el alcance de nuestro capítulo sobre la industrialización en Ecuador.

1.3. Información y datos

La información para la investigación se obtuvo, sobre todo, por medio de la revisión de publicaciones académicas y de documentos institucionales. Aunque en menor medida, también encontramos documentos más personales que nos fueron de utilidad.

Un aspecto importante de la revisión bibliográfica es que esta nos proveyó de una lista exhaustiva de publicaciones académicas. Esta lista, sin embargo, debió ser depurada para asegurarnos de que las fuentes a estudiar traten, lo más directamente posible, la temática de la investigación. Así, por ejemplo, se dieron preferencia a textos que aborden explícitamente el sector industrial, en lugar de temas económicos en general.

En este proceso, debimos ser cuidadosos con la identificación y análisis de falsos positivos y de falsos negativos. Por los primeros, nos referimos a referencias bibliográficas que parecían ser fuente de consulta obligatoria, pero que, una vez que son analizados con más detenimiento, resultan ser de poca utilidad para el proyecto de investigación. Por los segundos, en cambio, nos referimos a publicaciones que, si bien no fueron detectadas inicialmente por la estrategia de búsqueda, a la larga, sí se correspondieron con nuestro tema de investigación, y, por tanto, fueron añadidas a nuestra lista de fuentes de consulta (Medina-López, Marín-García, & Alfalla-Luque, 2010).

En cuanto al acceso de la información nos facilitó enormemente el hecho de que la CEPAL tenga, hoy por hoy, digitalizada la mayoría de sus publicaciones. El tener acceso a esta información en Ecuador nos permitió clarificar el papel e influencia de la Comisión en el proceso de desarrollo latinoamericano entre los años 50 y los años 80 del siglo XX, con mayor profundidad a la llevada a cabo con anterioridad. Hay que tomar en cuenta que antes

del advenimiento del internet, la única manera para acceder a la mayoría de estos documentos habría sido necesario viajar a la sede principal de la Comisión, en Santiago de Chile.

Asimismo, buena parte de los datos estadísticos tuvieron como fuente la CEPAL. Los gráficos, específicamente, fueron obtenidos de publicaciones antiguas de la Comisión. Debido a que en este caso particular no contábamos con los datos para ejecutar estos gráficos con medios tecnológicos contemporáneos, optamos por optimizar y actualizar la imagen usando Adobe Illustrator. Para el caso ecuatoriano, recurrimos en su mayor parte a datos del Banco Central del Ecuador.

En cuanto a las tablas, tabulamos los datos, en Microsoft Excel, de distintas fuentes consultadas. Así pudimos, obtener tablas homogeneizadas y renovadas, que son los que se presentan en el trabajo de investigación. Esto último era necesario, sobre todo, para publicaciones que hayan visto la luz hace más de 20 años.

Además de la revisión bibliográfica, realizamos dos entrevistas. La primera en diciembre de 2019 al economista español José Antonio Alonso, funcionario de Naciones Unidas¹², y la segunda al sociólogo ecuatoriano Patricio Moncayo, exfuncionario de la JUNAPLA, en junio de 2021. En ambos casos, los informantes fueron elegidos principalmente por las facilidades que había para poder entrevistarlos. Así, por ejemplo, también tuve la intención de entrevistar al ingeniero Pedro Aguayo, quien fue presidente de la JUNAPLA una vez que concluyó un posgrado en el ILPES, pero lamentablemente nunca pude contactarlo.

Por otro lado, me fue de mucha utilidad la conversación que mantuve con el economista ecuatoriano Lucas Pacheco. Él me informó de algunos cursos de capacitación que ofreció la CEPAL a estudiantes de la Universidad de Cuenca, por medio del programa ESCOLATINA. Lamentablemente, el economista Pacheco solo pudo cursar un año de su posgrado en Santiago de Chile, pues este se vio interrumpido por el golpe de estado, perpetrado por

¹² José Antonio Alonso tiene, además, algunas publicaciones en colaboración con José Antonio Ocampo, exsecretario ejecutivo de la CEPAL.

Augusto Pinochet en 1973. En todo caso, me fue muy útil la conversación para empaparme del clima académico en las Facultades de Economía del Ecuador.

Con José Antonio Alonso pude charlar mientras estaba culminando mi estancia de investigación doctoral en la Universidad Complutense de Madrid. La entrevista fue coordinada por correo electrónico, y al habernos reunido un par de meses antes del brote de la pandemia de la COVID-19, lo pudimos hacer personalmente. Si bien la intención inicial fue que el economista Alonso me guiara sobre investigaciones acerca de la industrialización en Ecuador, esta terminó siendo únicamente una excusa frente a su experiencia y dominio en temas económicos. Al final de la investigación, como anexo 1, se puede ver la transcripción de dicha entrevista, la cual estimamos será de gran utilidad a los interesados en estudios de industrialización y desarrollo en América Latina.

Para contactar a Patricio Moncayo, curiosamente, no me fue tan fácil. El motivo principal fue que, en 2021, el profesor Moncayo ya llevaba algunos años jubilado de su cátedra en la Universidad Central del Ecuador, por lo que su información de contacto no está disponible en internet. Afortunadamente, moviendo algunos hilos entre amigos y familiares pudimos acordar una reunión, la cual tuvo lugar de manera virtual, pues entonces sí nos encontrábamos en medio de la pandemia de la COVID-19. La charla se llevó a cabo, como no, por medio de la plataforma Zoom, la cual se ha convertido en una herramienta de mucha utilidad en mis tareas como docente. Lamentablemente la segunda mitad de la entrevista se vio estropeada por fallas de conexión que empañaron la grabación. Por este motivo la entrevista, lamentablemente, no salió tan prolija como la anterior. A pesar de ello el aporte del profesor Moncayo está respaldado por su publicación sobre planificación en Ecuador, la cual es de mucho aporte a nuestra investigación.

1.4. Estructura de la tesis

La investigación está estructurada de manera bastante convencional. Está compuesta de tres capítulos. El primer capítulo sienta las bases de los planteamientos cepalinos sobre industrialización y desarrollo económico. Así, la primera sección del capítulo aborda el

origen y evolución de la CEPAL. En la segunda sección, en cambio, están sistematizados los aportes teóricos del pensamiento de Prebisch a la problemática del subdesarrollo latinoamericano. Por último, la tercera sección profundiza los planteamientos de la Comisión en torno a la planificación industrial. De igual manera, presenta un abreboca de sus intentos por implementar los diseños de planificación económica. La sección concluye con una visión general de los procesos de industrialización en América Latina, enfatizando el carácter heterogéneo de su desarrollo.

El segundo capítulo, se detiene en la vinculación del sector industrial argentino con las políticas desarrollistas de los años comprendidos entre 1946 y 1976. El capítulo está dividido en tres secciones, ocupándose la primera de las políticas de planificación en el país. Esto obligó a dedicarle una atención especial al Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), ente rector de la planificación en Argentina entre 1961 y 1971. La segunda sección plantea que si bien la influencia de Prebisch, a partir de la irrupción del peronismo, en la política económica de Argentina es cuestionable, sus planteamientos articularon una especie de consenso en torno a las ideas económicas dominantes durante esos años en Argentina. Para este fin, fue imprescindible la figura de su discípulo Aldo Ferrer. La tercera sección, inicia recordando los principales debates en torno al proceso de industrialización argentino. Posteriormente, analiza el rendimiento de su estructura industrial, procurando vincularlo con la planificación y la teoría económica de la época. El capítulo concluye con el abrupto final que padecieron las políticas desarrollistas en Argentina a mediados de los años 70.

El tercer capítulo, aporta una aproximación nunca antes vista de la industrialización ecuatoriana. En la primera sección trazamos los orígenes del desarrollismo a los años 50, durante pleno boom bananero. El punto de partida es la creación de la JUNAPLA, en 1954, institución que por lo demás marcó el ritmo del desarrollismo en Ecuador hasta su disolución en 1979. La segunda sección trata sobre la aproximación del pensamiento de la CEPAL a la realidad ecuatoriana, así como su lectura por la ciencia económica naciente en el país. Se rescata un concepto todavía relativamente desconocido para la historiografía socioeconómica del Ecuador. En la tercera, y última sección, se inicia planteando de qué manera la llamada “enfermedad holandesa” marcó el rendimiento de la industria ecuatoriana. Al final de la

sección, a partir de un hallazgo documental inesperado, exponemos en qué medida el Ecuador jugó un papel clave en el cambio de rumbo que adoptó la CEPAL en los años 80.

En las conclusiones, comparamos de manera más detallada los tres ejes de análisis contruidos para Argentina y Ecuador: 1) Marco institucional del desarrollismo 2) Lectura cepalina de la realidad económica local 3) Desempeño económico del sector industrial. La tesis finaliza con un balance del proceso de industrialización en América Latina, así como con una breve reflexión de sus proyecciones a futuro.

2. INDUSTRIALIZACIÓN SUSTITUTIVA DE IMPORTACIONES EN AMÉRICA LATINA: TEORÍA Y POLÍTICA

Aunque su influencia se ha visto disminuida en el siglo XXI, en su época de mayor esplendor, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) adquirió un semblante casi mítico. Particularmente, las Ciencias Sociales latinoamericanas le deben, en buena parte, su nacimiento al pensamiento desarrollista impulsado por la Comisión. Su influencia, sin embargo, no se limitó al mundo académico, sino que, entre 1950 y 1980, incluso llegó influir en la toma de decisiones de muchos países de la región.

Ahora bien, como suele suceder con los mitos, en el siglo actual se suele tener la idea que el proceso de industrialización surgió por obra y gracia de la CEPAL. Nada más falso. Así, resulta imprescindible iniciar la investigación estableciendo el alcance justo que tuvo la Comisión tanto en sus aportes teóricos como en su diseño e implementación de política pública. Este fin puede ser alcanzado únicamente con el juicio minucioso y medurado que provee el análisis histórico.

Una vez dicho esto, en el primer capítulo se examinan los alcances políticos y teóricos del desarrollismo cepalino en América Latina. Con este fin la primera sección expone el origen y posterior evolución de la Comisión Económica para América Latina. En la segunda sección, como principal presupuesto teórico de la ISI, se discute la tesis del deterioro de los términos de intercambio. Finalmente, en la tercera sección se dilucida la industrialización como modelo de desarrollo que guio la política latinoamericana entre 1950 y 1980.

2.1. Fundamentos de la CEPAL

El punto de partida de la investigación se remonta al fin de la Segunda Guerra Mundial, en 1945. Entonces el mundo veía por primera vez una compleja trama diplomática, de alcance global, orientada a dar forma al “nuevo orden mundial”. América Latina, aunque tuvo un papel secundario en el conflicto bélico, participó activamente de la creación de los organismos multilaterales que dieron forma al mundo durante la segunda mitad del siglo XX. El esfuerzo, energía y valentía de la región dieron sus frutos con la creación de la CEPAL en

1948. Vale la pena, así, comenzar el capítulo desentrañando tanto el origen de la Comisión como su consolidación una vez que Prebisch asumió como su secretario ejecutivo en 1950.

2.1.1. Origen de la CEPAL

Corría el año de 1948 y el mundo todavía padecía las secuelas de la Segunda Guerra Mundial. Anteriormente, el bloque de los países aliados, desde 1941, había aunado esfuerzos para una vez terminado el conflicto establecer un “orden internacional” que traiga prosperidad, a todos los pueblos de la tierra, en un marco de paz y dignidad. Continuando con este espíritu de fraternidad, el 10 de enero de 1942 tiene lugar la declaración de las Naciones Unidas, carta a la que inicialmente se suscribieron 26 países¹³ (Santa Cruz, 1995).

Unos pocos años más tarde, el paso decisivo para la conformación de las Naciones Unidas ocurrió el 25 de abril de 1945, fecha en la que se inauguró en la ciudad de San Francisco la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional. A este gran evento solo se invitó a los 46 países que se habían adherido a la declaración de las Naciones Unidas¹⁴, sin embargo, luego se incorporaron Argentina, Bielorrusia, Ucrania y Dinamarca. Así, el número total de participantes se sumó 50 países de distintas regiones del mundo (Santa Cruz, 1995).

La conferencia fue presidida por Harry Truman, ya que Franklin D. Roosevelt había fallecido unos días antes por una hemorragia cerebral masiva. En la medida de lo posible, el resto de los países participantes procuraron enviar a su mejor cuadro diplomático en representación suya. Así, entre las potencias vencedoras, además de Estados Unidos, asistieron Molotov y Eden en representación de la Unión Soviética y del Reino Unido respectivamente. “América Latina [a su vez] otorgó tal importancia a esta Conferencia que de sus 20 delegaciones 17 estaban presididas por ministros de Relaciones Exteriores” (Santa Cruz, 1995, pág. 19). La

¹³ La declaración de las Naciones Unidas se basó en gran parte en la carta del Atlántico. “En ella se proclamó una serie de principios y de políticas que deberían implantarse cuando llegara la paz, cuyo objetivo era que los habitantes de la tierra pudieran vivir «libres del miedo y de la necesidad»” (Santa Cruz, 1995, pág. 17).

¹⁴ La conferencia de San Francisco no fue, pues, “una expresión de total universalidad”. Entre otros países, estuvo ausente España por considerar sospechosa su vinculación con los países del Eje (Santa Cruz, 1995, pág. 19).

carta de las Naciones Unidas se aprobó por unanimidad el 26 de junio de 1945 y entró en vigor el 24 de octubre del mismo año.

En un inicio, el clima de las Naciones Unidas estuvo marcado por la reconstrucción de los países afectados por la Segunda Guerra Mundial. Con este fin, en 1946 se creó, por un lado, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa y, por el otro, la Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente. La primera estuvo dirigida por Gunnar Myrdal, mientras que la segunda por Palamadai S. Lokanathan.

En ese entonces, no estuvo contemplada la creación de una comisión semejante para América Latina, pues las potencias consideraban que lo apremiante era enfocarse en los países devastados por el conflicto bélico. Frente a esta postura, los países latinoamericanos, que en gran parte se habían erigido como defensores de los intereses del tercer mundo¹⁵, aunaron fuerzas para abogar para que el objetivo de las Naciones sea procurar, en sentido amplio, el desarrollo económico y social de los países del mundo, en lugar de limitarse a la reconstrucción de zonas devastadas por el conflicto bélico.

Los argumentos de las delegaciones de los países latinoamericanos no siempre fueron del todo convincentes. Sin embargo, uno de sus principales logros fue exponer, por primera vez al mundo, la dinámica y las condiciones económicas de los habitantes de la región. En este sentido, se impugnó que, si bien ningún enfrentamiento bélico había tenido lugar en América Latina, las condiciones de vida de sus habitantes eran igual, e incluso peores, que las de las zonas asoladas por la guerra mundial (Santa Cruz, 1995).

¹⁵ De acuerdo con el diplomático chileno Hernán Santa Cruz, la mayoría de los países del Tercer Mundo no estuvieron representados en la conferencia de San Francisco.

Así, de África, que hoy cuenta con un gran número de naciones soberanas, solo asistieron Egipto, Etiopía, Liberia y la Unión Sudafricana; a esta última no se le podía entonces considerar como integrante del Tercer Mundo. De Asia participó India, que aún no había completado su independencia y que comprendía las actuales naciones de Pakistán y Bangladesh. Además de India, únicamente China y Filipinas representaron a Asia y el Lejano Oriente. El Medio Oriente resultó, en proporción, más afortunado pues se incorporaron Irán, Irak, Líbano, Arabia Saudita y Siria (Santa Cruz, 1995, pág. 19).

En términos generales, la propuesta para contar con una Comisión Económica para América Latina (CEPAL) fue obra de la delegación chilena, encabezada por el diplomático Hernán Santa Cruz. Esta fue hecha en el quinto período de sesiones del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas que se inauguró el 19 de julio de 1947. Frente a la propuesta de la delegación chilena, se estableció una comisión especial, conformada por Cuba, Chile, China, Estados Unidos, Francia, Líbano, Perú y Venezuela, la cual “concluyó que se justificaba plenamente fundar una Comisión Económica para América Latina a semejanza de las comisiones para Europa, Asia y el Lejano Oriente, creadas en 1946” (Hodara, 1987, pág. 385).

Tal como se cita en Hodara (1987), el informe de la comisión especial de las Naciones Unidas

sentenció [en primer lugar] que las repúblicas latinoamericanas, junto con todas las Naciones Unidas, gastaron en proporción anormal su equipo de producción durante los años de la guerra [...]; en segundo lugar, la falta general de desarrollo de los países latinoamericanos es tal que necesitará muchas formas de asistencia técnica exterior si sus propios esfuerzos para el desarrollo han de ser acelerados y más fructíferos; finalmente, en el mundo de la posguerra los países latinoamericanos encuentran que la realización de sus planes de desarrollo [sic], la reparación de sus pérdidas económicas de tiempo de guerra y el reemplazo de su equipo de producción son mucho más difíciles y más costosos de lo que habían esperado (pág. 385).

Inicialmente el informe no fue del todo bien recibido, especialmente por las que entonces se estaban erigiendo como las principales potencias del mundo: Estados Unidos y la Unión Soviética. A los primeros, les interesaba impulsar el Consejo Económico y Social (CES) de la recientemente creada Organización de Estados Americanos (OEA). Para la delegación estadounidense, la CEPAL no iba más que duplicar esfuerzos de aquello que perfectamente podía hacer el CES. La posición de la delegación soviética, en cambio, consideraba que los esfuerzos de las Naciones Unidas debían concentrarse en reconstruir los países más afectados por la Segunda Guerra Mundial. Además, llamó a alertar la facilidad con que una Comisión Económica para América Latina podía convertirse en un instrumento del imperialismo.

A pesar de las objeciones de los dos grandes triunfadores de la confrontación mundial, cuando en febrero de 1948 se reunió el sexto período de sesiones del Consejo Económico y Social ambos expresaron que se abstendrían en la votación en torno a la resolución para la creación de la CEPAL. El resultado final de la votación “fue 13 votos a favor, cero en contra

y cuatro abstenciones que correspondían a Bielorrusia, Canadá¹⁶, Estados Unidos y la Unión Soviética” (Santa Cruz, 1995, pág. 32). Esta resolución dio paso a que la primera reunión de la CEPAL se lleve a cabo en Santiago de Chile del 7 al 25 de junio de 1948 con el licenciado mexicano Gustavo Martínez Cabañas como su primer secretario ejecutivo.

El que se haya llevado a cabo esta primera reunión no implicó, sin embargo, la plena consolidación de la comisión. Al contrario, la resolución del Consejo Económico y Social fue mantenerla a prueba durante tres años. Esto siempre con las objeciones de las potencias, sobre todo Estados Unidos, como barullo de fondo¹⁷.

Precisamente, en la consolidación de la comisión fue fundamental la labor del economista argentino Raúl Prebisch, quien, a partir de la tercera reunión, sostenida en Montevideo en 1950, reemplazo a Martínez Cabañas como secretario ejecutivo de la CEPAL¹⁸. Previamente, Prebisch había redactado como consultor, durante la segunda mitad de 1948, el estudio *El desarrollo de América Latina y algunos de sus principales problemas*. En este texto, bautizado posteriormente por Albert Hirschman como el manifiesto latinoamericano, Prebisch expone por primera vez su tesis del deterioro de los términos de intercambio¹⁹ (Hodara, 1987). No menos importante, bajo su tutela, alrededor de 1951, la CEPAL logró insertarse definitivamente en el sistema internacional de Naciones Unidas.

El liderazgo, casi caudillesco, de Prebisch, fue el que, según Joseph Hodara, le permitió perfilarse a la CEPAL “como una ínsula de reflexión económica y social en [una región] donde incertidumbres crónicas y arbitrarias no permitían labores sosegadas de investigación

¹⁶ A lo largo del proceso, Canadá también se mostró poco partidaria de la creación de la CEPAL, pues su delegación defendía que los asuntos de Naciones Unidas debían ser tratados posicionándose mundialmente y no por medio de comisiones regionales (Santa Cruz, 1995).

¹⁷ “Todavía en febrero de 1953, [Estados Unidos] efectuó intentos de reducir el presupuesto de la CEPAL, que entonces llegaba a 800000 dólares” (Hodara, 1987, pág. 387).

¹⁸ Este nombramiento nunca agradó del todo a Prebisch, quien siempre prefirió firmar como «Director Principal» (Hodara, 1987).

¹⁹ Esta es conocida como la tesis Prebisch-Singer, ya que más o menos en la misma época el economista alemán Hans Singer llegó de forma paralela a resultados similares a los que obtuvo Prebisch para el mercado internacional.

en [institutos académicos y universidades]” (Hodara, 1987, pág. 388). En opinión del sociólogo israelí, uno de los principales aciertos de Prebisch fue haber sabido conformar un grupo adecuado de economistas y sociólogos para llevar a cabo su tarea académico-investigativa. Algunos de los, para ese entonces, mejores pensadores del desarrollo económico y social del Tercer Mundo, tales como Celso Furtado, José Medina Echavarría, Jorge Ahumada y Víctor Urquidi, enriquecieron las filas de la CEPAL. Prebisch, frecuentemente sin ceñirse a la normativa administrativa, habría establecido relaciones personalistas con sus colegas de la CEPAL, circunstancia que, curiosamente, no mermó en la meritocracia de la institución ni en su producción académica. Según Hodara, esto cambió cuando Prebisch dejó de ser el secretario ejecutivo de la CEPAL, ya que, entonces, se habría dado paso a que tanto la estructura como la cultura organizacional de la comisión respondan a los criterios de la tecnocracia internacional de Naciones Unidas (Hodara, 1987).

2.1.2. El estructuralismo de la CEPAL

Hasta nuestros días el nombre de la CEPAL está vinculado con políticas de desarrollo, industrialización y proteccionismo. Sin embargo, lo que no suelen mencionar sus críticos es que esta agenda de intervención económica estuvo precedida de un cuerpo coherente de ideas que, en su momento, planteó serios cuestionamientos a la economía ortodoxa de la época. El método de la CEPAL fue decididamente histórico y estructuralista. Así, en los párrafos que siguen procuramos dilucidar en qué consistió dicho estructuralismo²⁰.

Si bien las temáticas abordadas por el pensamiento de la CEPAL han variado, desde su fundación, todas ellas han sido abordadas con cierta unidad de pensamiento (Rodríguez, 1980). Gran parte de los principios que dieron unidad a los planteamientos de la CEPAL se encuentran en sus textos fundacionales, principalmente de Prebisch, pero también de los otros economistas y sociólogos vinculados con la creación de la comisión. Por otro lado, un rasgo distintivo de la comisión ha sido que muchos de sus planteamientos y modelos buscaron estar coherentemente vinculados con la planificación pública de los distintos países miembros. En

²⁰ Si bien el estructuralismo latinoamericano es de una índole distinta al europeo, algunos elementos en común pueden encontrarse, según Rodríguez, en la economía estructuralista francesa de autores como François Perroux, Jean Lhomme y André Marchal (Rodríguez, 1980).

este sentido, en la CEPAL privilegió no solo la reflexión teórica, sino buscar validar estas ideas en planes de política económica.

En cuanto a su rasgo analítico común, la mayoría de los estudiosos del pensamiento cepalino coinciden que este se encuentra en su enfoque histórico estructuralista (Cardoso, 1977; Bielschowsky, 1998; Rodríguez, 2001). Los mejores ejemplos de esta postura son las investigaciones de Celso Furtado en las que se expone la historia económica de Brasil y la de América Latina. En ambos casos, el economista brasileño desarrolla estudios introspectivos de largo plazo en detrimento de abstractos modelos econométricos. Estudios como los de Furtado, han llevado a autores cepalinos contemporáneos, como Ricardo Bielschowsky, a concluir que inicialmente el objetivo teórico del enfoque histórico de la CEPAL era

examinar el modo como se daba la transición “hacia dentro” en los países latinoamericanos, transición que se suponía radicaba en la condición de que el proceso productivo se movía en el marco de una estructura económica e institucional subdesarrollada, heredada del período exportador (Bielschowsky, 1998, pág. 23).

Es conocido, sin embargo, que la obra cepalina estuvo lejos de limitarse a su aporte teórico-conceptual. De hecho el enfoque histórico de la CEPAL estuvo estratégicamente emparentado con programas de política pública²¹ (basados en las «enseñanzas del pasado») (Love, 2005). Con este fin, desde 1951 la comisión, inicialmente bajo la tutela de Jorge Ahumada, organizó cursos formales orientados a funcionarios y técnicos de los países miembros con el fin de difundir los planteamientos estructuralistas.

Originalmente, el Programa fue creado en cooperación con la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, con el objeto de dar oportunidad a doce o catorce economistas e ingenieros latinoamericanos para recibir formación, en Santiago, [...] pero posteriormente se reconoció la necesidad de ampliar y acelerar los esfuerzos de capacitación y cuando lo [solicitaron], los países interesados, se [llevaron] a cabo cursos intensivos de tres meses de duración (Revista de Economía y Estadística, 1957, pág. 75).

²¹ La influencia de los planteamientos de la CEPAL los gremios industriales y empresariales es un tema pendiente de investigación. Joseph Love, sin embargo, destaca la acogida de las propuestas cepalinas en ciertas asociaciones manufactureras en Brasil. Él destaca, sobre todo, la acogida cálida que tuvieron las ideas de Prebisch en la doctrina de la Confederação Nacional da Indústria (CNI) a lo largo de los años 50 (Love, 2005).

Posteriormente, la CEPAL llevó a cabo, de manera más sistemática, programas de capacitación encaminados a la formación de economistas en planificación para el desarrollo. A estos programas incluso se acercaron profesionales y técnicos de otras regiones del mundo, llegando a trascender así las fronteras regionales de América Latina

Durante el tiempo transcurrido desde su fundación [hasta 1956] 187 economistas latinoamericanos y 2 del Oriente Medio (Egipto e Irán) recibieron formación profesional. De ellos, 60 [viajaron] a Santiago, 80 participaron del programa en Bogotá, Colombia, en 1955, y 49 en el de Río de Janeiro, Brasil, en 1956 (Revista de Economía y Estadística, 1957, pág. 78).

Más adelante, con el fin de intensificar las tareas de planificación y capacitación en los países miembros, en 1962 la CEPAL funda el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES). Siguiendo los lineamientos de la conferencia de Punta del Este, el instituto abarcó tareas de planificación, investigación y asesoría a los gobiernos de la región. A partir de la creación del ILPES,

el programa de capacitación [registró] un gran aumento tanto en la cantidad de profesionales que [recibieron] adiestramiento como en el número de países [que participaron en él] . También se [intensificó] la especialización de los cursos lo mismo en el campo de la planificación económica que en el de los sectores sociales. Baste señalar que el programa [comprendía] en 1966 el Curso Básico de Planificación, cuatro cursos especiales (educación, vivienda, salud, y desarrollo económico y planificación para dirigentes sindicales) y diez cursos intensivos en los países, con alrededor de 700 becarios en total (ILPES, 2012, pág. 46).

2.1.3. Periodización del pensamiento de la CEPAL: 1948 – 1979

Si bien, en términos generales, se puede apreciar una unidad de pensamiento en los análisis cepalinos, ello no quiere decir que este haya estado exento de variaciones y reformulaciones a lo largo del siglo XX. Valiéndonos de un artículo publicado por Ricardo Bielschowsky, en 1998, para la Revista de la CEPAL, en la Tabla 1 revisamos los puntos relevantes de la producción académica de la investigación desde los años 50 hasta los años 70. No se toman en cuenta los años 80 y 90, ya que rebasan el marco temporal de nuestra investigación.

Tabla 1

SÍNTESIS DE LOS ELEMENTOS ANALÍTICOS QUE COMPONEN EL PENSAMIENTO DE LA CEPAL			
	<i>Inserción internacional</i>	<i>Condiciones estructurales internas</i>	<i>Acción estatal</i>
1948-1959 (industrialización)	Deterioro, de los términos de intercambio, desequilibrio estructural de la balanza de pagos.	Proceso de industrialización sustitutiva. Tendencias perversas causadas por la especialización y la heterogeneidad estructural. Inflación estructural y desempleo.	Conducir deliberadamente la industrialización.
1960-1969 (reformas)	Dependencia e insuficiencia exportadora. Dinamizar la integración regional.	Distribución del ingreso como requisito para redinamizar la economía. Industrialización que combina el mercado interno y el esfuerzo exportador.	Reformas para viabilizar el desarrollo. Fortalecer las exportaciones industriales.
1970-1979 (estilos de desarrollo)	Endeudamiento peligroso.	Interrupción de la planificación del desarrollo. Depredación del medio ambiente.	Viabilizar el estilo que lleve a un mejor desarrollo social.

Fuente: elaboración propia, partir de datos de Bielschowsky (1998).

En los años 50, período que corresponde con la fundación de la CEPAL, vieron a la luz algunos de los planteamientos más originales de la comisión. Esto fue fruto, en gran parte, de la obra de Prebisch, pero también de la de economistas como Celso Furtado, Osvaldo Sunkel y Victor Urquidí, así como de la de sociólogos como Fernando Henrique Cardoso y José Medina Echavarría. En palabras de Rosemary Thorp, uno de los principales aportes del período de fundación de la CEPAL radicó en haber desarrollado “una decidida crítica no marxista a los mecanismos de mercado, sostenida por un fuerte sentido histórico de la interrelación entre la política y la economía y el papel de las instituciones” (Thorp, 2000, pág. 28).

Durante los años 60, el pensamiento cepalino estuvo, en gran parte, orientado a reflexionar sobre reformas que debían emprenderse para superar las limitaciones con las que se habían encontrado los países latinoamericanos en su proceso de transición al crecimiento “hacia dentro”²². En este período, la mayoría de los autores cepalinos coincidieron que las reformas debían buscar aumentar la exportación de los bienes manufacturados por las industrias de los países latinoamericanos. En este sentido, suele ser injusto considerar que los planteamientos de la CEPAL habrían sugerido a sus países miembros optar por una política aislacionista frente al mercado internacional (Bielschowsky, 1998).

Entrados los años 70, las teorías del desarrollo habían alcanzado cierta madurez. Los 20 años previos habían enseñado a los países periféricos, además de a calcular modelos económicos y a organizar sistemas de información, a ganar experiencia de los errores cometidos. Fruto del aprendizaje adquirido, en esta década comenzó a germinar la idea de que el desarrollo no debía verse reducido al crecimiento económico, sino que debía buscar mejorar, de manera integral, las condiciones de vida en los países latinoamericanos. Frente a esta reflexión surge en la CEPAL el concepto de estilos de desarrollo, el cual, tomando en cuenta criterios ambientales, sería profundizado por los economistas chilenos Aníbal Pinto y Osvaldo

²² Por otro lado, frente a las frustraciones de la industrialización latinoamericana, no todos los autores de la CEPAL supieron conservar un espíritu propositivo. Muchos de ellos, al contrario, se dejaron seducir por el pesimismo de la teoría de la dependencia (Casas Gragea, 2005)

Sunkel²³. Por otro lado, como parte de esta última conceptualización, la Comisión operativizó el concepto de países de menor desarrollo relativo, el cual será particularmente profundizado para el caso ecuatoriano.

2.2. Raúl Prebisch y la tesis del deterioro de los términos de intercambio

Without Prebisch's leadership,
ECLA was not yet ECLA.
Joseph Love

A partir de su experiencia inicial en la Argentina, el economista Raúl Prebisch capitalizó los recursos económicos e institucionales de las Naciones Unidas para no solo analizar la transformación productiva de los países de América Latina, sino para cuestionar los cimientos mismos de la teoría ortodoxa del comercio internacional. En ambos casos, la tesis del deterioro de los términos de intercambio tuvo un papel protagónico, por lo que en poco tiempo esta se transformó en la idea central del estructuralismo de la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL). En estos términos, se exploran los antecedentes de la célebre tesis de Prebisch, así como sus planteamientos y su desarrollo posterior hasta 1979.

2.2.1. Antecedentes: la teoría ortodoxa del comercio internacional

En términos simples, la pregunta que toda teoría del comercio internacional busca resolver es por qué a un país le resulta más conveniente comprar un bien en el extranjero que producirlo localmente. La respuesta que la teoría económica del comercio internacional ha solido dar a esta interrogante, incluso hasta nuestros días, ha tenido como argumento el

²³ Cabe señalar que, a partir de la conferencia de Estocolmo de 1972, las diferentes comisiones de Naciones Unidas, incluida la CEPAL, fueron reconociendo “que el desarrollo económico requiere de una dimensión ambiental” (Gutiérrez Garza, 2007, págs. 55-56). Frente ello, Sunkel encabezó la lista de autores cepalinos que, en su reflexión en torno a los estilos de desarrollo, se hicieron eco de esta demanda y comenzaron a tomar al medio ambiente como un elemento estratégico para mejorar la calidad de vida de las poblaciones latinoamericanas.

principio de las ventajas comparativas²⁴, el cual fue formulado por David Ricardo en el siglo XIX (Bajo Rubio, 1996; Cardoso, 1977; Guerrero, 1995; Pérez Salazar, 2006; Shaikh, 2009).

La economía política de David Ricardo

El principio de las ventajas comparativas se deriva de la teoría general del valor formulada por Ricardo en su conocido libro *Principios de economía política y tributación*. Uno de los supuestos fundamentales de la economía política del siglo XIX es que el trabajo humano es la única actividad capaz de quitar o aumentar valor a una mercancía. A diferencia de Smith, sin embargo, Ricardo argumenta que, si bien al trabajo no le subyace una unidad de medida invariable, la cantidad incorporada de este en las mercancías es la única referencia de la que se pueden valer los capitalistas en el intercambio de bienes (Ricardo, 1973). A su vez, la teoría del valor de Ricardo tiene como colofón una teoría de los precios relativos y una teoría del dinero.

Para su teoría de los precios relativos²⁵, Ricardo intentó demostrar que estos eran proporcionales al valor que el trabajo humano es capaz de incorporar a una mercancía. En este sentido, él

adujo que, en general, los cambios en los [costos] de producción relativos eran consecuencia de cambios en la magnitud relativa de las cantidades totales de trabajo requeridas por las mercancías correspondientes, definiéndose cada una de estas cantidades de trabajo como la suma del tiempo de trabajo directo, requerido para producir una mercancía, más el tiempo de trabajo indirecto, requerido para producir sus diferentes medios de producción, más el de los medios de producción de esos medios de producción, etc. (Shaikh, 2009, pág. 27).

Por otro lado, para dar cuenta de su teoría del dinero, Ricardo no se remite tanto al precio de producción de las mercancías, como a su precio monetario. Con este fin, él no se rehúsa a formular ejemplos que toman al oro como unidad de medida, ya que en su época ciertamente existía el convencionalismo social de que este cumpla esta función. Ricardo, sin embargo,

²⁴ De manera alternativa, para muchos economistas el principio de las ventajas absolutas de Adam Smith provee una mejor descripción, especialmente para el caso de los países subdesarrollados, del funcionamiento del mercado internacional. En este sentido, el economista birmano Hla Myint formula su teoría del comercio internacional basada en «dar salida a los excedentes» (Myint, 1968).

²⁵ Antes de Ricardo, el debate de la economía política sobre todo giró en torno a la teoría de los precios naturales.

no reduce su argumento al oro como mercancía dinero, sino que “lo generaliza rápidamente a los diferentes tipos de dinero: si todo lo demás es constante, un incremento en la oferta de dinero aumentará todos los precios monetarios, y un descenso hará que bajen todos” (Shaikh, 2009, pág. 30).

Tanto la teoría de los precios relativos como la teoría del dinero, sentaron las bases para las reflexiones de Ricardo en torno al comercio internacional.

El principio de las ventajas comparativas

Toda teoría del comercio internacional, y la de David Ricardo no es la excepción, se desprende de la conceptualización de Adam Smith de la división del trabajo en el sistema capitalista. El mercado internacional incentiva, según Smith, a los productores, de cada nación, a especializarse en capacidades y destrezas diferentes. Esta creciente especialización, él veía que se hallaba uno de los motivos del éxito del sistema capitalista, ya que esta habría desencadenado un aumento, sin precedentes en la historia humana, de las fuerzas productivas de la sociedad (Pérez Salazar, 2006).

Ahora, tanto Smith como Ricardo consideraban que para que este aumento de la productividad se traduzca en una mayor riqueza en las naciones participantes del sistema capitalista, estas debían estar dispuestas a abrir sus fronteras a las ganancias del comercio internacional. Sobre todo, Ricardo sostenía que el libre comercio aumentaría los beneficios materiales de dos países distintos por más que uno se especialice en agricultura y el otro lo haga en la industria²⁶. Con el fin de defender este argumento Ricardo formula el principio de las ventajas comparativas.

Para entender mejor el principio de las ventajas comparativas este debe ser contrastado con el principio de las ventajas absolutas formulado inicialmente por Adam Smith. De acuerdo con el economista escocés, las ventajas absolutas son principalmente aquellas que se obtienen

²⁶ Cabe señalar que Ricardo desarrolló su teoría siendo muy crítico con las políticas proteccionistas que restringieron la importación de cereales al Reino Unido, durante la primera mitad del siglo XIX.

cuando el costo de producción de una mercancía en un país x es menor que el costo de producción de la misma mercancía en un país y. Un caso excepcional de ventaja absoluta es, sin embargo, cuando un productor tiene el monopolio en la venta de un producto. En este último caso, la ventaja absoluta no radica en los costos de producción, sino en obtener beneficios más elevados que responden al precio arbitrario de tener el monopolio sobre la venta de un producto. Tal como vemos, en ambos casos “la ventaja absoluta es una ventaja de coste *intrasectorial* que, [si bien implica] una comparación entre diversas unidades productivas del mismo bien” (Guerrero, 1995, pág. 25) , no lo hace en términos de precios relativos.

¿Qué pasa, sin embargo, en el caso de que un país que carezca de cualquier ventaja absoluta? Si bien se trata de un caso extremo, se trata de un ejemplo del que se suelen valer los opositores al liberalismo económico, ya que, en condiciones como esta, “el libre comercio puede llevar a una suerte de suicidio económico” (Pérez Salazar, 2006, pág. 268).

En oposición a este supuesto, Ricardo parte del axioma de que el libre comercio siempre va a ser la mejor opción para un país insertado en el mercado internacional. Es con este axioma en mente que el economista inglés formula el principio de las ventajas comparativas. Con el fin de aclarar la exposición de dicho principio conviene recordar el clásico ejemplo de la relación comercial que, según Ricardo, establecerían Inglaterra y Portugal, si el primero quisiera vender tejidos al segundo y el segundo quisiera vender vino al primero.

En Inglaterra [señala Ricardo] pueden darse tales circunstancias, que para producir el tejido se requiera el trabajo de 100 hombres durante un año; y si ella intentase producir vino, pudiera necesitar el trabajo de 120 hombres durante el mismo tiempo. Inglaterra, por tanto, encuentra interés en importar vinos y comprarlos con la exportación de tejidos.

[A su vez] la producción de vino en Portugal puede requerir solamente el trabajo de 80 hombres en un año, y para la producción de tejidos en el país pudieran necesitarse 90 hombres por un tiempo igual. Le resulta, por tanto, ventajoso exportar vino a cambio de los tejidos (Ricardo , 1973, pág. 111).

Tal como consta en la cita, el fundamento último del principio de las ventajas comparativas se remonta, según Ricardo, a la teoría del valor de la economía política. En este sentido, a Portugal le resulta menos conveniente producir tejidos, ya que en este país el costo de

producción para hacerlo es mayor del que necesitaría para producir vino. En el caso de Inglaterra, en cambio, sucedería lo contrario.

Ahora, retomando la teoría de los precios relativos de Ricardo es posible medir “las unidades de un producto que se pueden cambiar por unidades de otro” (Pérez Salazar, 2006, pág. 269). Es precisamente, la preeminencia de los precios relativos, por sobre los precios naturales, lo que le da al principio ricardiano de las ventajas comparativas su carácter *intersectorial*.

Por otro lado, supongamos que Inglaterra tenga ventaja absoluta produciendo cualquiera de los dos productos. En este caso, Portugal, con una desventaja absoluta generalizada en el comercio, debería hacer uso de sus reservas de oro para suplir su demanda tanto de tejidos como de vino. Tal como señala la teoría del dinero expuesta en párrafos anteriores, el aumento de oro circulante en Inglaterra provocaría un incremento generalizado de los precios en este país. Así, el aumento de los costos de producción en Inglaterra provocaría que este país se vuelva menos competitivo en la producción de una de las dos mercancías, por lo que cada tanto Inglaterra como Portugal se verían eventualmente estimulados a exportar la mercancía en la que cada uno tenga “una ventaja relativa” (Shaikh, 2009, pág. 36).

Por medio de este proceso, Ricardo veía que el principio de las ventajas comparativas no solo funcionaba como un mecanismo autorregulador del mercado internacional, sino que a la larga resultaba beneficioso para ambos países. En sus palabras, “Inglaterra exporta tejidos a cambio del vino, porque, obrando así, resulta más productiva su actividad industrial; obtiene así más tejidos y más vino de lo que obtendría produciendo ambas cosas ella misma” (Ricardo, 1973, pág. 115). Portugal también, al especializarse en exportar vino a Inglaterra, dispondrá de más vino y de más tejidos en su mercado interno, del que tendría si se dedica a producir ambas mercancías, ya que le resultará más barato importar tejidos de Inglaterra que producirlos localmente²⁷.

²⁷ En este sentido, “Ricardo señala que el paso al libre comercio tiene efectos similares a los del progreso tecnológico” (Pérez Salazar, 2006, pág. 270).

El modelo Heckscher-Ohlin

A diferencia de Ricardo, la economía neoclásica que le siguió rechazó tomar a la teoría del valor como fundamento último de la teoría del comercio internacional. El motivo por el cual los economistas neoclásicos prefirieron no reducir el mercado internacional a la teoría del valor se debe a que estos “afirman que los costos comparativos no se limitarían a los costos del trabajo; [y que] otros costos de factores — los de capital [...] — constituyen también costos relativos dentro del cálculo de las ventajas comparativas entre países” (Cardoso, 1977, pág. 9).

Ahora, si bien la economía del comercio internacional optó por renunciar a la teoría del valor de la economía política, esta no hizo lo mismo con el principio de las ventajas comparativas. Al contrario, este principio fue defendido y profundizado por la economía ortodoxa del siglo XX.

No obstante, si la teoría del valor no es el fundamento último a partir del cual se desprenden las ventajas comparativas que tiene cada país en el comercio internacional, ¿dónde debe encontrarse el origen que las produce? La respuesta del economista Bertin Ohlin a esta pregunta posiblemente se erigió en la teoría más influyente del comercio internacional a inicios del siglo XX. Él “intenta explicar las ganancias del intercambio y analizar, al mismo tiempo, el efecto del intercambio internacional sobre la remuneración de los factores de la producción” (Cardoso, 1977, pág. 9).

Posteriormente, en 1933, Ohlin formuló, a partir de la modificación de un teorema inicial de su maestro Eli Heckscher, el ampliamente conocido modelo de Heckscher-Ohlin para explicar los flujos del comercio internacional. Este modelo, también denominado teoría neoclásica del comercio internacional, parte de los siguientes cinco supuestos²⁸:

²⁸ El supuesto (adicional), de identidad y homoteticidad de las preferencias de los consumidores, únicamente es necesario si se adopta la definición física del teorema Heckscher – Ohlin. Según esta, “el país A sería relativamente abundante en capital cuando estaba dotado de una mayor proporción capital-trabajo respecto al país B, es decir, si”:

$$\left(\frac{K}{L}\right)_A > \left(\frac{K}{L}\right)_B \text{ (Bajo Rubio, 1996, pág. 16)}$$

Sin embargo, en la medida que para esta sección únicamente hemos adoptado la definición de precios, no es necesario tomar en cuenta el supuesto en cuestión.

- a) Existen dos países (A y B), dos bienes (X e Y) y dos factores productivos (K y L, que representan el capital y el trabajo, respectivamente).
- b) Los bienes son perfectamente móviles entre países, pues no existen ni costes de transporte ni otros impedimentos al comercio. A su vez, los factores productivos se mueven sin costes entre ambas industrias dentro de cada país, pero son completamente inmóviles entre los países.
- c) Las funciones de producción son las mismas para cada bien en ambos países, y se caracterizan por presentar rendimientos constantes a escala y productos marginales decrecientes para ambos factores [...].
- d) Los factores productivos (cuya oferta está dada, y son de idéntica calidad en ambos países) se utilizan con diferentes intensidades en la producción de cada bien; además [...] son las mismas para cada bien cualquiera que sea el precio de los factores.
- e) Existe competencia perfecta en los mercados de bienes y de factores productivos, que se vacían completamente a los precios de equilibrio (Bajo Rubio, 1996, pág. 14).

A partir de estos supuestos, la teoría neoclásica del comercio internacional considera que las ganancias en el mercado internacional no dependen únicamente del intercambio de bienes, sino de la remuneración de dos factores de producción: capital²⁹ y trabajo. En este sentido, el país A sería más abundante en capital si la proporción de la remuneración capital-trabajo es menor a la proporción de la remuneración capital-trabajo del país B. Si r y w indican, respectivamente, las remuneraciones de los factores capital y trabajo, esta hipótesis se expresa en la fórmula:

$$\left(\frac{r}{w}\right)_A < \left(\frac{r}{w}\right)_B \text{ (Bajo Rubio, 1996, pág. 15).}$$

Ahora bien, si trasladamos estos supuestos al caso de los países latinoamericanos nos encontramos que estos países tenían, durante el siglo XIX, una “baja densidad de población en relación con sus recursos naturales” (Myint, 1968, pág. 132). De acuerdo con la teoría neoclásica del comercio internacional, a los países de esta región les resultaba más barato producir bienes que utilizaran más intensamente el factor tierra, mientras que les era más

²⁹ El teorema de Heckscher - Ohlin incluye a los recursos naturales como parte del factor capital.

costoso producir bienes con una mayor demanda del factor trabajo. Así, a los países latinoamericanos les fue más conveniente insertarse en el mercado internacional especializándose en la exportación de bienes primarios que en la de bienes de origen fabril. Estos últimos, al demandar un uso más intensivo de mano de obra, les resultaba más barato importarlos de los países industrializados, mientras que los primeros dependían sobre todo del factor tierra, factor que en el siglo XIX los países latinoamericanos gozaban en abundancia³⁰.

Tal como en la economía política de David Ricardo, el teorema de Heckscher – Ohlin deduce que una serie de mecanismos de autorregulación tienen como corolario el mutuo beneficio de todos los participantes en el libre intercambio de bienes. Según Ohlin, “con la dotación de recursos de un país, se desprende que, a consecuencias del intercambio, puede esperarse una tendencia a la *relativa* equiparación en la remuneración de factores de producción entre países” (Cardoso, 1977, pág. 10). En este sentido, muchos economistas, inspirados por el trabajo de Ohlin, defendieron al comercio internacional como un mecanismo efectivo para disminuir la brecha entre países pobres y ricos³¹.

2.2.2. Pensamiento y trayectoria de Raúl Prebisch

Hoy en día, hay muchos motivos para pensar que el pensamiento de Prebisch sigue siendo relevante. América Latina sigue padeciendo la dependencia de la exportación de productos primarios, por lo que superar la limitada diversificación productiva y la heterogeneidad estructural siguen siendo tareas pendientes para la región. En esta sección hacemos un repaso

³⁰ El teorema Heckscher – Ohlin deduce que “un país exportaría el bien que utiliza intensivamente su factor relativamente abundante e importaría el bien que utiliza su factor relativamente escaso” (Bajo Rubio, 1996, pág. 15).

³¹ A diferencia de economistas como Paul Samuelson, sin embargo, Ohlin aceptaba sólo una tendencia a la equiparación *relativa* de la remuneración de factores, por cuanto la equiparación *completa* supondría la total movilidad de los factores. Esta última hipótesis no puede ser supuesta por la teoría internacional pura del intercambio, por cuanto implica la homogeneización del espacio económico, con lo cual destruye la razón fundamental del intercambio internacional: la especialización de la producción (Cardoso, 1977, pág. 10).

tanto a la trayectoria como al pensamiento de Prebisch, poniendo énfasis en su tesis del deterioro de los términos de intercambio.

Período formativo (1943 – 1948)

En estricto sentido, la obra intelectual de Prebisch se inicia en 1943. En sus propias palabras antes de este año sus obligaciones como servidor público³² no le dejaron suficiente tiempo para reflexionar teóricamente los fenómenos sociales y económicos sobre los que buscaba intervenir (Prebisch, 1987). A partir de la denominada «Revolución del 43», sin embargo, Prebisch dejó de ejercer como servidor público para el gobierno argentino, motivo por el cual pudo concentrarse, al menos hasta 1948, en su cátedra de profesor de economía³³.

En este período, Prebisch esbozó una teoría del ciclo económico a partir de su experiencia en la Argentina. En sus años como servidor público, él había observado una creciente vulnerabilidad de la balanza de pagos a los flujos externos del mercado internacional. Esto le llevo a pensar que la economía capitalista lejos de ceñirse a un estricto equilibrio está sujeta a ciclos de expansión y contracción. En el ciclo de expansión, la Argentina había mantenido un saldo favorable en su balanza de pagos por medio de los flujos de capital recibidos gracias a las exportaciones y la inversión extranjera. Estos flujos también se habían traducido en un aumento del coeficiente de importación, lo cual había permitido mejorar considerablemente el nivel de vida de la población argentina. En el período de contracción, sin embargo, la dificultad de la Argentina de vender sus bienes en el exterior había provocado que el coeficiente de importación se mantenga a costa de la transferencia de sus reservas monetarias, gestándose así una profunda crisis fiscal (Love, 1995).

³² Entre 1930 y 1935 Prebisch se desempeñó como asesor del Ministerio de Hacienda en Argentina, siendo una de las figuras centrales del equipo económico que participó en las negociaciones del pacto Roca-Runciman (célebre acuerdo de comercio bilateral firmado entre la Argentina y el Reino Unido en 1933). En 1935 asumió el reto de fundar Banco Central de la República Argentina y posteriormente se desempeñó como su gerente general hasta 1943 (González & Pollock, 1991).

³³ Para ese entonces, Prebisch llevaba alrededor de 10 años trabajando como docente para la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

Durante estos años, Prebisch introdujo también los términos de centro y periferia en el marco de su teorización del ciclo económico de la economía capitalista. En su opinión, para los años 40, el Reino Unido había sido reemplazado por Estados Unidos como centro cíclico del mercado internacional. A diferencia de este último, Prebisch argüía, tomando en cuenta la experiencia argentina, que los países latinoamericanos tenían poca o ninguna injerencia sobre los precios de sus productos en el mercado internacional. Por este motivo les llamó países periféricos (Love, 1995).

Sin embargo, más allá de que Prebisch haya usado por primera vez los términos centro y periferia en 1946³⁴, la idea de un mundo subdesarrollado todavía estaba lejos de ser conceptualizada. Esta última sería desarrollada por diversos autores estructuralistas, entre ellos Prebisch, a partir de los años 50 del siglo XX.

Origen y difusión de la tesis del deterioro de los términos de intercambio (1949-1969)

Los planes de Prebisch, para hacer carrera académica en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA), se vieron trastocados cuando el General Juan Domingo Perón asumió como presidente de la República Argentina en 1946. Desde su época como servidor público, la opinión pública se empeñó en vincular a Prebisch con los grupos oligárquicos de Argentina, lo cual no era visto con buenos ojos por el peronismo. Por este motivo, en 1948, fue removido de su cargo en la UBA (Sikkink, 1988).

Para ese entonces, sin embargo, Prebisch ya había ganado renombre como un economista influyente en la región. Así, decepcionado por el ambiente político en la Argentina encontró una alternativa en los organismos multilaterales³⁵ para afrontar los problemas que, durante la

³⁴ “La primera vez que Prebisch usó la terminología ‘centro-periferia’ en un trabajo impreso, fue en 1946, durante la segunda reunión [...] de los directores de los bancos centrales del hemisferio, quienes se citaron a raíz de la invitación del Banco Central de México” (Love, 2008, pág. 411).

³⁵ Inicialmente esta opción tampoco era del completo agrado de Prebisch. En 1933, él había participado en la Conferencia Económica y Monetaria Mundial que se llevó a cabo en Londres. Esta experiencia fue frustrante para Prebisch, ya que lo único que encontró de parte de los países industrializados fue la defensa de sus propios intereses económicos (González & Pollock, 1991).

segunda posguerra, agobiaban a los países Latinoamericanos. De esta manera, Prebisch pasó a formar parte de la CEPAL, inicialmente como consultor externo, y finalmente como su secretario ejecutivo.

El primer aporte de Prebisch fue preparar la introducción a un informe acerca de la economía latinoamericana que debía ser presentado en la Habana, con motivo del segundo período de sesiones de la CEPAL. Este texto sería posteriormente publicado con el título *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas*. Debido al carácter polémico de algunas de las afirmaciones de Prebisch, las Naciones Unidas prefirieron obviar la cláusula de anonimato que rige en sus publicaciones, por lo que esta publicación vio la luz con Prebisch como autor, y no como un texto de Naciones Unidas. Esto implicó que la tesis del deterioro de los términos de intercambio no solo sea identificada sobre todo con el economista argentino, más que con otros autores³⁶, sino que sea tomada como bandera de lucha por muchos de los países periféricos, incluso fuera de América Latina, para sus reivindicaciones políticas³⁷ (Toye & Toye, 2003).

El célebre texto de Prebisch, sin embargo, está lejos de ser un mero panfleto incendiario. Al contrario, en el encontramos una explicación clara y coherente de la crisis del modelo agroexportador, vigente en los países latinoamericanos desde el siglo XIX, así como una justificación de las políticas de industrialización implementadas por las economías más grandes de la región (Brasil, México y Argentina).

Así, afirmar que Prebisch haya sido defensor a ultranza de una ideología industrialista³⁸ sería repetir un juicio equivocado de críticos de la CEPAL como Jacob Viner. Tal como el

³⁶ Según los profesores John y Richard Toye, Hans Singer formuló explícitamente unos meses antes que Prebisch la tesis del deterioro de los términos de intercambio en el estudio, de Naciones Unidas, *Post-war Price Relations between Under-developed and industrialized countries*. Estas ideas, sin embargo, no fueron publicadas en un texto bajo la autoría de Singer hasta mucho tiempo después, cuando la tesis ya estaba más que identificada con el nombre de Prebisch (Toye & Toye, 2003).

³⁷ Entre otros motivos, Prebisch fue uno de los primeros economistas del llamado «tercer mundo» en llegar a tener relevancia internacional.

³⁸ Esta, sin embargo, sí estaba presente en el imaginario nacionalista de los países latinoamericanos, cuyo anhelo de soberanía muchas veces incurrió en delirios aislacionistas.

economista argentino señaló en repetidas ocasiones, las medidas sustitutivas ya se venían implementando desde antes de que la CEPAL se inserte en el debate de las políticas económicas de la región. En este sentido, lo que Prebisch intentó hacer, junto con muchos de sus colegas, fue analizar las condiciones que habían propiciado esta nueva orientación de la política económica, así como corregir algunos de los excesos e incongruencias en los que había caído el modelo de sustitución de importaciones.

Entre otros malentendidos, si bien Prebisch consideraba inviable insistir en un modelo de desarrollo económico que se base exclusivamente en el patrón primario, esto no implicaba que el haya buscado que la producción industrial reemplace totalmente la participación de las actividades primarias en la economía nacional de los distintos países latinoamericanos³⁹. Muy al contrario, él pensaba que estas últimas debían formar parte importante de la nueva estrategia de desarrollo.

Al respecto [Prebisch] expresa que la industrialización no eliminará la restricción externa, por lo que para crecer sin desequilibrar el balance de pagos será necesario impulsar de manera decidida las exportaciones de productos primarios. Aún más, reconociendo la diversidad de situaciones nacionales, afirma que cada país deberá escoger la combinación sectorial que le resulta más conveniente al objetivo principal, que es el mejoramiento del nivel de vida de la población. Le preocupa que el sectorialismo primario-exportador sea reemplazado por otro basado en la industria; los desarrollos sectoriales son medios y no fines (Gurrieri, 2001, págs. 70-71).

Por otro lado, más allá de la importancia que el sector primario debía mantener en los países latinoamericanos, Prebisch consideraba que insistir en el modelo agroexportador traería consigo al menos tres serios problemas y limitaciones al desarrollo económico de la región.

Primero, mientras el Reino Unido fue el centro cíclico del sistema mundial es cierto que su hegemonía había instaurado una división internacional del trabajo que, hasta cierto punto, sí había permitido la redistribución de los beneficios, fruto del aumento de la productividad del sector industrial, a los países periféricos. A partir de la segunda Guerra Mundial, sin embargo, Estados Unidos, país con un coeficiente de importación significativamente menor que el del

³⁹ Muestra de ello es que en el conocido plan Prebisch de 1955, él propone que la mejor opción para la Argentina, una vez superado el peronismo, es buscar incrementar las exportaciones primarias, en lugar de insistir en la política de industrialización de sustitución de importaciones (Sikkink, 1988)

Reino Unido, se había consolidado como el nuevo centro cíclico del mercado internacional. La abundancia de recursos naturales del país norteamericano no solo implicaba que Estados Unidos no iba a reemplazar las actividades primarias con la ocupación fabril, como sí ocurrió en el Reino Unido, sino que la producción agrícola y ganadera de Estados Unidos pasó a competir, en condiciones muchas veces favorables, con la producción alimentaria de países sudamericanos como la Argentina (Prebisch, 2012; 1959).

Segundo, el aumento de productividad de las actividades primarias está en peores condiciones de absorber el excedente de mano de obra de los países latinoamericanos que el aumento de productividad del sector industrial. En definitiva, insistir en un modelo de desarrollo afincado en el sector primario iba a ser menos efectivo para combatir problemas, que hasta nuestros días obstaculizan el desarrollo de los países latinoamericanos, como el desempleo y la desigualdad de la distribución del ingreso (Prebisch, 1959).

Tercero, lejos de encontrar en la división internacional del trabajo una distribución igualitaria del beneficio fruto del progreso técnico, Prebisch argüía

que la estructura mencionada determinaba un patrón específico de inserción en la economía mundial como “periferia”, productora de bienes y servicios con una demanda interna en rápida expansión y asimiladora de patrones de consumo y tecnologías adecuadas para el centro pero con frecuencia inadecuadas para la disponibilidad de recursos y el nivel de ingresos de la periferia (Bielschowsky, 1998, pág. 24).

Este descubrimiento fue desarrollado en estudios posteriores para concluir que el subdesarrollo, en lugar de responder a la persistencia de estructuras tradicionales (feudales) en África, Asia y Sudamérica, es una consecuencia de la propia lógica de la economía capitalista⁴⁰. Desde el punto de vista de Prebisch, la división internacional del trabajo en lugar de promover una distribución igualitaria de los beneficios del progreso técnico había provocado una división entre los países del centro y los países periféricos, teniendo estos últimos una clara desventaja en su relación comercial con los primeros. A partir de evidencias presentadas en documentos de Naciones Unidas, él explicó la desigualdad subyacente a la estructura del mercado internacional a partir de la tesis del deterioro de los términos de intercambio.

⁴⁰ Al respecto consultar la obra de André Gunder Frank

Según Prebisch, esta tesis se expresaría en los siguiente términos:

Los bienes primarios se caracterizan generalmente por la baja elasticidad ingreso de la demanda, de tal manera que cuando su productividad y la oferta crece más allá de ciertos límites, los precios tienden a disminuir. Si la remuneración de la fuerza de trabajo pudiera captar para sí el incremento de productividad (como lo captan los propietarios cuando la tierra es relativamente escasa), no habría tal descenso, sin olvidar otros factores que pueden influir en el mismo sentido. Pero no sucede así debido a la gran proporción de fuerza de trabajo en capas técnicas inferiores cuya competencia regresiva impide que las remuneraciones se eleven correlativamente al aumento de productividad. Se deteriora así la relación de precios con otros bienes internamente, y también en el ámbito internacional, cuando se trata de bienes exportables (Prebisch, 1979, pág. 181)

A partir de estas observaciones, Prebisch concluyó que el progreso técnico de la economía capitalista no había traído consigo una disminución del precio de los bienes manufacturados, como suponía Ricardo, sino un aumento de los ingresos en los países industrializados. Haber dado cuenta de este fenómeno suele ser visto como el principal aporte, del economista argentino, a la teoría del comercio internacional (Toye & Toye, 2003).

Cabe precisar que si el intercambio internacional se ciñiera a una estricta lógica económica, el aumento de la productividad del sector industrial debería provocar, en efecto, que “la relación de precios se [mueva] en favor de los productos primarios” (Prebisch, 2012, pág. 16). Sin embargo, las condiciones impuestas por la estructura social e institucional de los países industrializados ha provocado que esto no sea así⁴¹. En estos países, la presión de los grupos empresariales y de los bien organizados sindicatos ha buscado que los beneficios del progreso técnico repercutan en mejorar su nivel de vida por medio de un incremento continuo de sus propias rentas.

En la periferia, [en cambio], la existencia de un excedente de mano de obra, unida a la característica falta de organizaciones laborales (a lo menos, de organizaciones tan poderosas como las del centro), impide que los trabajadores, en primer lugar, obtengan aumentos salariales equiparables a los de los países industriales durante la fase ascendente del ciclo y, en segundo lugar, que conserven los aumentos que hayan obtenido en medida semejante en la fase descendente del ciclo. Del mismo modo, los empresarios de la periferia no pueden ofrecer resistencia a una reducción de utilidades comparable a la que ofrecen sus contrapartes

⁴¹ “En los años treinta, solo podía comprarse el 63 por ciento de los productos finales de la industria que se compraban en los años sesenta del siglo pasado” (Prebisch, 2012, pág. 14)

de los países industrializados.[...] Si los salarios y las utilidades en la periferia mostraran mayor resistencia al descenso, esto solo aumentaría la presión ejercida por el centro sobre la periferia, y la demanda de productos primarios bajaría hasta el punto requerido para lograr la necesaria reducción del ingreso (esto es, utilidades más salarios) en el sector de producción primaria (Floto, 1989, pág. 153).

De acuerdo a la experiencia de la gran crisis de los años 30, la única alternativa que les suele quedar a los países periféricos, para abaratar costos y no perder competitividad en la fase descendente del ciclo económico, es devaluar su moneda.

Las principales tesis estructuralistas fueron propagadas por Prebisch, gracias al papel protagónico que tuvo en la CEPAL, mientras ocupó su cargo de secretario ejecutivo hasta 1963. Precisamente, su última publicación cumpliendo esta función fue el texto, en inglés, *Towards a Dynamic Development Policy for Latin America*. En el primer capítulo de la sección C de dicho informe, el economista argentino pasa revista a su tesis del deterioro de los términos de intercambio, esta vez también tomándola en cuenta en los grandes centros industriales.

A juzgar por las ideas expresadas en el texto, Prebisch reafirma que el origen del deterioro de los términos de intercambio se remite a la baja elasticidad ingreso de la demanda de los bienes primarios⁴². Esto quiere decir, en su opinión, que las exportaciones primarias no pueden crecer más que el crecimiento del ingreso de los centros para que el nivel de precios de los primeros no disminuya en el mercado internacional (Prebisch, 1979).

A esta condición, se suma que la presión ejercida por la población desplazada sobre el nivel de los salarios en las actividades que absorben fuerza de trabajo es relativamente mayor en la periferia que en los centros industriales. Esto se debe principalmente a la mayor capacidad de absorción de mano obra calificada, en el caso de estos últimos países. Así,

no debe imputarse la responsabilidad de la tendencia de los términos del intercambio a las diferencias relativas de los incrementos de productividad en las actividades exportadoras primarias de las naciones de la periferia, comparadas con las actividades industriales de los grandes centros. En general, ocurre más bien que las diferencias entre las productividades en

⁴² El problema reside en su esencia en que la demanda y el comercio mundial de productos primarios se expanden con lentitud y lo mismo sucede, aunque menos acentuadamente, con las manufacturas tradicionales, mientras que la demanda de bienes de capital e intermedios de origen industrial, incluidos numerosos bienes duraderos de consumo de ostentación, crece con rapidez (CEPAL, 1981, pág. 78)

los centros, por una parte, y en las naciones de la periferia, por otra, no fueron absorbidas por los respectivos incrementos de los índices salariales (Prebisch, 1968, pág. 336).

Hacia el final del texto Prebisch encuentra que la tendencia al deterioro de los términos de intercambio también tiene lugar en la producción agrícola de los países centrales. El hecho de que en Estados Unidos no haya el menor titubeo el momento de implementar subsidios, que promuevan su industria alimentaria, en su opinión, no hace más que confirmar la validez de sus hipótesis. Prebisch critica, además, que las políticas de Estados Unidos para proteger su producción agrícola dificultan significativamente la capacidad de los países periféricos para exportar sus productos en el mercado internacional (Prebisch, 1968).

Posteriormente, Prebisch asumió en 1964 como secretario general de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Las responsabilidades que contrajo como funcionario de este organismo, sin embargo, le dificultaron el poder continuar sus teorizaciones en torno al desarrollo económico. Finalmente, Prebisch, en medio de sucesivas frustraciones para poder llevar los lineamientos cepalinos a la cooperación internacional, renunció a la UNCTAD en 1969 (Prebisch, 1987).

Ampliación a nuevas temáticas (1970-1979)

Durante los años 70, de regreso en la CEPAL, Prebisch tuvo cierto acercamiento a la temática ambiental, sobre todo en su artículo “Biosfera y desarrollo”. Una lectura crítica del artículo nos sugiere, sin embargo, que la intención de Prebisch al incluir dicha variable era menos cambiar sus planteamientos teóricos fundamentales que buscar explicar la crisis del petróleo de 1973.

En términos generales, se conoce como crisis del petróleo a los efectos desestabilizadores en el mercado internacional, provocados por un incremento repentino de los precios del petróleo y por la escasez relativa de este recurso energético. Particularmente durante los años 70, diversos factores geopolíticos, como la guerra de Yom Kippur, provocaron una tendencia al alza del petróleo⁴³, lo cual provocó inflación y recesión en los países industrializados. A esto

⁴³ A inicios de los años 70, “el precio del petróleo subió de 3\$ a 12\$ en menos de dos años” (Barriga Salazar, 2009, pág. 38)

último se le conoce como al hasta entonces paradójico fenómeno de la estanflación (Barriga Salazar, 2009).

La crisis del petróleo de los años 70 debe haberle planteado cuestionamientos importantes a Prebisch. En su visión estructural del mercado internacional, los recursos naturales tendrían poca capacidad de ejercer presión sobre el curso del mercado internacional, ya que, debido al deterioro de los términos de intercambio, estos estarían en una situación desventajosa frente a los bienes manufacturados⁴⁴. No obstante, el embargo llevado a cabo por los países árabes de la Organización de Países Productores de Petróleo (OPEP) había logrado, en 1973, desestabilizar la economía de los países centrales, incluso la de Estados Unidos.

Actualmente, sabemos que la crisis de petróleo fue posible porque en el caso del petróleo, a diferencia de otros recursos naturales, no se cumple la tesis del deterioro de los términos de intercambio (Ocampo, 2013). Para ese entonces, sin embargo, todavía no era conocido este descubrimiento. Por este motivo, Prebisch optó, en cambio, por considerar que una espiral inflacionaria, en la economía internacional, había sido la responsable de la crisis en los países centrales⁴⁵ (Prebisch, 1980).

Tomando específicamente la problemática ambiental, Prebisch señala que esta sería una consecuencia del funcionamiento estructural del sistema capitalista. En los países centrales, Prebisch llama la atención de que el aumento de su productividad, entre otros motivos por el bajo precio del petróleo, “ha tenido gran influencia en la investigación tecnológica orientada a la diversificación cada vez mayor de bienes y servicios, por lo general con desperdicio de energía y otros recursos” (Prebisch, 1980, pág. 76). En su opinión, además, los intereses económicos del centro habrían impulsado la innovación tecnológica basada en la explotación

⁴⁴ Entre otros motivos, esto se debería, según Prebisch, a que la elasticidad ingreso de la demanda de los recursos naturales es menor que la de los bienes manufacturados (Prebisch, 1980, pág. 87).

⁴⁵ Por otro lado, un esfuerzo interesante que se desprende del artículo es que Prebisch intenta analizar el capitalismo de los países centrales a partir de una descripción del capitalismo de los países periféricos. Normalmente, en Prebisch, como en la mayoría de los economistas latinoamericanos, es al revés.

petrolera, energía relativamente más barata y contaminante, en detrimento de energías alternativas, más ecológicas⁴⁶.

En cuanto a los países periféricos, Prebisch es muy crítico con la pretensión de las élites latinoamericanas de tratar de imitar el modelo de desarrollo de los países centrales. En este caso, él no apunta únicamente a las consecuencias sociales, como desigualdad en la distribución del ingreso, sino que critica que la importación de este modelo tiene efectos devastadores para el medio ambiente.

Al perseguir el designio de desarrollarse a imagen y semejanza de los centros, han surgido en la periferia los mismos problemas que la biosfera está planteando en aquellos. Como es evidente, la imitación de las formas de consumo de estos también tenía que traer consigo el empleo irresponsable de recursos naturales, aunque con mucha menor intensidad que en los centros. Asimismo, la creciente concentración urbana presenta fenómenos muy agudos de contaminación comparables a los de los grandes centros (Prebisch, 1980, pág. 86).

Esta última apreciación es muy similar al diagnóstico actual de muchos grupos ecologistas, el cual considera que buscar extender el nivel de vida de los países centrales a toda la población del planeta sería insostenible, pues para hacerlo se requeriría el doble de recursos de los que actualmente tiene el planeta Tierra (Jiménez Domínguez, 2010).

Durante los años 80, período que rebasa el marco temporal de nuestra investigación, Prebisch permaneció vinculado a las publicaciones de la revista de la CEPAL. En 1981 publicó su último libro titulado *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*. En este “evoluciona a una teoría del excedente económico como explicación del subdesarrollo” (Guillén, 2006, págs. 126-127).

Prebisch falleció en Santiago de Chile el 29 de abril de 1986.

⁴⁶ En el momento que escribe Prebisch, algunas de las potenciales fuentes de energía ecológica que se conocían eran la “energía solar” y “gas o combustible líquido de fuentes agrícolas o forestales” (Prebisch, 1980, pág. 75).

2.2.3. Más allá de la crítica a las ventajas comparativas

Usualmente se suele argumentar que la gran contribución de Prebisch a la teoría del comercio internacional se deriva de su crítica al principio de las ventajas comparativas (Cardoso, 1977). Si bien en 1979 publicó un artículo para la revista de la CEPAL en el que se discuten algunos de los principios más generales del liberalismo, él nunca le dedicó un texto exclusivamente a la discusión del principio ricardiano.

En este texto, Prebisch comienza por confesar que en su juventud él mismo se sintió atraído por la “fuerza persuasiva” y por la “elegancia matemática” de las teorías neoclásicas (Prebisch, 1979, pág. 172). El problema, sin embargo, expresado incluso por filósofos de la ciencia como Mario Bunge, es que muchos de los presupuestos en los que se basan estas teorías no tienen mayor correspondencia con lo que sucede en la realidad. Por este motivo, aunque Prebisch nunca renunció del todo al principio de la libertad económica, orientó todos sus esfuerzos a pensar una manera alternativa frente a la economía ortodoxa para explicar el subdesarrollo de los países latinoamericanos, así como su posible solución.

En cuanto a los principios de la economía neoclásica, Prebisch señala lo siguiente: “las razones por las cuales no concuerdo, desde hace mucho tiempo, con [estas] teorías conciernen a la distribución del ingreso, la acumulación de capital, y al papel del mercado en lo referente al desarrollo interno y al intercambio internacional” (Prebisch, 1979, págs. 172-173).

A nivel interno, las teorías neoclásicas sostienen que las mejores calificaciones que demanda el progreso técnico le permiten a la fuerza de trabajo aumentar su participación en el bienestar material de la sociedad. Si bien es indudable que en los países centrales el beneficio del proceso industrializador ha sido distribuido en la mayoría de su población, en el proceso de formación profesional no deja de haber un elemento de privilegio social. Así, “a la fuerza de trabajo con débil capacidad de compartimiento del fruto de la mayor productividad, según las leyes del mercado, no tiene otro medio de mejorarlo que su poder sindical y político” (Prebisch, 1979, pág. 176).

A su vez, el proceso interno de acumulación capitalista estaría vinculado, según las teorías neoclásicas, con el excedente producido por el aumento de la productividad. El problema radica, sin embargo, en que el excedente del aumento de la productividad no suele repercutir en una disminución del precio de los bienes manufacturados, tal como sostiene la economía neoclásica, “sino que queda en manos de los propietarios de los medios productivos (Prebisch, 1979, pág. 174)”. En este sentido, la acumulación capitalista depende en gran parte de la concentración del excedente en grandes corporaciones y conglomerados mercantiles.

Por los motivos expuestos, si bien Prebisch rescata el valor del mercado como punto de encuentro entre productores y consumidores, considera “un craso error de las teorías convencionales [atribuirle] el papel de supremo regulador de la economía” (Prebisch, 1979, pág. 178). Obviamente, de estas últimas fallas no se desprende que el mercado deba ser totalmente reemplazado por la planificación central, pero sí que ciertas correcciones, sobre todo en materia de equidad, deben ser implementadas para que su asignación de recursos sea más eficaz.

En el plano internacional debemos recordar el mecanismo equilibrador que Ricardo le atribuye a su teoría de los precios relativos. La economía neoclásica se basa en este postulado para concluir que la disminución de los precios fruto del intercambio entre países hará que el fruto residual se transfiera a nivel global, esto incluso si los salarios en un país periférico no suben al mismo ritmo que su productividad (Prebisch, 1979).

Según la economía neoclásica el principal motivo por el cual las exportaciones de los países periféricos son poco competitivas se debe a que sus salarios son superiores a su productividad. Según esta teoría, la devaluación monetaria es un mecanismo eficaz para que las exportaciones de la periferia ganen competitividad, ya que permite a “los salarios descender a su posición de equilibrio” (Prebisch, 1979, pág. 179), es decir, igualarse con su productividad.

A diferencia de las teorías neoclásicas, Prebisch considera que la devaluación monetaria únicamente debe ser vista como una solución coyuntural, ya que a largo plazo provoca que

los pocos beneficios del aumento de la productividad, generados en la periferia, sean transferidos al centro de la economía capitalista⁴⁷.

Con la devaluación monetaria, los países periféricos disminuyen, según Prebisch, el salario real de sus trabajadores, aun cuando, como paliativo, se incrementen nominalmente los salarios en moneda local. Si bien es cierto que, gracias a esta política, los países periféricos logran mantener e incluso aumentar sus exportaciones, los países con mayor poder adquisitivo pagan menos, en costos reales, por cada unidad importada.

En esto está la clave del fenómeno, según el cual, los grandes centros industriales no solo retienen para sí el fruto de la aplicación de las innovaciones técnicas a su propia economía, sino que están asimismo en posición favorable para captar una parte del que surge en el progreso técnico de la periferia (Prebisch, 2012, pág. 20).

La preocupación última de Prebisch no era tanto llevar a cabo una crítica canónica de los planteamientos neoclásicos como encontrar una solución al problema del subdesarrollo latinoamericano.

2.3. La CEPAL y el modelo de industrialización por sustitución de importaciones⁴⁸

Industrialization in Latin America
was fact before it was policy,
and policy before it was theory.
Joseph Love

El momento de analizar la industrialización en América Latina resulta claro que no se trató de un proceso simplemente orientado a la producción de manufacturas. Detrás de este se perfilaron gran parte de los anhelos de transformación de la región, incluso aquellos inspirados por ganar importancia y poder en el contexto de la economía mundial (Muns Albuixech, 1971).

⁴⁷ En este sentido, Prebisch considera que es preferible llevar a cabo una política proteccionista selectiva (Prebisch, 1959).

⁴⁸ José Antonio Ocampo prefiere hablar de industrialización dirigida por el Estado en lugar de industrialización por sustitución de importaciones (Bértola & Ocampo, 2010). Nosotros conservamos el término ISI, pues sigue siendo el término más usado para designar a las políticas de industrialización que se implementaron en América Latina entre los años 50 y 80 del siglo XX.

Si bien se ha solido identificar a la CEPAL como el motor detrás de las políticas de industrialización en la región, esta apreciación es falsa, ya que, como se ha señalado previamente, el proceso de industrialización se inició en algunos países de la región incluso antes del inicio de operaciones de dicha comisión en el aparato de Naciones Unidas. Ahora, más allá de que la industrialización se haya llevado a cabo en América Latina con o sin la participación de la CEPAL, es innegable que las principales teorizaciones y análisis de este proceso han sido obra de dicha comisión.

Así, a partir de la revisión de la teoría cepalina de la industrialización, esta sección del capítulo está orientada a reflexionar sobre la participación de la comisión en el proceso latinoamericano de industrialización entre los años 50 y 80 del siglo XX. Este propósito, sin embargo, no se llevará a cabo sin tomar el contexto histórico en el que operaron tanto la teoría como las políticas de industrialización.

2.3.1. Antecedentes: hacia un nuevo orden internacional

Si bien en los años 50 la mayoría de países latinoamericanos emprendieron de manera explícita políticas de industrialización, lo cierto es que, para entonces, los países más desarrollados de la región ya contaban con industrias básicas orientadas a la producción de manufacturas no duraderas⁴⁹. En América Latina, Argentina fue, sin duda, el país que estuvo a la vanguardia de este proceso, ya que el aumento del ingreso del que gozaron muchos de sus ciudadanos, durante el período de bonanza del período agroexportador, también se tradujo en importación de tecnología y maquinaria para la producción local. Este tipo de industrialización espontánea, se diferenció, sin embargo, de aquella emprendida en América Latina, luego de la Segunda Guerra Mundial, en que no fue programada ni planificada por la gestión de un Estado desarrollista (Lewis, 2019; Haber, 2006; Duran, Musacchio & della Paolera, 2017).

⁴⁹ Según el historiador Stephen Haber (2006), la industrialización, en sentido amplio, habría iniciado en 1890 en América Latina y se prolongó, por casi un siglo, hasta 1980

Por otro lado, para encontrar los primeros esbozos del Estado desarrollista en América Latina es preciso remitirse a los primeros años de la década de 1930. Analistas y expertos económicos de la CEPAL suelen encontrar en el contexto internacional de estos años el “certificado de defunción” al modelo agroexportador en América Latina (Bértola & Ocampo, 2010, pág. 151). A diferencia de lo ocurrido durante los últimos años del siglo XIX, la recesión en la que se sumió la economía mundial hizo casi imposible que los países latinoamericanos puedan exportar sus productos a los países centrales. A su vez, la disminución de la producción industrial a nivel internacional implicó mayor dificultad, en los países latinoamericanos, para importar maquinaria y bienes de capital. Tanto este último factor, como el anterior, aumentaron la presión a los gobiernos latinoamericanos para solventar las necesidades de su mercado interno.

El efecto, sin embargo, de la gran depresión en la economía de los países latinoamericanos no siempre fue unívoca y directa. En este sentido, Colin Lewis, historiador de la London School of Economics, identifica 3 fases en relación a la manera como los gobiernos de la región respondieron frente a ella.

En la primera fase, a inicios de los años 30, los países todavía no dimensionan la gravedad de la crisis. Por este motivo, las políticas en respuesta a ella todavía son limitadas y ortodoxas.

Si muchos gobiernos estuvieron prestos a introducir controles de la tasa de cambio en 1930 y 1931, fue para corregir el desbalance comercial y (aunque un poco tarde) para, a futuro, por medio de la preservación de las reservas de oro, facilitar un retorno ordenado a la convertibilidad. A pesar de que esto difícilmente constituyó un proto-kernesianismo aventurero, los gobiernos actuaron para proteger al sector exportador (Lewis, 2019, pág. 13).

En la segunda fase, a mediados de los años 30, los países latinoamericanos, al tener mayor consciencia de la crisis, adoptan muchas políticas para responder a ella. Algunas de estas medidas, sobre todo las proteccionistas, incluso llegarían a institucionalizarse durante las próximas 3 décadas (Macario, 1964)

Por otro lado, el fracaso de la Conferencia Económica de Londres de 1933 para mantener la vigencia de las negociaciones multilaterales, obligó a los países latinoamericanos a firmar acuerdos comerciales bilaterales con los países centrales. Así, por ejemplo, Argentina firmó el acuerdo Roca – Runciman de 1933 con el Reino Unido, el cual visto a la luz de los hechos,

no resultaría tan perjudicial después de todo. Otros países, adoptando una posición más pasiva, obtuvieron acuerdos menos favorables como el Plan Chadbourne de 1930, acuerdo que Cuba firmó con Estado Unidos para limitar la producción y exportación de la caña de azúcar (Bértola & Ocampo, 2010). Con este Plan, Cuba restringió significativamente la producción de un bien estratégico para sus intereses económicos, extremo al que Argentina nunca llegó con los acuerdos firmados en esta época.

Alrededor del año 1936, lo peor de la crisis había pasado. “La producción agregada estaba empezando a volver a crecer y, en algunos casos, el volumen de la producción exportable (aunque no necesariamente el valor real de las exportaciones) estaba más o menos al mismo nivel del anterior a la crisis” (Lewis, 2019, pág. 14).

Estas mejoras, sin embargo, no evitaron que para la tercera fase, a finales de los años 30, se profundicen ciertas políticas en pro de fortalecer las industrias nacionales de los países latinoamericanos. Si bien el caso más llamativo es el *Estado Novo* en Brasil, el cual se prolongó entre 1937 y 1945,

sería incorrecto afirmar que el objetivo principal de las políticas, de los años 30, fue la industrialización sustitutiva de importaciones. Al contrario, la ‘internalización económica’ era la meta directriz. Las iniciativas pro manufactureras estaban subsumidas a este marco más amplio, que podría ser caracterizado tanto como sustitución de exportaciones (y diversificación de exportaciones) como sustitución de importaciones (Lewis, 2019, pág. 14).

Por otro lado, hacia el final de la década, el mercado internacional se vería nuevamente perturbado, al sumirse el mundo en un nuevo conflicto bélico de escala global.

La interrupción del abastecimiento de algunos productos en los mercados internacionales, como resultado de los racionamientos y escaseces típicas de la guerra, generó una nueva caída en el quantum de importaciones [en América Latina] y sirvió como justificación para la promoción de un nuevo conjunto de actividades manufactureras en los países donde el proceso de industrialización se había arraigado (Bértola & Ocampo, 2010, pág. 165).

Paradójicamente, la región no supo traducir en un aumento significativo de sus exportaciones, el hecho de que su estructura productiva, a diferencia de la devastada Europa, haya permanecido intacta. Tanto las medidas de los países centrales, decididamente orientadas a proteger su mercado interno, como los elevados costos de transporte incidieron en un crecimiento moderado de las ventas de los productos latinoamericanos en el extranjero.

A pesar de ello, “el ambiente macroeconómico más expansivo de estos años, [provocado principalmente por un aumento de los ingresos por exportaciones que no pudieron ser gastados en importaciones], fue una moderada aceleración del crecimiento [económico] en relación con el promedio de los años 30” (Bértola & Ocampo, 2010, pág. 166).

Ahora bien, más allá de los vaivenes de la economía internacional, en América Latina se había sembrado de manera irreversible la idea de que el desarrollo económico estaba irremediabilmente vinculado con la industrialización. Con esta idea en mente, la región iniciaba el proyecto más ambicioso de su convulsionada historia económica. En otras palabras, América Latina iniciaba su apuesta por la industrialización sustitutiva de importaciones, la misma que se prolongaría hasta inicios de los años 80 del siglo XX.

2.3.2. Factores que dieron forma a la ISI

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, América Latina se encontraba en una posición privilegiada. Por un lado, no había padecido la destrucción del conflicto bélico. Por otro lado, se había adelantado, más de un siglo, al resto de los países del llamado tercer mundo en independizarse de los imperios europeos. Este privilegio se tradujo, entre otras cosas, en un rol influyente en el fortalecimiento y expansión de la Organización de las Naciones Unidas. Ciertamente, la CEPAL no solo supo aprovechar las oportunidades que trajo el contexto histórico de la segunda posguerra del siglo XX, sino que potenció la nueva posición de la región en el escenario internacional.

A fines de la década de los años 40 y principios de la de 1950, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (CEPAL), bajo el liderazgo de Raúl Prebisch, articuló una teoría de la “industrialización dirigida por el Estado”. Esta teoría tuvo grandes repercusiones en todo el mundo en desarrollo, así como en los debates teóricos y de políticas internacionales, sobre todo a través de su influencia (y la de Prebisch, en particular) en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) de 1964 y en las negociaciones sobre un “Nuevo Orden Económico Internacional” que la sucedieron (Bértola & Ocampo, 2010, pág. 173).

Con esto no se dice, sin embargo, que la industrialización sustitutiva de importaciones se haya llevado a cabo gracias, única y exclusivamente, a la CEPAL. Es muy probable, al contrario, que la ISI se hubiese llevado a cabo incluso sin la participación de dicha comisión.

El gran mérito de la CEPAL, sin embargo, radicó en haberle dado una sofisticación conceptual y académica, sin paragón, a las ideas que se desprendieron de la experiencia del desarrollo económico latinoamericano entre los años 30 y 70 del siglo XX. Formulaciones que además tuvieron incidencia en la política pública como muy pocas en la historia de la teoría económica, aunque, por otro lado, también es cierto que para ese entonces, no solo en América Latina, estaban en auge las teorías de la economía del desarrollo que promovían la industrialización y la intervención del Estado en la economía⁵⁰ (Bértola & Ocampo, 2010).

En este contexto, una novedad que trajo la CEPAL fue proponer un modelo de desarrollo susceptible de ser moldeado y manipulado por medio de un proceso racional de planificación estatal. Por este motivo, Albert Hirschman (1968) llegó a decir en su momento que el proceso de industrialización no fue únicamente un proyecto que buscaba producir manufacturas, sino uno que buscaba la transformación social en pro de una sociedad más eficiente y racional.

Sería erróneo, sin embargo, afirmar que la CEPAL fue la única organización formalmente vinculada a la ISI. Hasta los años 70, las medidas de un Estado proteccionista orientadas al fortalecimiento de la industria nacional no eran ajenas a los organismos multilaterales, incluidos el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Más aún, según se ha visto, durante la Segunda Guerra Mundial los Estados Unidos apoyaron la industrialización de América Latina, y los intereses privados estadounidenses y otros inversionistas extranjeros también se ajustaron a la nueva estrategia, ya que vieron las oportunidades que representaba para invertir en mercados protegidos y para la venta de bienes de capital a América Latina (Bértola & Ocampo, 2010, pág. 175).

Posteriormente, la promoción estadounidense de políticas desarrollistas en América Latina se intensificó a partir de 1961 con la firma de la Alianza para el Progreso en Punta del Este, Uruguay. Vale decir que en el trasfondo de este programa estuvo presente la intención de Estados Unidos de detener que se repita la experiencia de la Revolución Cubana a otros países de la región.

⁵⁰ Según el economista Paul Krugman (1995), la época de mayor relevancia de la teoría del alto desarrollo se habría iniciado en 1943 con la publicación del artículo *Problems of Industrialization of Eastern and South – Eastern Europe* de Paul Rosenstein-Rodan. En su opinión, el esplendor de estas teorías económicas se prolongó hasta 1958 con la publicación *The Strategy of Economic Development* de Albert Hirschman.

Hasta aquí se han resaltado ciertos elementos de economía heterodoxa que la CEPAL se apropió para su teoría del desarrollo. Sería injusto, sin embargo, como suelen hacer muchos de sus críticos, pensar que dicha comisión habría mantenido una agenda inalterable orientada a buscar la autarquía de la región frente al sistema capitalista internacional. Muy al contrario, los pensadores cepalinos fueron los primeros en advertir acerca de los perjuicios de un proteccionismo excesivo. En este sentido, “las políticas de industrialización variaron a lo largo del tiempo, en parte para corregir sus propios excesos y en parte para responder a las nuevas oportunidades que comenzó a brindar la economía mundial desde los años 60” (Bértola & Ocampo, 2010, pág. 174).

Hacia finales de los años 50, se había vuelto evidente que el excesivo proteccionismo de los países latinoamericanos había hecho poco para promover industrias competitivas basadas en la innovación tecnológica y en el uso eficiente de los recursos productivos. Peor aún, tampoco había sido una solución para el principal problema que estas medidas pretendían atacar, el recurrente déficit comercial de los países latinoamericanos.

De aquí surgió también la idea cepalina de la tendencia estructural a las crisis de balanza de pagos causada por la fuerte elasticidad ingreso de la demanda de importaciones y la menor elasticidad-ingreso y precio de las exportaciones, particularmente cuando estas son productos básicos (Bértola & Ocampo, 2010, pág. 175).

Por estos motivos, la CEPAL concentró sus esfuerzos en aumentar la exportación manufacturera entre los países latinoamericanos.

La estrategia principal para conseguir este objetivo fue promover la integración regional, por medio de la negociación de acuerdos comerciales.

La CEPAL jugó, así, un papel central en la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC, más tarde Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI) en 1960, el Mercado Común Centroamericano (MCCA), en el mismo año, y el Grupo Andino en 1969 (Bértola & Ocampo, 2010, pág. 174).

Por supuesto, la CEPAL buscó expandir la estrategia exportadora a otras regiones del mercado internacional, sobre todo, a los países industrializados con mayor capacidad de consumo. La renuencia, no obstante, del Congreso de los Estados Unidos a ratificar la Carta de la Habana de 1947 provocó que, hasta 1994, la normativa para regular el comercio

internacional deba remitirse al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) (Bértola & Ocampo, 2010). Esto ayudó poco a los países latinoamericanos a colocar sus manufacturas en los principales centros de acumulación capitalista, debido a los altos niveles de protección vigentes en este último grupo de países hasta los años 70 del siglo XX.

2.3.3. La teoría de la industrialización de la CEPAL

En la segunda posguerra del siglo XX, las políticas de industrialización estuvieron asociadas con proyectos de modernización popular tanto en tanto en América Latina, como en el resto de países periféricos, incluso en aquellos que más se demoraron en independizarse de los imperios europeos. En este contexto, si bien la CEPAL fue un foco importante para impulsar el modelo ISI, la comisión tampoco fue partidaria a ultranza de políticas de industrialización acríticas, posición que, en cambio, sí fue común entre el nacionalismo latinoamericano de la época. En este punto, cabe reflexionar sobre la teorización cepalina de la industrialización, tomando en cuenta cómo esta evolucionó en respuesta los vaivenes de las políticas implementadas, entre los años 50 y 80, en América Latina.

Debido a la posición desventajosa que América Latina ocupó durante la primera globalización (1890-1930), el proceso de la ISI fue visto por la CEPAL como una tentativa de transformación tanto de la estructura interna de los países de la región como de la lógica de acumulación del mercado internacional. En este contexto, sin embargo, la CEPAL entendió que la industrialización no debía ser el fin último del desarrollo económico, sino un medio para contrarrestar la vulnerabilidad de las economías periféricas frente los ciclos de la economía capitalista. Tal como se ha señalado previamente, durante el período analizado, la preocupación central de los gobiernos latinoamericanos siempre fue encontrar una solución a los recurrentes déficits de sus respectivas balanzas comerciales.

En estos términos, de las ideas de la CEPAL es posible esbozar tres argumentos para justificar la implementación de la ISI en los países latinoamericanos.

Primero, la restricción externa al crecimiento se atribuía a la caída de la relación de precios del intercambio para los productos primarios y a las barreras de acceso al mercado para las

manufacturas, que necesitaban una fuente interna de crecimiento. Segundo, se advirtió la necesidad social de aumentar rápidamente el empleo para absorber la fuerza de trabajo creciente y ofrecer mejores oportunidades a la fuerza de trabajo subempleada de la agricultura campesina, lo que los sectores primarios de exportación no podían lograr. Tercero, la industrialización bajo la dirección del Estado fue vista como la única forma de generar rápidamente progreso tecnológico, porque los beneficios de un aumento de la productividad en el sector primario de exportación serían percibidos por los importadores y no por los exportadores⁵¹ (Fitzgerald, 1998, pág. 49).

Si con la Gran Depresión América Latina había asistido al colapso del modelo agroexportador, la ISI se fue paulatinamente erigiendo como la alternativa, para el mundo en desarrollo, en el nuevo orden la economía internacional. Frente a las carencias del mercado internacional, durante la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial, los países latinoamericanos debieron implementar medidas, en principio ad hoc, para solventar el déficit de sus balanzas comerciales. Esto implicó un giro en los gobiernos de la región, ya que estos comenzaron a privilegiar el saneamiento de sus economías en su propio mercado interno. De esta manera, el sentido que adquirió el término sustitución de importaciones, durante esta época, fue el de recurrir a la producción interna, en lugar de al mercado internacional, para solventar la demanda de los consumidores de cada país.

Debido a que los bienes primarios tienen una menor elasticidad ingreso de la demanda y son más vulnerables a los precios del mercado internacional, otro propósito de la ISI era lograr una mayor diversificación de la estructura productiva de los países latinoamericanos. Esto último habría permitido a los países ampliar su oferta de productos para la exportación y, al vender productos menos vulnerables a los ciclos de la economía capitalista, conseguir, a largo plazo, mayor estabilidad económica. No en vano, Aníbal Pinto señala que la intención general de la ISI era “permitir y lograr que el desarrollo interno [...] se dilatara más allá de los límites que establecía la relación tradicional o histórica con el sector externo” (Pinto, 1975, pág. 614)

⁵¹ En este sentido, la teoría cepalina de la industrialización partía de tres supuestos contrarios a los del modelo neoclásico de comercio. Según este último modelo, “un país enfrenta una demanda infinitamente elástica de sus exportaciones a un nivel de precios mundiales dado, [goza de] pleno empleo y movilidad del capital y del trabajo; y no [padece] externalidades significativas provenientes de la inversión” (Fitzgerald, 1998, pág. 49)

Con el fin de conseguir los propósitos señalados, la CEPAL concibió a la ISI como un proceso de industrialización formalmente dividido en dos etapas.

La etapa inicial fue la sustitución de bienes de consumo masivo no duraderos e insumos básicos con protección aduanera y abastecimiento externo permanente de bienes de consumo duradero, insumos complejos y bienes de capital, sobre la base de un mercado interno cautivo, amplio crédito e inversión y una tecnología conocida. La etapa avanzada suponía la sustitución de bienes de consumo duraderos, insumos complejos y bienes de capital (Fitzgerald, 1998, pág. 50).

Si bien la primera etapa inició, relativamente, con la industrialización espontánea, la CEPAL percibía que había faltado direccionalidad en el proceso. Así, por ejemplo, en muchos países faltaban industrias que abastezcan la demanda interna existente de bienes básicos y no duraderos. Durante esta etapa también aumentó la importación de la maquinaria y los bienes de capital requeridos para la producción y el consumo interno.

Para la etapa avanzada, en cambio, era prerequisite, según la CEPAL, haber conseguido un mercado interno en gran parte autosuficiente en la producción de bienes básicos y no duraderos. Asimismo, en esta etapa se esperaba conseguir un desarrollo suficiente de las industrias nacionales para sustituir, paulatinamente, la importación de maquinaria y bienes de capital con producción local. Al contrario, del sesgo antiexportador que se le suele achacar a la CEPAL, la comisión siempre consideró imprescindible que los países latinoamericanos aumenten sus exportaciones de manufacturas para que sus industrias ganen competitividad y para poder superar la limitación propia del mercado interno de cada país.

Como resultado del proceso de industrialización, en principio, se debía conseguir un cambio estructural en la elasticidad precio e ingreso de las importaciones.

En la etapa inicial, las importaciones restringen el crecimiento económico porque la elasticidad ingreso de la demanda es superior a la unidad en tanto que la baja elasticidad precio hace necesaria la intervención directa para reducir el coeficiente de importaciones. Una vez que la industria local produce bienes previamente importados, en la etapa avanzada, la elasticidad precio de la demanda de importaciones subirá, en tanto que la saturación de los mercados locales reducirá la elasticidad ingreso (Fitzgerald, 1998, pág. 51).

Durante el auge de la ISI, el Estado tuvo, ciertamente, una activa participación en la economía de los países latinoamericanos, siendo entonces la formación de empresas estatales una

práctica bastante común. Esta circunstancia, sin embargo, respondió más a factores coyunturales que de suyo a la teoría cepalina. La escala de los proyectos industriales modernos, así como la falta de infraestructura y mano de obra calificada, obligaron al Estado a asumir, entre los años 50 y 80 del siglo XX, un papel protagónico en el proceso latinoamericano de industrialización. No obstante, lejos de la visión populista de la época, la CEPAL consideraba que este papel estratégico del Estado debía limitarse a ser una solución temporal a la carencia en los países latinoamericanos de grandes conglomerados empresariales (Fitzgerald, 1998).

Hasta aquí se han revisado algunas de las principales características de la teoría cepalina de la industrialización. En este punto conviene, sin embargo, detenerse en la relación de la ISI con las exportaciones, pues ciertamente una de las falencias del proceso latinoamericano de industrialización fue su incapacidad de aumentar, satisfactoriamente, las exportaciones de la región a los países centrales.

Más allá de que a la CEPAL se le haya criticado adolecer de un sesgo antiexportador, lo que es innegable es que la Comisión ha respaldado históricamente la hipótesis de la “deficiencia en la demanda mundial de las exportaciones provenientes de los países productores primarios en vías de industrialización⁵²” (Maizels, 1968, pág. 59) . En otras palabras, frente al descenso relativo de las exportaciones latinoamericanas⁵³, la CEPAL ha argumentado que este respondió a la disminución de la demanda, de los productos latinoamericanos, en los países centrales, y no al proceso de industrialización que se estaba llevando a cabo en la región⁵⁴. Según la hipótesis señalada, los principales factores que operan en la contracción de la demanda de las exportaciones de los países en vías de desarrollo habrían sido:

⁵² Según Albert Maizels, el principal defensor de esta hipótesis es el economista Ragnar Nurkse, particularmente en su libro de 1959 *Patterns of Trade and Development*.

⁵³ La participación de la América Latina en el total de las exportaciones mundiales bajó de alrededor del 11% en 1948 a poco más del 5% hacia 1970 (Pinto, 1975, pág. 616).

⁵⁴ La hipótesis contraria, sostiene, en cambio, que el proceso de industrialización de los países en vías de desarrollo habría traído consigo un descenso relativo de sus exportaciones. Es decir, pone énfasis en la deficiencia en la oferta de las exportaciones, al mercado mundial, de los países en vías de desarrollo. Para profundizar en este punto de vista ver el artículo, de 1960, *International Trade and Economic Development* del economista Alexander Cairncross (Maizels, 1968).

1) un cambio en la estructura productiva de los países industriales en favor de servicios e industrias, tales como las relativas a la ingeniería y a la elaboración de productos químicos, que incluyen una baja proporción de insumos importados, en relación con otras que, al igual que las textiles, contienen una alta proporción de material importado; 2) una política agropecuaria proteccionista en esos países, que en la práctica ha demostrado ser más difícil de limitar que las restricciones al comercio impuestas a los productores de bienes manufacturados; 3) una tendencia secular, por parte de dichos productores, hacia el empleo reducido de materiales primarios por unidad de producto, y 4) una cuantiosa sustitución de materiales naturales importados por elementos sintéticos (Maizels, 1968, pág. 59).

Para respaldar el argumento de la deficiencia de la demanda, y de paso la tesis Prebisch-Singer, el economista cepalino Anibal Pinto resalta el bajo crecimiento del comercio de productos primarios, frente al intercambio de manufacturas entre las economías centrales. Entre 1955 y 1969 este último aumentó a un ritmo de 10% anual y el otro solo lo hizo a un 5% en el mismo período⁵⁵ (Pinto, 1975).

A partir de esta evidencia, el modelo ISI habría sido, según la CEPAL, una condición antes que un obstáculo para permitir una mejor inserción de las exportaciones latinoamericanas en el comercio mundial⁵⁶. Esto debido a que el fortalecimiento del mercado interno, vinculado con este modelo, habría traído consigo una mayor diversificación de las exportaciones de los países latinoamericanos. En palabras de Pinto,

sin que esto signifique rechazar o pasar por alto muchas críticas y reservas frente a la experiencia fabril latinoamericana, bien puede llegarse a la conclusión general de que la industrialización sustitutiva, lejos de ser una alternativa o un impedimento a la apertura de ciertas economías, constituye un requisito sine qua non para emprender una fase más amplia y más abierta del proceso de desarrollo (Pinto, 1975, págs. 618-619).

2.3.4. Planificación industrial

En las secciones previas se ha expuesto el contexto y los fundamentos de la teoría de la industrialización de la CEPAL. Sin embargo, nada se ha dicho todavía acerca de su recepción e influencia en los gobiernos latinoamericanos.

⁵⁵ Datos de CEPAL (1971).

⁵⁶ A su vez, Pinto considera que la relativa mejoría del precio de los bienes primarios de mediados de los años 60 no invalida ni los planteamientos de la CEPAL ni el proyecto de transformación productiva vinculado con la ISI. En su opinión, dicha mejoría fue tanto dispar, dependiendo del producto, como de corta duración, se extendió únicamente hasta la primera crisis del petróleo (1973) (Pinto, 1975).

Si bien la industrialización, tal como se ha señalado a lo largo del capítulo, precedió con algunos años a los planteamientos de la CEPAL, esta se trató de un proceso que, sobre todo a partir de los años 50 del siglo XX, se vio acompañado de ingentes esfuerzos por mejorar la intervención estatal a través de la planificación gubernamental. Fue en este último aspecto donde los planteamientos de la CEPAL encontraron mayor eco entre los gobiernos latinoamericanos. Por esto motivo, en este punto nos parece pertinente exponer algunas de las funciones que se esperaron de las agencias de planificación de los países latinoamericanos, especialmente en relación a la política industrial.

El escenario de la Guerra Fría trajo consigo la alternativa de la planificación estatal a la economía capitalista. Frente a la crisis financiera de 1930 los países desarrollados se vieron en la necesidad de aumentar la regulación de su mercado interno. El reto, sin embargo, era, sin caer en la tentación autoritaria del socialismo real, hacerlo precautelando los valores de las democracias occidentales. Este desafío fue, precisamente, la principal preocupación de la llamada “economía del desarrollo” durante su apogeo, entre los años 40 y 60, del siglo XX.

Autores como Paul Rosentstein-Rodan, Ragnar Nurske y Albert Hirschman elaboraron desarrollos teóricos, a partir de los cuales era posible concluir que la compatibilización entre planificación estatal y democracia era necesaria para optimizar el desempeño económico de los países capitalistas. Hirschman, sin embargo, a diferencia de los dos primeros, sugirió la disyuntiva entre planificación y equilibrio económico.

Una buena cantidad de autores y planificadores consideraban, siguiendo a Rosenstein-Rodan y Nurske, que el plan debía apuntar a corregir desequilibrios dentro de la estrategia de desarrollo balanceado. Pero A. Hirschman, uno de los estudiosos más influyentes en la temática del desarrollo, defendía la teoría del “crecimiento desequilibrado” ya que entendía el crecimiento impulsado a las ramas dinámicas se eslabonaba por toda la economía en forma irregular. Por esta razón, el Estado debía concentrar el grueso de los recursos disponibles en los sectores de mayor capacidad movilizadora y por lo tanto más que una planificación general, consideraba que se debía programar el desarrollo sectorial (Jáuregui, 2014-2015, pág. 137).

En los países latinoamericanos, dependiendo del gobierno de turno, tuvieron acogida tanto el planteamiento del crecimiento balanceado como el del crecimiento desequilibrado. Así, por ejemplo, en Argentina durante el gobierno desarrollista de Arturo Frondizi se llevaron a cabo esfuerzos planificadores cercanos al crecimiento desequilibrado de Hirschman, mientras que

con la llegada de Illia a la Presidencia de la República las políticas de planificación se acercaban a la propuesta del crecimiento equilibrado de Rosenstein-Rodan y Nurske (Jáuregui, 2014).

Los esfuerzos públicos a congeniar planificación y democracia vieron un impulso significativo, cuando en 1961 cuando en Punta del Este se firmó la Carta que convocaba a un acuerdo continental por el desarrollo. “Allí se estableció un compromiso, la Alianza para el Progreso, para la cooperación hemisférica que comprendía a los gobiernos latinoamericanos, los Estados Unidos y los organismos internacionales” (Jáuregui, 2014, pág. 140).

Este acuerdo, que no estuvo exento de detractores⁵⁷, bien podría ser visto como parte de una estrategia americana para contener el avance del comunismo en la región. El acuerdo, lamentablemente, no duró mucho, ya que John F. Kennedy, su principal impulsor, fue asesinado en 1963. Con la llegada de Lyndon Johnson al poder, la política exterior de Estados Unidos sufrió un giro orientado a priorizar los intereses de sus propias empresas, mientras que la relación con América Latina perdió protagonismo.

Hacia 1963, desde la CEPAL comienza a reformularse el programa de desarrollo, propugnando un incremento del multilateralismo con una inclusión de los países europeos en esa propuesta. Eso se llamó el “Plan Prebisch” (latinoamericano) de 1963⁵⁸ en el que se corrige el mecanismo de control externo a través de la asistencia técnica permanente y la formación de recursos humanos, en la que desempeñaría un papel singular el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), cuyo primer director sería el mismo Prebisch (Jáuregui, 2014-2015, pág. 142).

Alrededor de la misma época, junto con el ILPES, en los distintos países de la región proliferó la creación de entidades orientadas a la planificación para el desarrollo. En relación a los casos de estudio de la investigación, algunos años antes, en 1954, se había creado la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (JUNAPLA) en Ecuador, mientras que en 1961 se había creado el consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) en Argentina. La

⁵⁷ Las voces opuestas provenían tanto de la izquierda como de la derecha. Los primeros temían que el acuerdo provocaría una creciente intromisión estadounidense en los asuntos internos de los países latinoamericanos. Los segundos “consideraban a las reformas estructurales como factores de perturbación y de retracción a las inversiones” (Jáuregui, 2014, pág. 141)

⁵⁸ No confundir con el Plan Prebisch gestionado por la Revolución Libertadora en los años 50 en Argentina.

creación de estas entidades respondió a la creciente desconfianza en la capacidad del mercado para asignar de manera eficiente los recursos económicos.

En este contexto, los países latinoamericanos buscaron en la planificación estatal una alternativa que permita solucionar las falencias que el mercado estaba mostrando durante la segunda posguerra del siglo XX. Estas políticas estuvieron a tono con la política económica, de inspiración keynesiana, en los centros, la cual “no admitía el repliegue económico con inmovilidad política, ni soluciones tradicionales basadas principalmente en medidas monetarias y financieras” (Cibotti, Núñez del Prado, & Sáinz, 1974, pág. 35)

En un inicio los programas de planificación estuvieron estrechamente vinculados a las políticas de industrialización sustitutiva. En este sentido, Aníbal Jáuregui cita a Ricardo Cibotti, experto argentino del ILPES, para señalar que

el proceso de planificación pretendió incorporar el objetivo de la industrialización a un cuerpo de propósitos generales y de metas específicas sistematizadas en planes globales y sectoriales que, atendiendo al principio de interdependencia de las actividades de producción, permitieran estimar los requerimientos y condiciones necesarias para cumplirlos (Jáuregui, 2014, pág. 138).

Con el tiempo, sin embargo, las tareas de planificación fueron paulatinamente ampliándose a otros campos de acción. A continuación, se detallan algunas de las principales funciones que fueron asignadas a los organismos de planificación, conforme estos se fueron instalando por los gobiernos latinoamericanos.

a) Articulación de la política económica

Durante el período de bonanza del modelo agroexportador el mercado pudo funcionar con cierta eficiencia en la asignación de recursos. A partir de la crisis de 1930, sin embargo, esta última se fue progresivamente dilapidando, gracias la creciente inestabilidad económica del mercado internacional.

Adicionalmente, a partir de los años 50, el nuevo modelo económico, orientado a fortalecer el mercado interno, contemplaba promover actividades industriales de amplio alcance. La

dotación de infraestructura para llevar a cabo este proyecto, tal como había ocurrido con los países industrializados, solo podía ser asumida por el Estado.

En este [...] período el Estado asume una gran responsabilidad y asigna parte importante de ella a la planificación. Surgen así planes y se diseñan políticas sectoriales, en especial de electrificación, industria básica e infraestructura de transportes, también se intenta manejar la balanza de pagos, el presupuesto del gobierno y la política financiera con criterios ajenos a mecanismos de mercado (Cibotti, Núñez del Prado, & Sáinz, 1974, pág. 37).

b) Ampliación integral del campo de acción de la política gubernamental

La creciente intervención del Estado en la política pública, trajo consigo el cuestionamiento de qué entidad debía ser la encargada de llevar a cabo la racionalización económica del proyecto cepalino. Con este fin, los gobiernos latinoamericanos fundaron las oficinas de planificación descritas previamente.

Cuando el sistema político trató de guiar al sector público como un todo, con criterios generales de nuevo cuño, tropezó con grandes rigideces; entonces se pensó que el organismo con mayor visión de conjunto y, por tanto, más apto para otorgar racionalidad a las funciones del sector público era la oficina planificación (Cibotti, Núñez del Prado, & Sáinz, 1974, pág. 37).

Una vez montado el nuevo aparato de la política estatal, el principal resultado que se obtuvo con dicho viraje fue tener una visión más integral y largoplacista de la problemática del desarrollo latinoamericano⁵⁹. Gracias al enfoque cepalino, la política pública dejó de reducirse a las políticas económicas y comenzó a tomar en cuenta otras áreas de acción como la salud, la educación, el empleo, entre otros. “Resultado del intento de cumplir tan ambiciosa labor de orientación fueron los planes globales a mediano y largo plazo [que guiaron la gestión de gobierno de los países latinoamericanos, hasta los años 70 del siglo XX]” (Cibotti, Núñez del Prado, & Sáinz, 1974, pág. 38).

⁵⁹ Como contrapartida, el economista chileno, exfuncionario del ILPES, Carlos Matus señala que este énfasis en reflexionar políticas de largo plazo provocó que el diseño de políticas más inmediatas, pero no menos necesarias, caiga en el olvido en los Estados latinoamericanos (Matus, 1981).

Como evidencia de esta transformación en la gestión gubernamental han quedado innumerables estudios técnicos que sirvieron de referencia a los funcionarios que, desde los años 50, engrosaron la lista de cuadros de las entidades gubernamentales latinoamericanas⁶⁰.

c) Capacitación técnica

Los estudios emprendidos por las nuevas oficinas de planificación demandaron de los gobiernos latinoamericanos la formación de sus sistemas de datos y estadística. Para ello fue necesaria la capacitación de equipos técnicos especializados. Esta tarea, sin embargo, no podía ser asumida por los sistemas de educación superior de los países latinoamericanos, ya que las facultades de economía, así como de otras ciencias sociales, eran de reciente formación y no estaban del todo consolidadas en las universidades latinoamericanas.

Con este fin,

la Comisión Económica para América Latina y la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas iniciaron en 1952 un programa de capacitación destinado a enseñar a los técnicos latinoamericanos los métodos de formulación, presentación y evaluación de planes y proyectos y los problemas de desarrollo económico de la región (Ellis, Cornejo, & Escobar Cerda, 1960, pág. 67).

En apoyo a la tarea de la CEPAL, durante los años 50 y 60, los países latinoamericanos se vieron obligados a crear centros gubernamentales orientados a edificar y perfeccionar los sistemas de contabilidad nacional. En un inicio, estos, además, cubrieron, durante muchos años, las falencias de la formación técnica de profesionales que en ese entonces no cubrían las facultades de ciencias sociales y economía de las universidades locales (Cibotti, Núñez del Prado, & Sáinz, 1974).

Aparte de los factores mencionados, la creciente influencia de los organismos multilaterales, a partir de los años 50 del siglo XX, también incidió en el diseño de los planes de desarrollo de los países latinoamericanos. Específicamente, organismos como el Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional pusieron énfasis, desde su creación, en solicitar una política

⁶⁰ La eficacia en la implementación de estos estudios todavía no ha sido del todo probada y de hecho hacen falta estudios al respecto. La percepción general, sin embargo, es que muchos de estos estudios no pasaron de ser meras formalidades, con una implementación insatisfactoria (Matus, 1981).

económica articulada a un plan de gobierno, como un prerrequisito, para otorgar sus créditos. Por supuesto, la intervención de estos organismos también contribuyó a consolidar los sistemas nacionales de estadística, así como a capacitar técnicamente a los funcionarios locales, lo cual propició una mayor racionalización del aparato estatal de los países latinoamericanos (Cibotti, Núñez del Prado, & Sáinz, 1974; Olano Alor, 2016).

Aparte de la gestión gubernamental, el ILPES fue consciente, desde un inicio, que para llevar a cabo una política efectiva de industrialización iba a ser necesario desarrollar un trabajo coordinado con distintos actores de la sociedad civil. Especialmente veía a los “empresarios manufactureros como los principales sujetos de la planificación industrial, ya que [eran] sus actitudes y conductas las que había que guiar hacia los objetivos de los planes” (ILPES, 1969, pág. 70). Lamentablemente, sin embargo, la coordinación con estos sectores, e incluso entre las distintas instancias gubernamentales, fue bastante precaria, a lo largo del modelo ISI. Por este motivo, se suele tener la percepción de que los planes de desarrollo elaborados en estas décadas se quedaron en formalidades ambiciosas que no pasaron mucho más allá de las buenas intenciones.

Si bien todavía no es el momento de evaluar el logro o impacto de la planificación industrial es pertinente concluir este punto rescatando algunos de los avances que esta promovió. Entre estos se cuentan:

- El mejor conocimiento de la realidad de los países latinoamericanos
- El cambio en el enfoque de numerosos problemas en los medios universitarios
- La transformación del sector público [que a partir de entonces fue capaz] de abordar tareas que [antes] hubieran parecido imposibles y hasta utópicas (Cibotti, Núñez del Prado, & Sáinz, 1974, pág. 39).

2.3.5. Caracterización de la industrialización latinoamericana (1950-1980)

En términos generales, la CEPAL, sin perder un sentido crítico, ha considerado que el modelo ISI en América Latina implicó un proceso de crecimiento y transformación importante en la región. Entre 1950 y 1978 la industria fue el sector económico que más creció en los países latinoamericanos, crecimiento que, en este período, incluso superó al de los países de

industrialización temprana. Además, a diferencia de lo ocurrido durante la Primera Revolución Industrial, fueron los bienes de consumo duraderos, principalmente la metalmecánica, y los productos químicos, los principales responsables del crecimiento del sector industrial latinoamericano. Tal como ocurría, entonces, en los países industrialmente más avanzados, estas eran las áreas de mayor crecimiento de la productividad (Fajnzylber, 1983).

Lamentablemente, dicho crecimiento del sector industrial, no siempre se tradujo en un buen desempeño de las exportaciones. El rendimiento de las exportaciones, tal como señalan las voces críticas de la ISI, no llegó a crecer al nivel esperado. Si bien, el ritmo de crecimiento de las exportaciones industriales de América Latina (21,1%) fue el mayor entre 1965 y 1974, superando incluso a los países del sudeste asiático (20.9%), las exportaciones latinoamericanas de estos bienes no pasaron del 15% de las exportaciones totales. En 1973, “en los países del sudeste asiático esa proporción alcanzaba el 49%” (Fajnzylber, 1983, pág. 163).

Por otro lado, llama la atención el protagonismo que tuvo el petróleo como fuente energética, durante la segunda mitad del siglo XX, tanto en los países de industrialización temprana como en América Latina. Este hecho resulta más contradictorio si tomamos en cuenta que ningún país latinoamericano, salvo Venezuela y en menor medida Ecuador, se ha caracterizado por ser un país petrolero. Esta particularidad provocó, en palabras de Fernando Fajnzylber, que el proceso latinoamericano de industrialización sea “petróleo-intensivo”.

En 1921 el petróleo representaba el 19% de abastecimiento de energía de Estados Unidos, el 3% de Europa Occidental, el 4% en el Japón y el 13% en el mundo entero, mientras que en América Latina alcanzaba ya un 57%, nivel superior al registrado en el resto de las regiones en 1965, en pleno auge petrolero. En ese año la participación del petróleo en América Latina alcanzaba ya 71% (Fajnzylber, 1983, pág. 164).

Aparte de estas similitudes, hay dos factores que distinguen significativamente al proceso latinoamericano de industrialización del de los países de industrialización temprana. El primero es la explosión demográfica que experimentaron los países latinoamericanos mientras se desarrollaba el modelo ISI en la región. De acuerdo a datos del Programa

Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), citados en Fajnzylber (1983),

entre 1950 y 1975, América Latina fue la región del mundo en la cual la población creció más rápidamente. En solo 25 años, esta se duplicó, mientras que la población mundial creció menos de 60% y las de las regiones desarrolladas poco más del 30%. Por otro lado, la tasa de crecimiento de la población urbana (en ciudades de más de 20000 habitantes), alcanzó a 5,2% anual en el período 1950-1975. En dicho período, el porcentaje de la población en centros urbanos pasa del 25,6% al 45% de la población (Fajnzylber, 1983, pág. 167).

En principio dicho crecimiento poblacional pudo haber sido aprovechado como un recurso adicional para la transformación productiva que se estaba llevando a cabo en América Latina, de hecho el crecimiento poblacional tuvo un correlato en el crecimiento económico de los países europeos durante la segunda mitad del siglo XX. Se trata, sin embargo, de un proceso demográfico que implica un esfuerzo inversionista adicional, especialmente para proveer infraestructura y servicios a las olas migratorias que se desplazan del campo a la ciudad. Lamentablemente, los países latinoamericanos no supieron aprovechar el aumento poblacional que experimentaron durante este período, tanto porque la inversión fue insuficiente, como por las propias limitaciones de sus mercados de trabajo (Fajnzylber, 1983).

La segunda diferencia importante frente al proceso de industrialización de los países avanzados tiene que ver con la marcada desigualdad de ingreso de la que adolecen los países latinoamericanos. Si bien se trata de un problema estructural de las economías latinoamericanas, contrariamente a lo esperado, las políticas de industrialización hicieron poco y nada para resolverlo. Durante este período,

el proceso de industrialización-urbanización [elevó] el ingreso de una proporción no despreciable de la población, manteniéndose a los niveles pretéritos una proporción elevada del sector agrario y urbano marginal, con lo cual la distancia a los extremos habría tendido a intensificarse. Esto debe atribuirse a la modalidad específica de industrialización y a la precaria articulación con el sector agrícola, [...] en lugar de sugerir que la industrialización, tendría, por su naturaleza intrínseca, una vocación concentradora de ingreso (Fajnzylber, 1983, pág. 170).

En definitiva, sería erróneo pensar que las políticas de industrialización tienden de suyo a aumentar la desigualdad de ingresos en un país. Al contrario, en la medida en que este ha sido un problema que históricamente ha afectado a los países latinoamericanos, se deben

buscar sus causas en la concentración de la propiedad, de los recursos económicos, en unos pocos grupos privilegiados.

Periodización y heterogeneidad de la industrialización latinoamericana

En los párrafos previos se ha expuesto las características comunes de las políticas de industrialización en los países latinoamericanos. En lo que resta del capítulo, es preciso señalar con mayor precisión las especificidades temporales y nacionales que estas políticas tuvieron en la región. Si bien el modelo ISI se extendió, de manera general, entre 1950 y 1980 en América Latina, a lo largo de estas décadas el proceso de industrialización estuvo lejos de permanecer inalterado, tanto por la política gubernamental, como por el contexto del mercado internacional. En cuanto al desempeño del modelo en los mercados nacionales, este probó ser más beneficioso para los países más grandes que en los más pequeños. De hecho, el crecimiento del PIB brasileño en este período, ubicó a su economía en un sitio de liderazgo que no había gozado durante las primeras décadas del siglo XX.

Temporalmente, la industrialización sustitutiva suele dividirse en tres etapas. “La primera abarca el decenio de 1950 y los primeros años de la década de 1960; la segunda comprende el resto del decenio de 1960 hasta 1973, año que marca el comienzo de la tercera etapa” (CEPAL, 1981, pág. 40).

Tal como se ha señalado previamente, en los años 50 los países latinoamericanos adoptaron directamente políticas favorables para la industrialización. Este hecho se tradujo en un continuo crecimiento de la producción manufacturera a lo largo de la década, a pesar de que el contexto internacional fue desfavorable para la mayor parte de los productos de la región.

El impulso de industrialización, que a comienzos de los años cincuenta se manifestó en un crecimiento sostenido pero lento del sector manufacturero latinoamericano, se intensificó notablemente a partir de 1954 y durante los ocho años siguientes el producto industrial regional experimentó un progreso bastante estable y rápido. Solo en 1962, el proceso comenzó a dar muestras de debilitamiento, el que culminó al año siguiente cuando se registró una de las tasas de crecimiento del producto manufacturero más bajas de la posguerra. Si bien posteriormente se produjo un repunte significativo, el crecimiento del sector solo fue sostenido después de la mitad del decenio (CEPAL, 1981, pág. 40).

La segunda etapa se inició a mediados de los años 60, a raíz de un mejoramiento progresivo del contexto internacional para las exportaciones latinoamericanas. Esta tendencia, que se mantuvo hasta la primera crisis del petróleo de 1973, no se limitó a los tradicionales bienes primarios, sino que incluso se extendió a las manufacturas y a los bienes de capital de la región. Con el fin de aumentar la exportación de sus bienes, en estos años, los gobiernos latinoamericanos firmaron múltiples acuerdos de integración regional, como, por ejemplo, el Grupo Andino.

También conviene recordar que durante este lapso, se produjo un notable incremento de las corrientes financieras de los países industrializados hacia el conjunto de los países de [América Latina].

La industria especialmente recibió aportes sustanciales del exterior y los créditos de los proveedores aumentaron su cuota en la estructura del financiamiento. La participación creciente y predominante de las empresas transnacionales en algunos sectores del campo industrial constituyó otra característica de esta etapa y fue un factor dinamizador del proceso en algunos países (CEPAL, 1981, pág. 43).

Con la crisis del petróleo de 1973 se interrumpió el período favorable para las exportaciones latinoamericanas. A raíz de la guerra de Yom Kippur, los países pertenecientes a la OPEP decidieron cortar el aprovisionamiento de petróleo al mercado internacional.

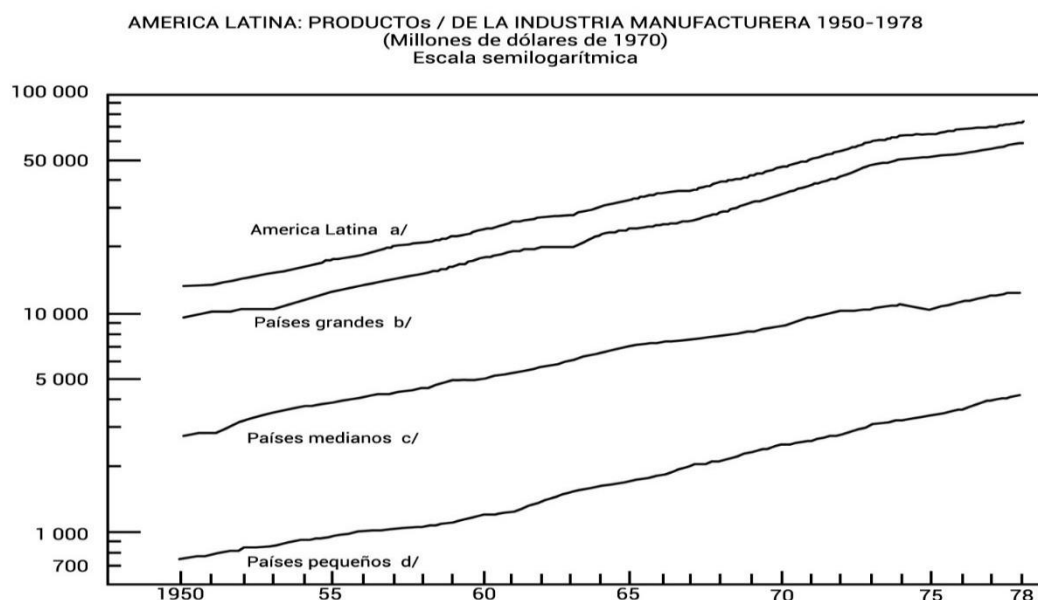
[Este desajuste se manifestó] en la fuerte contracción del ritmo de crecimiento económico de los países centrales, lo que trajo aparejado una pausa en el crecimiento de las exportaciones latinoamericanas y el deterioro de la relación de precios del intercambio para los países no exportadores de petróleo, hechos que se reflejaron en el déficit de cuenta corriente del balance de pagos y en la disminución del ritmo de crecimiento de la mayoría de países de la región. Los países exportadores de petróleo naturalmente se beneficiaron con el alza de precios de este combustible y aumentaron considerablemente su ingreso real, lo cual fortaleció su capacidad de crecimiento económico (CEPAL, 1981, pág. 44).

Hacia el final de la década se retomaron políticas proteccionistas en la mayoría de los países latinoamericanos, con el fin de recuperar parcialmente la productividad de las industrias nacionales. El crecimiento económico, sin embargo, no alcanzó los niveles alcanzados en décadas previas.

Ahora bien, más allá de estas tendencias generales de la industrialización en la región su crecimiento fue muy dispar en cada país. “Entre 1950 y 1978, el ritmo de crecimiento [industrial] anual medio fluctuó entre 2,7% y 8,5% valores correspondientes a la expansión del sector manufacturero en Uruguay y Brasil, respectivamente” (CEPAL, 1981, pág. 47).

En el gráfico 1, se ha agrupado la evolución de la producción manufacturera en países grandes, países medianos y países pequeños. Tal como se aprecia, la evolución fue más favorable para los países grandes. Debido a que la estrategia de la industrialización se orientó, en estos años, a fortalecer el mercado interno es lógico que esta haya tenido más éxito en aquellos países con un mercado nacional más grande y diverso. A pesar de sus dificultades, sin embargo, países medianos como Venezuela (7,9%) y países pequeños como Panamá (7,7%), aunque de manera más tardía, también tuvieron un crecimiento industrial considerable hacia los años 70 (CEPAL, 1981).

Gráfico 1



Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales de los países

a/ Producto interno bruto a precios de mercado, (en US \$ de 1970) según tipo de cambio de paridad

b/ Argentina, Brasil, México

c/ Colombia, Chile, Perú, Uruguay, Venezuela

d/ Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Bolivia, Ecuador, Haití, Panamá, Rep. Dominicana

Elaborado por CEPAL (1981)

Por otro lado, a pesar de que el crecimiento de la producción manufacturera de Argentina padeció un estancamiento relativo en estos años⁶¹, “el conjunto de los tres países grandes incrementó significativamente su participación industrial en la región; en 1950 esta representaba el 73% del producto manufacturero regional y en 1978 casi el 78%” (CEPAL, 1981, pág. 49). En el caso de los países medianos y pequeños, su participación industrial en la región se mantuvo poco relevante⁶² y en algunos casos (Chile) incluso disminuyó entre 1950 y 1980.

Únicamente en el caso de bienes industriales no duraderos aumentó la participación industrial de los países pequeños y medianos. De hecho, a finales de los años 70 “solo la producción de cemento y de productos derivados del petróleo se [hallaba] difundida en la mayoría de países de la región” (CEPAL, 1981, pág. 54). Tal como se ha señalado, sin embargo, este tipo de actividades pueden prosperar incluso de manera espontánea en contextos distintos a los del modelo ISI.

En la Tabla 2 se presenta de manera desagregada la producción de 9 bienes industriales no duraderos en 26 países latinoamericanos. Para el fin de la disertación es preciso concentrarse en el caso de Argentina y Ecuador. A finales de los años 70, Argentina no solo producía los nueve bienes, sino que lideraba la producción regional de cada uno de ellos. Ecuador en cambio, solo producía cemento y derivados del petróleo. Su producción de estos bienes, si bien no era de la más cuantiosa en la región, tendió a aumentar hacia el final de la década. Por tanto, si bien, con la ISI, tendió a aumentar la participación de los países pequeños en la producción de bienes industriales no duraderos, esta tampoco llegó a igualar la de los países grandes.

⁶¹ En este sentido, Duran, Musachio & della Paolera (2017) incluso hablan de una oportunidad perdida para el país que alguna vez fue pionero de la industrialización latinoamericana.

⁶² Entre algunos países pequeños, sin embargo, hubo casos excepcionales, como Ecuador, Panamá y la República Dominicana, cuya participación relativa aumentó en estos años (CEPAL, 1981).

Tabla 2

AMERICA LATINA: PRODUCCIÓN DE ALGUNOS PRODUCTOS INDUSTRIALES EN MILES DE TONELADAS*

País	Cemento	Acero	Aluminio	Soda Caústica	Acido sulfúrico	Etileno	Benceno	Celulosa (pasta química)	Derivados del petróleo
Argentina	5717	2224	43	110	234	43	131	250	26355
Brasil	19147	9092	139	259		549	121	1208	52822
México	12691	5243	42	226	2171	228	99	569	42914
Chile	964	456		29	206 a/	28 a/	1 a/	394	5178
Colombia	3612	252		56	51 a/	11 a/	30 a/	140	9231
Cuba	2501	250		2	383			44	6474 a/
Perú	1966	349		57 b/	60 a/	3 a/		91	6603
Venezuela	3838	754	47	9 a/	36 a/			35	57968
Uruguay	676	15						10	2049
Costa Rica	362								293
El Salvador	322				12				817
Guatemala	310 a/								825
Honduras	234	42							476
Nicaragua	209								808
Bolivia	232							1	1244
Ecuador	616							6	2437
Haiti	232								
Panamá	511								3201
Paraguay	155								256
R. Dominicana	582								1936
Barbados									138
Guyana									
Jamaica	395	15			19				1422
Suriname	51		46						
Trinidad	258								18697
Tobago									
Granada									

a/ 1974

b/ 1972

* Datos de 1976

Fuente: elaborado por CEPAL (1981), sobre la base de información oficial de los países.

Ahora, si tomamos en cuenta la participación de los países grandes por otras ramas industriales, tal como se ve en Gráfico 1, el incremento fue mayor.

En lo que se refiere a las manufacturas de consumo duradero y bienes de capital, los países pequeños y medianos participaron solo con el 13% del incremento del producto, mientras que el aporte de los países grandes alcanzó una cifra del 87%, que es superior a la que les correspondió para el total de la industria. También se aprecian diferencias notables en los sectores de bienes intermedios y muy especialmente en las industrias metálicas básicas, en que los países pequeños aportaron solo el 1% del aumento del productor regional respectivo, los medianos el 13% y los grandes alrededor del 86% (CEPAL, 1981, pág. 52).

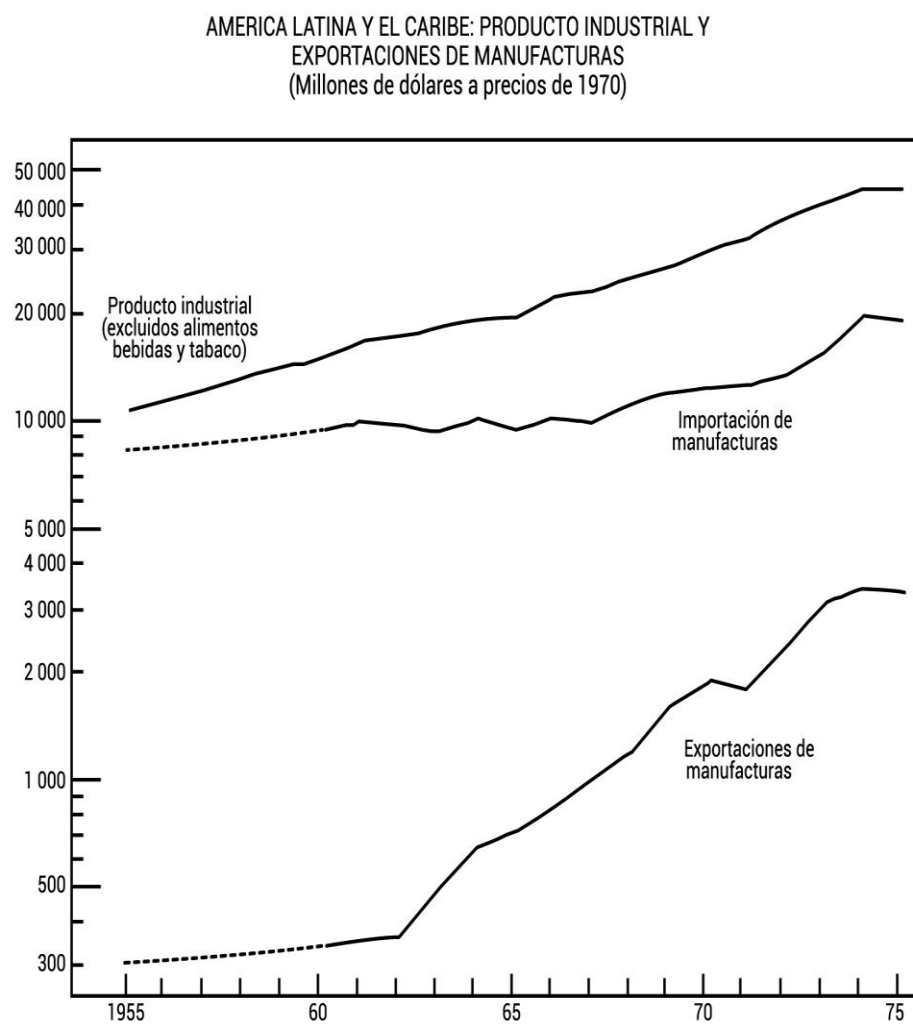
Cuando se habla de procesos de industrialización, el sector automotriz ha solido ocupar un sitio de privilegio, tanto en los países europeos como en los de industrialización más tardía, como los países latinoamericanos. En este caso, también encontramos una diferencia notable entre los países grandes y los países medianos y pequeños. Mientras los segundos avanzaron únicamente al proceso de ensamblaje de los automóviles, los primeros llegaron incluso a fabricar las partes y componentes para su fabricación⁶³. Este desarrollo estuvo acorde a los esfuerzos de innovación tecnológica en estos grupos de países.

Respecto al comercio internacional, la economía de los países latinoamericanos “asume las características de asimetría bien conocidas según las cuales el valor de las importaciones de productos industriales representa una alta y creciente proporción de las compras externas a la vez que es baja la de las exportaciones de tales productos” (CEPAL, 1981, pág. 78).

A pesar de ello, tal como se aprecia en el Gráfico 2, en el marco de la ISI, entre 1965 y 1973, dicha asimetría tendió a disminuir. Aparte de este patrón común, sin embargo, el comercio internacional de manufacturas también se desarrolló de manera dispar entre los países grandes, medianos y pequeños de América Latina. En este ámbito, las diferencias entre los países latinoamericanos respondieron en gran medida a su estructura económica interna.

⁶³ Según un estudio de la CEPAL (1974), citado en CEPAL (1981), a finales de los años 60, “existían en América Latina alrededor de 4000 establecimientos que proveían partes y piezas a las industrias terminales, de los cuales cerca del 80% estaban en Argentina, Brasil y México” (56).

Gráfico 2



Fuente: CEPAL, sobre la base de publicaciones oficiales de las Naciones Unidas especialmente el Monthly Bulletin of Statistics, or cit y UNCTAD, Handbook International Trade and Development Statistics, op cit.

Elaborado por CEPAL (1981)

Debido a que los países pequeños de América Latina han dependido más del mercado internacional para conseguir sus insumos, su coeficiente de importación, durante el período de la ISI, fue relativamente mayor. Esto fue así tanto para bienes manufacturados duraderos como para bienes manufacturados no duraderos.

La proporción de las importaciones de bienes manufacturados de consumo no duradero en el total de importaciones de manufacturas es muy baja en los países grandes y más industrializados (4,8%), mayor en los medianos (8,4%) y bastante superior en los pequeños (entre el 15 y el 21%) (CEPAL, 1981, pág. 96).

De igual manera, la menor diversificación productiva de los países pequeños, hace pensar que estuvieron, en mayor medida, obligados a importar bienes intermedios y maquinaria para satisfacer sus necesidades productivas.

Por otro lado, tal como se indicó al inicio de la sección, las exportaciones manufactureras tendieron a aumentar pese a las múltiples dificultades que enfrentan los países latinoamericanos para insertar sus productos en el mercado internacional. Curiosamente, sin embargo, si miramos al porcentaje de la producción manufacturera que es destinado a la exportación, los países pequeños tuvieron un mejor desempeño que los países grandes. Si bien es cierto que en el caso de estos últimos gran parte de su producción manufacturera era destinada a satisfacer la demanda de su mercado interno, no deja de ser cierto que el pobre balance exportador de la región se debió al bajo porcentaje (4%) de productos manufactureros que los países grandes lograron vender a los del mercado internacional⁶⁴.

No obstante, si se toma en cuenta únicamente bienes duraderos y de capital casi la totalidad de las exportaciones son concentradas nuevamente por los países grandes.

Estos países ganaron terreno relativo en todos los rubros, exceptuados los productos de las industrias intermedias (debido casi exclusivamente a las fuertes exportaciones de aluminio del Caribe) pero, sobre todo, en los productos metálicos, maquinaria y equipo cuya alza fue de 62% en 1965 a 90% del valor de las respectivas exportaciones regionales a mediados de la presente década. De los demás grupos de países, solo los medianos lograron incrementar

⁶⁴ Se debe especificar que, si los países pequeños tuvieron relativamente un mejor desempeño en este rubro, se debió al comercio intrarregional del Mercado Común Centro Americano, en donde la exportación manufacturera alcanzó un 25% (CEPAL, 1981).

levemente su participación en el total regional en los rubros de exportación correspondientes a las industrias de bienes de consumo no duradero e intermedios: del 12% a cerca del 13% y del 14% al 17%, respectivamente (CEPAL, 1981, págs. 100-101).

Cabe notar que las diferencias, de estructura industrial, expuestas, en esta sección, respondieron más a las condiciones propias de cada país que a sus políticas gubernamentales. Estas últimas, al contrario, respondieron a un horizonte común promovido por la CEPAL y materializado en los distintos acuerdos de integración regional, los cuales, entre otras cosas, buscaron evitar que se reproduzca al interior de América Latina la dicotomía centro-periferia, entre países grandes y países pequeños.

Más allá de estas diferencias, sin embargo, cabe aclarar que la industrialización en los países latinoamericanos lejos de ser un proceso lineal y progresivo, ha respondido a las particularidades y condiciones de cada país. “De acuerdo con este enfoque no parecería del todo adecuado interpretar las disimilitudes industriales de los países latinoamericanos simplemente como etapas de un mismo proceso” (CEPAL, 1981, pág. 58).

3. LA INDUSTRIALIZACIÓN: UNA VIEJA OBSESIÓN ARGENTINA

La literatura sobre la industrialización en la Argentina suele considerar que el desarrollismo de Raúl Prebisch no siempre tuvo la mejor recepción en su propio país (Belini, 2018; Sikkink, 1988; Halperin Donghi, 1986). Si bien sus ideas pudieron haber tenido más influencia en países vecinos de la Argentina, como Chile y Brasil, no se puede dejar de reconocer que, entre los años 50 y 70 del siglo XX, la guerra fría se tradujo en una intensa convulsión política y social en Sudamérica, la cual complicó la aplicación a largo plazo de cualquier tipo de política económica, sin importar el signo ideológico.

Por otro lado, si bien la política de industrialización no siempre se articuló en torno a los planteamientos cepalinos, Prebisch ciertamente tuvo cierto protagonismo en los debates ideológicos y académicos que marcaron la naciente ciencia económica en Argentina. En este sentido, nos parece conveniente distinguir entre la influencia que este último tuvo en la política gubernamental de su recepción en el debate académico durante la época del desarrollismo en el país austral.

Posteriormente, nos parece pertinente contrastar estos dos aspectos con el desempeño industrial de la economía argentina para tener una mejor imagen de la incidencia que tuvieron las ideas desarrollistas de la CEPAL en las políticas de industrialización en Argentina entre los años 50 y 70 del siglo XX.

3.1. El CONADE y los diseños de la planificación en Argentina

Con el fin de la Segunda Guerra Mundial y la conformación de las Comisiones Económicas de Naciones Unidas, en distintas regiones del mundo, el desarrollismo fue ganando relevancia en la agenda de la política económica en el llamado tercer mundo. Esto se tradujo en lo que se conoce como la “época de oro” de la planificación en distintos países latinoamericanos. Argentina, por supuesto, no se mantuvo ajena a esta tendencia.

Curiosamente, la intensa convulsión política que enfrentó Argentina en estos años sugiere que el contexto no era el propicio para que las políticas de planificación puedan llegar a buen término. Entre 1930 y 1980 hubo seis golpes militares, marcando de esta manera la débil separación entre fuerzas armadas y gobierno, que padeció el país austral, durante buena parte del siglo XX. “En todo el período estudiado había una aparente coincidencia de economistas, periodistas y políticos sobre aspectos importantes de las políticas económicas, aunque el consenso desaparecía a la hora de llevarlos a cabo” (Jáuregui, 2014, pág. 143). En este sentido, no deja de llamar la atención que, en marcado contraste, con dicha inestabilidad política, los gobiernos argentinos hayan implementado ambiciosos proyectos de planificación económica y social, proyectos que tienen su origen con la irrupción del peronismo en los años 40 del siglo XX.

3.1.1. Antecedentes: la planificación en el peronismo

Fruto de la crisis política y social que trajo consigo el agotamiento de la primera globalización, el General Juan Domingo Perón gobernó como presidente de Argentina entre 1946 y 1955. Si bien la doctrina liberal suele encontrar en el gobierno peronista la causa del declive económico de Argentina, en realidad fue al revés, el peronismo fue la consecuencia de la crisis del modelo que había traído al país sudamericano una cierta prosperidad económica.

Tal como se ha señalado, a partir de la segunda mitad del siglo XIX la Argentina gozó de un período de intenso crecimiento económico que se extendió hasta los años 30 del siglo XX (Di Tella & Zymelman, 1961). Este período de bonanza se tradujo, en términos generales, en una elevación del nivel de vida de la población argentina.

Si bien Argentina, hasta cierto punto, supo sortear la crisis financiera de 1930, no sucedió lo mismo con el agotamiento de la división internacional del trabajo, consolidada durante la llamada primera globalización, que tenía al Reino Unido como centro del mercado internacional. La creciente dificultad de vender sus exportaciones en el mercado internacional implicó el inicio del déficit de la balanza de pagos en Argentina, hecho que marca mejor que ningún otro el inicio del declive económico de dicho país.

Una vez agotado el período de bonanza económica, el peronismo surgió en Argentina como la alternativa para mantener algunos de los avances alcanzados, frente a lo cual el país ha tenido que pagar el costo de persistentes crisis económicas que se mantienen hasta el día de hoy. El liderazgo de Perón se caracterizó por desconocer recomendaciones técnicas de la economía, así como los formalismos de la política, en favor de ciertas reivindicaciones de los sectores populares⁶⁵. Al mismo tiempo, aunque parezca contradictorio, el peronismo estuvo encubierto en un velo de gestión tecnocrática, en la cual se refugió para justificar su legitimidad.

En este último sentido, en la primera presidencia de Perón se elaboró un plan de gobierno estipulado a cinco años, de 1947 a 1951, mejor conocido como el Primer Plan Quinquenal. En este documento, que tomó la forma de 27 proyectos de ley elaborados por la Secretaría Técnica de la Presidencia (ST), se recogieron algunos de los planteamientos asociados al desarrollismo latinoamericano tales como “impulsar el desarrollo industrial, reducir la vulnerabilidad externa, elevar los niveles de vida de la ciudadanía y crear un amplio mercado interno” (Rubinzel, 2011).

Si bien el giro que le dio Perón a la política económica pareció revitalizar la economía argentina, lo cierto es que esta no era sostenible en el largo plazo. Las políticas implementadas en el Primer Plan Quinquenal socavaron la competitividad del aparato productivo, lo cual perjudicó la demanda de productos argentinos en el exterior. Esto profundizó el déficit de la balanza comercial, así como una significativa disminución de las reservas internacionales⁶⁶.

En 1951 Perón ganó nuevamente la presidencia, período para el que elaboró el Segundo Plan Quinquenal. En principio, este estuvo orientado a retomar el equilibrio macroeconómico, por medio de la austeridad fiscal. Sin embargo,

⁶⁵ Un actor clave en el surgimiento del peronismo fueron las organizaciones sindicales en Argentina (Germani, 1962).

⁶⁶ En 1949, tanto las exportaciones como las importaciones cayeron un tercio, las reservas se ubicaban en torno de los 150 millones de dólares luego de haber alcanzado los 1600 millones cuatro años antes, las deudas pendientes ascendían a 1500 millones de dólares (Ferrer, 2004, págs. 227-228).

con el golpe de Estado de 1955, la implementación del plan se interrumpió. Derrocado el gobierno de Perón por la “Revolución Libertadora”, se deroga la ley aprobatoria del Plan y en abril de 1956 se dispuso a liquidar la ST, transfiriéndose bienes y personal al Ministerio de Hacienda (Tereschuk, 2019, pág. 34).

3.1.2. El Plan Prebisch: (des)encuentros con la CEPAL en los años 50

Una vez destituido de la presidencia, Perón vivió en el exilio por más de 15 años, lo cual no redujo su influencia en la política local, a pesar de los continuos intentos por proscribir su movimiento. Sucedido por una dictadura militar como cabeza de gobierno, esta buscó, quizá en una movida de provocación hacia el «caudillo», el asesoramiento de Prebisch para encontrar una solución a la maltrecha economía argentina de los años 50.

En el debate público todavía estaba fresca la confrontación ideológica de Prebisch con el peronismo. Como era de esperarse, este último se había hecho cargo de que no quede en el olvido su participación en el polémico tratado Roca-Runciman. En este contexto, era imposible que la CEPAL lleve a cabo un plan que se limite a proponer recomendaciones técnicas de política económica, cualquier intento de objetividad estaba seriamente entredicho por la polarización y conflictividad de la Argentina posperonista⁶⁷.

A inicios de los años 50, los planteamientos estructuralistas de Prebisch habían ganado visibilidad y aceptación internacional. Una aplicación directa de estos, sin embargo, todavía era una tarea pendiente en el país pionero de la industrialización latinoamericana. En este sentido, la salida de Perón de la Argentina abría una oportunidad para hacerlo, cosa que Prebisch no quiso desaprovechar. Sin pensarlo dos veces,

el secretario de la CEPAL se rodeó de un grupo de economistas, la mayoría de ellos ortodoxos, con el objetivo de [asesorar al gobierno argentino]. Al parecer, ello se debió a los lazos que Prebisch mantenía con varios de ellos con anterioridad a 1948, cuando se había trasladado a Chile. Finalmente, Prebisch presentó sus propuestas en tres trabajos sucesivos: “Informe preliminar sobre la situación económica”, publicado en octubre de 1955, y “Moneda sana o inflación incontenible” y “Plan de Restablecimiento Económico”, difundidos en enero de 1956 (Belini, 2018, pág. 599).

⁶⁷ En opinión de Tulio Halperin, la añoranza del liderazgo de Perón llevó a más de uno a caer en un peligroso provincialismo académico (Halperin Donghi, 1986)

Si bien, en cuanto al contenido de los informes, existen lecturas dispares, un punto en el que coinciden es que en ninguno de ellos se propone, en el corto plazo, un plan de industrialización⁶⁸. Al contrario, Prebisch era de la idea que la recuperación de las exportaciones argentinas, entonces todavía asentada en bienes primarios, era apremiante para poder superar la recesión que afectaba al país austral en los años 50. En el largo plazo, sin embargo, los informes sí llamaban a mejorar el saldo de la balanza comercial argentina, por medio de la disminución de la importación de insumos para la industria metalúrgica y para la industria petroquímica.

El Plan Prebisch contenía dos secciones: una serie de medidas de emergencia para enfrentar, a corto plazo, la situación económica y una serie de recomendaciones de largo plazo para guiar el programa económico puesto en vigor por el gobierno. Las recomendaciones de corto plazo eran las más tradicionales: una significativa devaluación del Peso para proveer incentivos de precios a las exportaciones agrícolas, la liberalización del mercado de divisas, el congelamiento de los salarios y una expansión de los créditos extranjeros (facilitados por la incorporación del país al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional). Las recomendaciones, a largo plazo, incluían algunos pasos: configurar un programa para tecnificar al sector agrícola, establecer industrias acereras, de ingeniería mecánica, de pulpa y celulosa, así como industrias químicas y petroquímicas básicas, incrementar la eficiencia en el manejo de los ferrocarriles, incrementar la producción petrolera del Estado, y expandir la capacidad de generación eléctrica. Eventualmente, Prebisch abogó por adoptar un plan de desarrollo, basado en el estudio a profundidad y las técnicas de programación de la CEPAL, orientadas a planificar las inversiones de capital de largo alcance (Sikkink, 1988, pág. 97).

El peronismo, como era de esperarse, no vio con buenos ojos la colaboración de Prebisch con la revolución libertadora. Entre los leales a Perón, no sentó nada bien la crítica cepalina a la gestión económica que tuvo el gobierno argentino entre 1946 y 1954, por lo que se encargaron de reavivar los viejos fantasmas que rodeaban a la figura de Prebisch y llegaron a ver a su plan de recuperación económica como un panfleto de liberalismo rancio entregado a los intereses extranjeros⁶⁹.

La crítica peronista más radicalizada al Plan Prebisch vino del economista Arturo Jauretche, quien en 1955 publicó *El Plan Prebisch. Retorno al coloniaje*.

⁶⁸ La aparente divergencia entre el contenido de los informes que la CEPAL presentó al gobierno argentino, con algunos de sus planteamientos estructuralistas, llevó a que muchos tilden a Prebisch de padecer una suerte de síndrome de Dr. Jekyll and Mr. Hyde (Sikkink, 1988).

⁶⁹ Curiosamente, para sus críticas del Plan Prebisch, los economistas peronistas se valieron frecuentemente de ideas cepalinas, tales como la del deterioro de los términos de intercambio.

Jauretche acusó a Prebisch por presentar un balance negativo basado en un análisis malicioso de las estadísticas para justificar una «contrarrevolución económica», consistente en el retorno al orden político y económico clausurado en 1943, que él identificaba con el predominio de los intereses agrarios. Se buscaba destruir la industria e imponer políticas favorables al agro, lo que generaría miles de desocupados. Según Jauretche, la economía argentina afrontaba algunos problemas estructurales, pero estaba lejos de padecer una crisis. Sostenía que el peor momento había sido 1952, pero tres años más tarde la economía se había recuperado (Belini, 2018, pág. 613).

En esta misma línea, Perón, desde su exilio en Venezuela, dedicó unas líneas en respuesta al Plan Prebisch, acusándolo de sobredimensionar la crisis económica en Argentina con el fin de socavar su legado (Belini, 2018).

El desgaste que padeció la imagen de Prebisch, imposibilitó que sus recomendaciones puedan ser implementadas en los años 50 en Argentina. El reemplazo, en noviembre de 1955, del general Lonardi por el general Aramburu, había hecho poco por calmar la agitación política y el malestar social en el país. En este ambiente, se convocó para que en febrero de 1958 tengan lugar nuevas elecciones presidenciales, de las cuales salió electo, el candidato de la Unión Cívica Radical, Arturo Frondizi. Con Frondizi se buscaría consolidar los órganos de planificación en Argentina, para lo cual su presidencia debió tomar distancia relativa de Prebisch, aunque no lo hizo totalmente de la CEPAL.

3.1.3. Materialización y trayectoria del CONADE en Argentina

Cuando Arturo Frondizi asumió la presidencia en 1958 consideraba que una de las principales problemáticas a resolver era disminuir el déficit comercial provocado por las importaciones petroleras⁷⁰. Esta ciertamente no era la única similitud con el diagnóstico cepalino. El gobierno de Frondizi, a diferencia de la Revolución Libertadora, incluso pudo concretar, al menos temporalmente, el anhelado programa de estabilización con el FMI.

A pesar de estas similitudes, sin embargo, tanto Frondizi como su equipo económico negaron rotundamente haber recibido cualquier tipo de influencia o acercamiento a la CEPAL. El

⁷⁰ En 1957 las [importaciones] de petróleo superaron los 300 millones de dólares y representaron casi el 25 del total de importaciones (Ferrer, 2004, pág. 234).

distanciamiento con Prebisch se profundizó, cuando el gobierno Radicalista nombró a Rogelio Frigerio⁷¹, en lugar de Aldo Ferrer, como ministro de economía.

A finales de los años 50, Ferrer era uno de los seguidores más entusiastas de los planteamientos cepalinos en Argentina. Si bien preparó un plan económico para implementar estos últimos en su país natal, Frondizi terminó prefiriendo a Frigerio para llevar los hilos de la conducción económica de la nación. De esta manera, Ferrer, al ser relegado al gobierno de la provincia de Buenos Aires, vio limitada su capacidad de incidir, a nivel nacional, en la política económica (Sikkink, 1988).

Así, el establecimiento del CONADE, en 1961, no implicó un acercamiento del gobierno frondizista con la CEPAL. Si bien la idea de fundar un consejo de planificación surgió al amparo de la Alianza para el Progreso, el gobierno de Frondizi siguió marcando distancia con Prebisch y su equipo económico.

Para el gobierno argentino de Frondizi lo más destacable del acuerdo de Punta del Este consistía en el aporte de capital extranjero y en la asistencia de organismos internacionales al crecimiento nacional, aunque no era este el punto de vista de la CEPAL y de los economistas del desarrollo. Para estos la asistencia técnica y financiera que podían recibir los países que las necesitaran, era el punto de partida para una programación económica que podría romper las estructuras más resistentes del subdesarrollo con un enfoque más integral del crecimiento y un sistema internacional de asistencia financiera, que tuviera alguna independencia de los organismos internacionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo (Jauregui, 2014, pág. 140).

En cuanto a la asignación de recursos al interior del país, la inversión extranjera fue canalizada a los sectores con mayor capacidad dinámica, tales como el de combustibles y el de la industria siderúrgica. En este sentido, el economista Aníbal Jauregui señala que la administración de Frondizi se aproximó a la estrategia del “crecimiento desequilibrado”, propuesta por Hirschman, para hacer frente al déficit que venía afectando estructuralmente a la balanza de comercial en Argentina (Jauregui, 2014).

En 1961, sin embargo, se volvieron evidentes las contradicciones de la política económica.

⁷¹ El acercamiento entre Frondizi y Frigerio se produjo por la buena aceptación de las ideas desarrollistas del primero en la revista *Qué!*. Esta revista que, de manera intermitente, se mantuvo en circulación entre 1946 y 1967, contó con la activa participación de Frigerio.

Ni aun con resultados notables como como el de la rápida expansión petrolera y la sustitución de importaciones de combustibles, el coeficiente de importaciones pudo reducirse más allá de los límites alcanzados a fines de la década de 1950, esto es, alrededor del 10% (Ferrer, 2004, pág. 237).

Para empeorar las cosas, el déficit comercial se vio agravado por el dramático aumento del endeudamiento externo, en el que había incurrido Frondizi con el fin de financiar su estrategia de crecimiento económico. El poco éxito en el manejo económico propició un recrudecimiento del viejo conflicto peronismo-antiperonismo. Frente a la amenaza de un aumento incontrolable de la conflictividad social, Frondizi fue depuesto por un golpe cívico militar en marzo de 1962.

Luego del breve período de José M. Guido⁷² (1962-1963), asumió como presidente el radicalista Arturo Illia, quien trajo consigo la ilusión de al fin poder superar la aguda crisis política profundizada con la caída de Frondizi. Durante su gestión, la CONADE gozó de un acercamiento relativo a las ideas estructuralistas de la CEPAL.

Desde un comienzo el gobierno de Illia buscó responder las demandas políticas de largo aliento y para ello le otorgó un lugar relevante en la administración nacional al CONADE, que tuvo una mayor autarquía administrativa, pero también una presencia más abarcadora en la gestión pública. El gobierno radical dio al organismo una presencia única en su gestión que venía a compensar sus deficiencias en términos de origen electoral y debilidad política. Para ello, concedió estabilidad en los cargos, manteniendo gran parte del plantel del Consejo y agregó nuevas áreas que, además, de la planificación y el diagnóstico, tenían mayor compromiso con las políticas de corto plazo (Jáuregui, 2014-2015, pág. 147).

Quizá el logro más resonado del CONADE durante este período sea la redacción del primer plan nacional de desarrollo (1965-1969), a cargo de Roque Carranza, quien ejerció la función de ser director del Consejo durante la presidencia de Illia. Si bien la matriz insumo-producto, instrumentalizada por el economista Manuel Balboa⁷³, no fue incluida, hubo otros avances cepalinos en materia de planificación que sí fueron recogidos por el plan nacional de desarrollo. Entre estos últimos, destacan los trabajos de Federico Herschel en torno a los programas nacionales de tributación (Arana , 2020).

⁷² Durante la presidencia de Guido, se nombró nuevamente a Federico Pinedo como ministro de economía. Con él se intentó retomar la senda del modelo agroexportador con resultados poco alentadores (Ferrer, 2004).

⁷³ La matriz de Balboa se basó en el modelo de Leontieff, el cual fue divulgado globalmente a partir de los años 60 del siglo XX.

Sin embargo, el principal reto que intentaba encarar el CONADE era llevar a buen término la etapa avanzada de la industrialización sustitutiva.

Dentro de la clásica posición industrialista del momento, sus proyecciones tendían a la sustitución “compleja” de importaciones, a través de la creciente integración nacional de las cadenas productivas y el aprovechamiento del sector de producción de bienes de capital ya instalado en el país, con el fin de disminuir la vulnerabilidad externa (Jáuregui, 2014-2015, pág. 151).

Un aspecto que sobresale del gobierno radical es su vocación por consolidar una planificación volcada a promover el crecimiento global de la economía nacional, en lugar de poner en marcha “modificaciones estructurales [...] para encarar un camino de desarrollo autónomo” (Tereschuk, 2019, pág. 36). Esta visión fue respaldada por una expansión significativa de las exportaciones argentinas durante la segunda mitad de los años 60⁷⁴. Por este motivo, no es de extrañar que, durante la presidencia de Illia, las políticas de planificación se acercaran a las ideas del “crecimiento equilibrado” propuesto por Rosenstein-Rodan y Nurske, tomando así un camino distinto al que tuvieron durante la administración de Frondizi (Jáuregui, 2014, pág. 150).

A pesar de que la redacción del plan nacional de desarrollo significó un avance importante en materia de planificación, este no llegó a ser aprobado por el Congreso Nacional, hecho que obstaculizó significativamente su aplicación. El plan fue cuestionado desde distintos sectores por su carencia de valor operativo a partir de la ausencia de proyectos y previsiones para su implementación (Tereschuk, 2019, pág. 36).

Para colmo de males, la vida democrática argentina se vería una vez más interrumpida por el golpe de estado, encabezado por el general Juan Carlos Onganía, en 1966. Esto supuso el golpe de gracia final a cualquier intento de implementar el plan nacional de desarrollo. En esta ocasión, sin embargo, la interrupción del gobierno radical no estuvo motivada por una pronunciada crisis económica. Al contrario, por primera vez en más de 10 años,

el balance de pagos en cuenta corriente tuvo, [durante el gobierno de Illia] un superávit acumulado de 500 millones de dólares. Esta mejora del sector externo contribuyó a enfrentar

⁷⁴ Las exportaciones alcanzaron niveles sustancialmente superiores a los de los años anteriores, para ubicarse, en 1966, en 1600 millones de dólares, esto es, 60% más que el nivel de 1961 (Ferrer, 2004, pág. 241)

la carga de deuda externa, cuyos servicios demandaron alrededor de 1000 millones de dólares en 1964 y 1965 (Ferrer, 2004, pág. 241)
Así, la irrupción del onganiato se trató, en realidad, de un primer intento por instaurar un Estado burocrático autoritario.

La autodenominada «Revolución Argentina» se extendió de 1966 a 1973 y estuvo dividida en tres períodos presidenciales. El primero, marcado por la presidencia del general Juan Carlos Onganía, duró de 1966 a 1970. A Onganía le sucedió el general Roberto Levingston, quien gobernó de 1970 a 1971. Finalmente, la junta militar designó a Alejandro Lanusse como presidente de la República Argentina de 1971 a 1973. En cuanto a la planificación, los tres períodos se caracterizaron por privilegiar políticas de seguridad por sobre los derechos democráticos y ciudadanos. De esta forma, comenzaba el divorcio entre democracia y planificación, proceso que a la larga terminaría por socavar completamente a esta última.

En cuanto al primer período (1966-1970), no fue hasta 1967 que se percibió un giro en la política económica de la junta militar. Según Aldo Ferrer, el gobierno de Onganía, a diferencia del liberalismo tradicional identificado con los sectores ganaderos y agroexportadores, se caracterizó por ser un liberalismo más vinculado con los intereses del sector financiero y de las empresas transnacionales (Ferrer, 2004).

Cabe destacar que el onganiato buscó implementar esta nueva forma de liberalismo en un contexto donde la convulsión social y política era cada vez menos controlable. Esto explica por qué sus políticas de planificación tuvieron como objetivo llevar a cabo reformas económicas que sean compatibles con el orden y la seguridad interna. “En este contexto, se crearía el denominado Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo (SNPAD), que junto con el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para la Seguridad (SNPAS), conformarían el Sistema Nacional de Planeamiento” (Tereschuk, 2019, pág. 37).

A partir de esta reforma institucional, el CONADE pasó a formar parte del SNPAD. Si bien en un inicio el Consejo fue relegado a participar en las negociaciones con organismos multilaterales, como el FMI, su protagonismo fue aumentando, en el gobierno de Onganía, llegando incluso a participar en proyectos de obra pública.

Sin embargo, hacia finales de los años 60, el peronismo, al no poder contar con canales legítimos de participación, se vio obligado a recurrir progresivamente a medios violentos para poder incidir en la política nacional. Así, la irrupción en estos años de guerrillas peronistas, como Los Montoneros, terminaron por socavar “el programa económico [del onganiato] iniciado en marzo de 1967” (Ferrer, 2004, pág. 246).

En reemplazo de Onganía, la junta militar eligió al, relativamente desconocido, general Roberto Levingston, con quien el gobierno de facto busca retomar una orientación nacionalista a la política económica. Durante su período, nombró ministro de economía a Aldo Ferrer, saldando así, aunque por poco tiempo, la deuda de que sea un discípulo de Prebisch quien dirija las cuentas de la nación. Lastimosamente, el heredero de Prebisch llegó a ocupar este cargo en Argentina cuando en el país gobernaba un gobierno de facto, no uno electo democráticamente. Tal era el ímpetu desarrollista en la época que los anhelos de desarrollo económico, en más de una ocasión, llegaron a subordinar a los ideales democráticos.

Si bien Ferrer, recién ocupó la cartera máxima de la política económica en 1970, él se había mantenido como un economista influyente en Argentina durante los años 60. En esta década, él había repetido en numerosas ocasiones la necesidad de que Argentina pase de un modelo “integrado y autárquico” a otro “integrado y abierto”. Con esto, Ferrer compartía el diagnóstico que resaltaba la necesidad de la integración vertical de la economía. En su opinión, sin embargo, esta no solo era necesaria para desarrollar internamente industrias básicas eficientes, sino también

para tener capacidad de adaptación a las cambiantes condiciones del mundo externo, pues aumentaba la gama de productos exportables –extendiéndola a los bienes complejos cuya demanda internacional era la más dinámica– y permitía una mayor flexibilidad en la estructura productiva (Rougier & Odisio, 2012, pág. 113).

Así, una vez en el cargo, Ferrer procuró implementar su “modelo integrado y abierto” (MIA) para consolidar el proceso de industrialización compleja en Argentina. “La estrategia no era otra que lograr una mayor integración económica promoviendo el desarrollo de las industrias de base, la descentralización regional, y estimular las exportaciones industriales” (Rougier & Odisio, 2012, pág. 116).

Si bien es discutible que el MIA se haya podido materializar del todo, muchos de sus planteamientos fueron recogidos tanto en el Segundo Plan de Desarrollo (1971-1975), así como en la primera ley de compra nacional. Si se comparan ambos documentos, el segundo quizás corrió más suerte que el primero.

Con Ferrer se aprobó por segunda ocasión una ley de compra nacional en la República Argentina, siendo la primera la aprobada durante la presidencia de José M. Guido⁷⁵. Durante la presidencia de Levingston, se afinó

la llamada “ley de compra nacional” [e] impuso condiciones estrictas, que obligaban al sector público a comprar bienes y servicios producidos internamente, dando, en el caso de la industria de la construcción y de los servicios de tecnología, preferencias a las empresas nacionales (Ferrer, 2004, pág. 252).

Esta ley, si bien en gobiernos posteriores se mantuvo con ciertos matices, nunca se llegó a aplicar totalmente.

Por otro lado, bajo la conducción económica de Ferrer se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad⁷⁶ (1971-1975), el cual recogía muchos de los elementos del MIA, sobre todo la necesidad de superar el déficit estructural de cuenta corriente del que padecía la Argentina durante la segunda mitad del siglo XX. Con este fin,

el plan proponía una serie de medidas tendientes a corregir los desajustes, buscando el apoyo a las empresas de capital nacional. Entre esas medidas estaban la transformación del Banco Industrial en Banco Nacional de Desarrollo, la creación de un ente estatal destinado a sostener la manufactura nacional, la adopción de programas de reconversión industrial para las ramas más antiguas, la extensión de los programas de modernización agropecuaria, la consolidación del Plan de Inversión Pública en Infraestructura, la incorporación de programas tendientes a reducir las diferencias salariales entre regiones y sectores y de programas de innovación tecnológica y científica. Por último, propiciaba una decidida política de implantación de Polos Nacionales de Desarrollo, que comenzarían a insertarse en algunas ciudades importantes del interior del país (Jáuregui, 2014-2015, pág. 155).

⁷⁵ En la formulación de la primera ley de compra nacional tuvo mucho protagonismo el economista José Alfredo Martínez de Hoz, quien posteriormente sería la cara más visible de la conducción económica de la hasta hoy última dictadura en Argentina (1976-1983).

⁷⁶ El Plan Nacional de Desarrollo había comenzado a ser escrito durante la gestión de Krieger Vassena y desde entonces contó con la contribución de pensadores estructuralistas como Javier Villanueva (Rougier & Odisio, 2012).

Sin embargo, los aciertos que pudo haber tenido dicho Plan se vieron frustrados cuando Levingston fue relevado por Lanusse para hacerse cargo de la presidencia de la nación. “El fin de la experiencia de Levingston se produjo porque políticamente el gobierno no logró ganarse el apoyo central de los sindicatos peronistas ni el de las grandes empresas” (Rougier & Odisio, 2012, pág. 124). Por otro lado, el hecho de haber intentado orientar su política al margen de la Junta Militar tampoco ayudó a su causa.

A inicios de los años 70 se volvió evidente que, si bien Argentina había gozado, durante la década previa, de cierto crecimiento económico, el país no había logrado superar la crisis de gobernabilidad. Ningún gobierno, ya sea bajo un régimen democrático o bajo una dictadura, pudo consolidar un gobierno que acumule suficiente legitimidad, y tampoco podía hacerlo si la opción preferida por más del 30% de los electores permanecía excluida de la contienda electoral. Los militares tomaron consciencia, entonces, de que la mejor opción para amortiguar la creciente violencia vinculada a distintas guerrillas urbanas era convocar a elecciones, con la inclusión, por primera vez desde 1955, del peronismo (Yofre, 2020).

De esta manera, Lanusse emprendió el llamado Gran Acuerdo Nacional (GAN), el cual comprendía dos grandes tareas. En primer lugar, una ronda de negociaciones para permitir la participación electoral del peronismo. En segundo lugar, una serie de reformas económicas que palién una economía argentina crecientemente amenazada por el fantasma de la inflación.

Finalmente, en marzo de 1973 fue electo, Héctor Cámpora, el candidato del peronismo. Él, sin embargo, no pudo mantenerse en el poder por lo que, en el mismo año, se debió llamar nuevamente a elecciones. Fruto de esta segunda elección, se proclamó presidente al mismísimo Juan Domingo Perón, quien había regresado a Argentina en junio de 1973.

En su mandato, Perón intentó retomar algunas de las fórmulas con las que consiguió buenos resultados durante su primera presidencia. Para entonces, sin embargo, el contexto era muy distinto. A nivel externo el período de bonanza del capitalismo de bienestar estaba llegando a su fin, mientras que internamente “la economía argentina era más diversificada y compleja, y enfrentaba un grave desequilibrio en sus pagos internacionales” (Ferrer, 2004, pág. 255).

Por estos motivos, el manejo económico del segundo peronismo fue mucho menos alentador de lo que había sido hace 30 años.

En cuanto a la planificación, tal como sucedió en el primer peronismo, esta nuevamente se volvió más voluntarista que consecuente con un análisis fundamentado técnicamente. A pesar de ello, el gobierno fue realista al reconocer la dificultad de llevar a cabo una programación centralizada, por lo que renunció a tener un ente, como el CONADE, encargado de la planificación nacional del desarrollo. En su lugar, se buscó descentralizar a la generalidad del Estado la tarea de regular política pública. Con este fin se creó la Secretaría de Programación y Coordinación Económica.

Con la aprobación de la estructura, organización y funciones de la secretaría, se creó bajo su dependencia el Instituto Nacional de Planificación Económica (INPE) y el Instituto Nacional para la Integración Latinoamericana (INPIL). Se ubicaron también bajo la misma órbita el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) y el Instituto Nacional de Administración Pública (INIAP) (Tereschuk, 2019, pág. 39).

A pesar del decaimiento de la planificación centralizada, el peronismo redactó un plan trienal para el período 1974-1977. Este, sin embargo, tampoco pudo ser implementado. Al general Perón le sorprendió la muerte en julio de 1974, lo cual avivó la conflictividad entre las distintas facciones peronistas. Frente al creciente riesgo de que el país descienda en una guerra civil, las fuerzas armadas derrocaron a Isabel Perón, quien había asumido como presidente después de la muerte de su marido, con el fin de instaurar el autodenominado Proceso de Reorganización Nacional (PRN).

El golpe de Estado que derrocó al gobierno peronista no fue uno más de los tantos que azotaron a la política sudamericana en el siglo XX. Este trajo consigo nuevos aires en el proceso de acumulación de capital, al punto que muchos historiadores y economistas suelen coincidir que con él se clausura el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones (Ferrer, 2004; Bértola & Ocampo, 2010, y Tereschuk, 2019).

En cuanto a la planificación, el PRN tuvo una posición ambigua, pues, si bien creó el ministerio de planeamiento, este no fue tomado mayormente en cuenta para implementar su política económica (Rubinzal, 2011). En todo caso, de lo que no cabe dudas es que con la

salida de Ferrer del Ministerio de Economía la época del protagonismo del CONADE llegaría a su fin y con él la aspiración de tener una entidad que permita gestionar la planificación económica de manera más estructurada.

3.2. La presencia ineludible del desarrollismo

Tal como se ha señalado, el período estudiado fue uno de inestabilidad y convulsión social en Argentina. Esta circunstancia conspiró contra la política y la planificación económica, propugnada por la CEPAL a partir de los años 50 del siglo XX. A pesar de ello, tanto el diagnóstico como las recetas desarrollistas fueron vox populi entre las distintas fuerzas sociales enfrentadas en el campo político de la Argentina de la segunda posguerra. Si bien la difusión del credo desarrollista respondió, de manera general, al espíritu de una época marcada por el keynesianismo, resulta conveniente detenernos en los debates teóricos de la naciente ciencia económica para dilucidar la extensión y profundidad que alcanzaron estas ideas en Argentina.

Según Aldo Ferrer, quizá el discípulo más reconocido de Prebisch en Argentina, lo que su país vivió, entre los años 50 y 70 del siglo XX, fue una especie de consenso en torno a las ideas económicas del estructuralismo cepalino (Ferrer, 1996). Dicho consenso ciertamente no estuvo exento de polémicas, algunas muy cruentas, e incluso llegó a ser rechazada y combatida por la postura liberal de economistas como Federico Pinedo y Álvaro Alsogaray. Para respaldar nuestra tesis, el apartado concluye con una breve revisión del papel que ocupó el desarrollismo de la CEPAL en las distintas facultades e institutos de investigación que dieron forma a la economía argentina de la época.

3.2.1. Hacia un consenso en torno a Prebisch

Si bien desde el siglo XIX se pueden encontrar fuentes, en la ciencia económica, que de alguna manera hacían un llamado a implementar políticas proteccionistas, en el caso argentino estas se vieron opacadas por el espectacular y vertiginoso crecimiento económico que gozó el país durante la primera globalización. Las primeras voces críticas a la apertura

económica recién ganaron notoriedad con la aparición, en 1918, de la *Revista de Economía Argentina*, gracias a la iniciativa de Alejandro Bunge.

Bunge y sus seguidores creían detectar signos de estancamiento en la estructura económica argentina, a la que juzgaban excesivamente especializada en la producción agropecuaria pampeana. Solo una diversificación productiva alentada por el Estado podría revertir esa situación, sobre todo en el campo de la producción industrial (Korol & Sábato, 1997, pág. 11).

Ingeniero de formación, la influencia de Bunge se hizo sentir tanto en el análisis frío y técnico de la CEPAL como en discursos orientados a agitar a las masas, propios del populismo latinoamericano.

No sería hasta pasada la crisis de los años 30, sin embargo, que las advertencias de Bunge se cristalizaron en el agotamiento del modelo agroexportador. Entonces, la sociedad argentina tomó consciencia de la necesidad de llevar cabo cambios globales y profundos en la estructura productiva de su economía, los cuales serían expuestos de manera sinigual por, quizá el seguidor más conocido de Bunge, el economista Raúl Prebisch.

No obstante, antes de profundizar en el estructuralismo cepalino, no se puede dejar de mencionar el trabajo de Adolfo Dorfman, quien, con la publicación de *Evolución industrial argentina*, ofreció, a inicios de los años 40, la primera interpretación sistemática del desarrollo industrial en Argentina. Al trabajo de Dorfman se remite el origen de algunos de los lugares comunes del desarrollismo latinoamericano, tales como que existe una relación inversamente proporcional entre producción agropecuaria y crecimiento industrial, así como que los intereses de las oligarquías terratenientes atentarían en contra del dinamismo fabril de la economía nacional.

Dorfman enunciaba [...] una serie de factores –rasgos arcaicos del sector agrario, debilidad de los empresarios industriales, falta de acción estatal– que aparecían como las claves de los límites de la industrialización argentina. Todos ellos se ligaban a la preeminencia del modelo agroexportador hasta la década de 1930 y en general a los momentos en que la economía argentina había estado más abierta. Señalaba al mismo tiempo que en aquellos períodos en que el intercambio se había visto limitado, como durante la crisis de 1980 y sobre todo a lo largo de la Primera Guerra Mundial, la industria se había visto favorecida por la reducción de importaciones y la consecuente posibilidad de acceder a una cuota mayor del mercado interno (Barbero, 1998, págs. 132-133).

De igual manera, con Dorfman se cierra el período más intuitivo de la ciencia económica en Argentina. Tanto él como Bunge eran ingenieros de formación, lo cual no era una mera casualidad, pues, hasta los años 30 del siglo XX, no había en estricto sentido carreras de economía en las universidades del país. En este sentido, la irrupción del análisis técnico y especializado de la CEPAL precisamente coincidió con la profesionalización de dicha disciplina en la región.

Después de pasar un tiempo fuera del país Aldo Ferrer se erigió, ante la ausencia de Prebisch, como el principal representante del estructuralismo en Argentina. En este sentido, publicó, en 1963, *La economía argentina*⁷⁷, libro en gran parte inspirado en los análisis llevados a cabo por Celso Furtado sobre la economía brasileña. En palabras de Ferrer:

Los trabajos de Celso Furtado [...] me convencieron de la utilidad de este tipo de enfoque del proceso formativo de una economía. La definición de etapas o, si se quiere, de modelos, permite al economista aplicar al conjunto de datos y de estimaciones básicas de que dispone el instrumental analítico moderno, para describir el proceso de desarrollo en términos inteligibles para el lector contemporáneo. Por otro lado, este tipo de enfoque tiene la inestimable ventaja de penetrar en profundidad en el análisis de las causas de la situación presente y de ver cómo estas se fueron desarrollando con el correr del tiempo, hasta llegar a la actualidad. De este modo, los problemas, cuyo análisis de corto plazo ofrece respuestas limitadas, surgen con mucha más claridad y se ubican en la perspectiva que les corresponde. Finalmente, este método obliga al economista a considerar el comportamiento de las fuerzas sociales en el proceso de desarrollo. Esta dimensión suele quedar fuera del campo de problemas que el economista aborda y, sin embargo, es indispensable incorporarla para interpretar correctamente la formación de una economía (Ferrer, 2004, pág. 15).

Por supuesto, la influencia del trabajo de Prebisch se hizo notar más allá de los economistas que de manera pública se adherían al programa estructuralista. Incluso corrientes que hicieron pública su antipatía a los cuadros cepalinos, como el desarrollismo frondizista, encontraron en la tesis Prebisch-Singer un aliado para fundamentar su política económica. El tamaño de la figura del economista de la CEPAL incluso llegó a infiltrar al pensamiento marxista en su variación dependentista.

No es del todo descabellado, entonces, sostener, tal como lo hace Ferrer, que, a pesar de las polémicas y antipatías, el desarrollismo se sostuvo en torno a un consenso amparado en torno

⁷⁷ Este libro fue nuevamente publicado en el año 2004. En esta nueva edición, Ferrer continúa el trayecto de la economía argentina hasta los últimos años del siglo XX.

a la relevancia y reconocimiento internacional de la obra de Prebisch. Ferrer resume dicho consenso en los siguientes cuatro rasgos distintivos:

Primero, el abordaje sistémico de los diversos planos de la realidad económica y social. Es decir, de las cuestiones cruciales referidas a la estructura productiva y el ciclo económico, el empleo y la distribución del ingreso, la inserción internacional y los equilibrios macroeconómicos, el papel del Estado y el comportamiento de los mercados. Segundo, el tratamiento de los problemas en perspectiva histórica. De este modo, se identificaron fases en el desarrollo económico de nuestros países y las causas que determinaron la transición de uno a otro período. Tercero, la búsqueda de respuestas fundadas en una visión arraigada en la realidad propia, no subordinada a los enfoques convencionales. Cuarto, el énfasis en la finalidad social del desarrollo y en la ampliación de la capacidad de América Latina de decidir su propio destino (Ferrer, 1996, pág. 104).

Sería erróneo, sin embargo, sostener que el “consenso prebischiano”⁷⁸ llegó a erigirse como un pensamiento único sin ningún espacio para el disenso. En este sentido, resulta necesario revisar la estrategia adoptada por el liberalismo con el fin de buscar una alternativa frente al credo desarrollista de la época.

3.2.2. La disidencia liberal

Definiendo al desarrollismo por lo que no fue, se podría señalar que fue un período durante el cual la predica liberal no fue la doctrina protagonista de la política económica en América Latina. Ello explicaría, en gran parte, por qué algunas de las voces más críticas en contra del desarrollismo emergieron precisamente de pensadores y economistas adscritos a una interpretación más ortodoxa del liberalismo económico. En el caso argentino estas voces fueron las de Federico Pinedo y Álvaro Alsogaray.

Además de nutrir al debate de la teoría económica durante el desarrollismo, tanto Pinedo como Alsogaray estuvieron activos durante distintos períodos de la vida pública argentina, e incluso llegaron a ocupar cargo político-administrativos en el gobierno de Frondizi. Pinedo, casi 20 años mayor que Alsogaray, ya había dejado su impronta, cuando, como ministro de hacienda, fundó el Banco Central de Argentina en 1935. Posteriormente, fue, además, el

⁷⁸ Este término fue acuñado por Ferrer en los años 90, en clara respuesta al por entonces publicitado Consenso de Washington.

mentalizador del «Plan de Reactivación Económica» que buscó modernizar la economía del país en 1940.

Tanto al pensamiento de Pinedo como al de Alsogaray debe rastrearse el origen de la ideología neoliberal en Argentina. Ambos estuvieron vinculados con la Sociedad Mont Pèlerin y eran admiradores del liderazgo que tuvo el ordoliberalismo en el proceso de la reconstrucción alemana⁷⁹ (Haidar, 2015). Esta afiliación los llevó a tomar una posición casi fundamentalista, al verse a sí mismo como los defensores del “verdadero” liberalismo⁸⁰.

En este sentido, ambos pensadores, Pinedo y Alsogaray, se entendían a sí mismos como defensores del libre mercado, pues consideraban que este era el mejor camino para promover el crecimiento económico en Argentina. Apostaban por aprovechar las ventajas comparativas de los recursos naturales del gigante sudamericano para impulsar la exportación de bienes primarios en el mercado internacional. Pinedo, especialmente, insistió a lo largo de su vida en buscar la manera de reimplantar el modelo agroexportador, el cual a sus ojos llegó a ser visto casi como el paraíso perdido de la República Argentina. Alsogaray, en cambio tenía, una mirada algo más matizada, llegando incluso a conceder la necesidad de un proteccionismo leve para fortalecer la industria local.

La crítica central de Pinedo y Alsogaray se concentró en la concepción de desarrollo difundida en la época. A diferencia del desarrollismo, el liberalismo sostenía que el desarrollo es un proceso evolutivo que “se daría espontáneamente si se dejaba libre a las iniciativas individuales del espíritu del espíritu reglamentario y autocrático en el que había sido subsumido el país durante el peronismo” (Haidar, 2015, pág. 10). El estructuralismo entendía, en cambio, que el desarrollo era una meta que debía ser construida políticamente, por medio de la intervención activa y transformadora del Estado.

⁷⁹ El ordoliberalismo fue la principal fuente de referencia para el modelo de economía social de mercado, consolidado, en Alemania, gracias a la gestión del demócratacristiano Ludwig Erhard.

⁸⁰ Fruto de esta polarización, el liberalismo en Argentina incluso llegó a asociar los intereses del desarrollismo con los del bloque comunista liderado por la Unión Soviética.

Para sostener su crítica al desarrollismo en boga en la región, desde los años 50, el liberalismo en Argentina se remitió a los reparos que economistas, como Jacob Viner, encontraban en la tesis del deterioro de los términos de intercambio. Viner fue un habido opositor a las tesis de Prebisch porque, en su opinión, el índice de la ONU, utilizado para su análisis, no tomaba suficientemente en cuenta el rol de las variaciones de la calidad de los productos, así como de la creación de artículos nuevos, en el comercio internacional (Castro Barrios, 2011).

Por otro lado, en lo que tanto Pinedo como Alsogaray coincidían era en su desprecio a la suerte de dominación tecnocrática que el desarrollismo había traído consigo. Al fin y al cabo, ninguno de los dos era economista de formación, el primero era abogado y el segundo era ingeniero. Su vinculación con el liberalismo respondía más al ideal del intelectual público, lo cual se refleja en el estilo ensayístico de sus trabajos.

Al respecto, cabe tomar en cuenta que

si bien el ascenso hegemónico del neoliberalismo se ha asociado al crecimiento del poder tecnocrático de una élite de economistas profesionales de orientación ortodoxa, en el período que estamos considerando, la tecnocracia aparecía ligada, en América Latina, al pensamiento desarrollista y al trabajo de los técnicos de las instituciones nacionales e internacionales dedicadas a la planificación del desarrollo (Haidar, 2015, pág. 12).

Actualmente, es común criticar, incluso caricaturescamente, la apelación del neoliberalismo a la regulación espontánea del mercado. En sus orígenes, sin embargo, esta idea estuvo vinculada con una mirada escéptica a la pretensión planificadora de los tecnócratas de la economía del desarrollo.

El desprecio a la tecnocracia estaba asociado, si bien no era idéntico, con la crítica más general que el neoliberalismo, particularmente en la pluma de von Hayek y von Mises, dirigía a la racionalidad constructivista y a su vocación por producir diseños sociales óptimos (Haidar, 2015, pág. 13).

Así, confiar en un grupo de expertos para conseguir el orden social respondía más, según el neoliberalismo, al deseo societal por conseguir el tan anhelado desarrollo que al funcionamiento realista del mercado.

Paradójicamente, en las décadas sucesivas ha sido el propio neoliberalismo, apelando a un lenguaje matemático más técnico, el que ha ido ocupando el sitio hegemónico que en su

momento tuvo el estructuralismo, no solo en la doxa económica, sino incluso en la toma de decisiones gubernamentales. Sin embargo, para contrastar la inversión de papeles que hubo entre ambas escuelas económicas, nos parece pertinente revisar la producción científica y teórica que hubo en algunos institutos de investigación en Argentina, en la época del desarrollismo.

3.2.3. El desarrollismo más allá de la planificación

Al ser fuente permanente de intercambio y discusión acerca de las ideas económicas más relevantes, los organismos multilaterales ejercieron una influencia importante en la institucionalización de las ciencias sociales en América Latina. Esto respondió a dos procesos interrelacionados. Por un lado, el circuito de economistas vinculados a los organismos multilaterales giraba en torno al interés de los Estados Unidos por contar con profesionales cada vez más familiarizados a un lenguaje más técnico y especializado. Por otro lado, a partir de los años 50, gracias a la reciente creación de la CEPAL, ganó visibilidad un circuito de economistas que, al estar más centrados en América Latina, se sentían llamados a llevar a todos los rincones de la región las virtudes y bondades de la planificación para el desarrollo.

En este contexto, la consolidación, en Argentina, de disciplinas como la economía y la sociología estuvo emparentada con el auge del desarrollismo en la región. Si bien la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA) se había fundado en 1913, su formación estaba más orientada a la auditoría y a la contabilidad pública. Por este motivo, ya “en 1943 [Prebisch] propuso una reforma en el plan de estudios de la FCE a efectos de crear una carrera de Economía independiente de la de contador público” (Neiburg & Plotkin, 2004, pág. 236).

La reforma, anhelada por Prebisch, a la carrera de economía se materializaría en 1958 con la creación de una licenciatura en la UBA. Esta incluyó la organización de cursos, dictados por la CEPAL, cuando él ejercía de secretario ejecutivo de dicha comisión.

El propósito de los cursos de la CEPAL, tal como señalaba Jorge Ahumada, director de los cursos en la Argentina, era formar líderes. Se ofrecían a funcionarios del gobierno con títulos universitarios y comprendía asignaturas tales como “Contabilidad Social”, “Teoría y

Programación del Desarrollo”, “Financiamiento del Desarrollo Económico” (Neiburg & Plotkin, 2004, pág. 239).

Este giro en la carrera de economía propició que de facultades como la FCE salgan los cuadros técnicos que implementaron muchas de las políticas desarrollistas.

Por otro lado, la formación universitaria en economía se vio complementada con la creación de centros privados de investigación, de los cuales salieron muchos de los funcionarios demandados por el Estado desarrollista a inicios de los años 60. Algunos de estos centros fueron el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), el Instituto para el Desarrollo de Ejecutivos Argentino (IDEA), la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) y el Instituto Torcuato di Tella (ITDT).

En este nuevo campo institucional [...], mientras el IDES nació ligado al gobierno de la provincia de Buenos Aires, y FIEL e IDEA estaban directamente relacionados con el mundo de las empresas y de la moderna gestión industrial y comercial, el ITDT nacía como una fundación independiente, que pretendía reproducir en Argentina el modelo de las instituciones filantrópicas estadounidenses (Neiburg & Plotkin, 2004, pág. 241).

En el caso del ITDT, muchos de sus cuadros, aparte de haber tenido acceso a los circuitos de los organismos financieros internacionales⁸¹, contribuyeron metodológicamente al avance del pensamiento estructuralista de la CEPAL. En este aspecto, destaca su publicación, de 1967, “Utilización del modelo insumo-producto como instrumento de proyección en la Argentina”, en el que se comparan distintas técnicas de proyección para la economía argentina. En el estudio se concluye que, a mayor período de proyección, la matriz insumo-producto es la técnica más acertada, aunque otras técnicas, como la regresión múltiple, puedan proveer mejores resultados con menores costos de elaboración (Arana , 2020).

En resumen, según los historiadores Federico Neiburg y Mariano Plotkin, el desarrollismo habría influido en la vigorización de las ciencias sociales y económicas en Argentina de tres maneras.

En primer lugar, el desarrollismo era, al igual que otros sistemas de pensamiento aplicados a distintos campos de política pública en esos años, esencialmente interdisciplinario. [...] En la consecución del desarrollo tendrían que actuar una constelación de nuevas formas de

⁸¹ Esto se debió a que gran parte los investigadores del ITDT hicieron su formación de posgrado en Estados Unidos.

conocimiento científico sobre la sociedad, en la que habría lugar no solo para economistas, sino también para sociólogos, antropólogos, psicólogos sociales, etcétera.

Pero al mismo tiempo, y, en segundo lugar, la consecución del desarrollo requería que estos saberes fueran específicos y especializados. Aparecía, así, toda una nueva gama de tecnologías aplicadas a las ciencias sociales y en especial a la economía que permitían producir instrumentos adecuados para el diagnóstico de la situación y la programación y la planificación. Matrices de Leontieff, modelos econométricos que requerían una sofisticada operatoria matemática, y elaboradas técnicas para la confección de cuentas nacionales, coexistían con planteamientos más ensayísticos sobre política económica. Para planificar había que conocer los índices de desarrollo de manera precisa. El manejo de estas tecnologías requería un conocimiento que solo una formación específica con reglas propias podía otorgar.

En tercer lugar, el desarrollismo se basó en nuevas convergencias de intereses. Las políticas destinadas a promover la industrialización acelerada también estaban orientadas, como no se cansaban de exponer sus portavoces, a garantizar un orden social que sería el producto no (solo) de medidas represivas sino de la implementación de las políticas de desarrollo planificadas científicamente por los técnicos de nuevo cuño. Por lo tanto, el Estado, las ciencias sociales y las industrias modernas se convirtieron en espacios de intereses cruzados (Neiburg & Plotkin, 2004, págs. 238-239).

A diferencia de lo ocurrido en el discurso oficial, donde su presencia fue intermitente, la CEPAL impregnó el conocimiento difundido en el campo de la economía en Argentina entre los años 50 y 60 del siglo XX. Esto se evidenció tanto en la formación universitaria en ciencias sociales, como en el creciente número de institutos y centros de investigación creados en el país a partir de los años 60. De esta manera, se entendería porque a pesar de la relativa poca influencia, e incluso el rechazo hacia la comisión, las ideas desarrollistas penetraron no solo el debate público, sino la agenda de la política argentina durante estos años.

El llamado consenso prebischiano, en el que, según Ferrer, destaca su propuesta de desarrollo autocentrado, encontró, entonces, en la pujante ciencia económica un aliado para trascender el debate en torno al comercio exterior para marcar el ánimo cultural de toda una región durante al menos tres décadas. El liberalismo, desde su posición disidente, fue quizás el mejor aprendiz de las estrategias del desarrollismo para poder revertir el flujo de la corriente de las ideas económicas. A mediados de los años 70, el ánimo cultural mostraba signos de cambio. Durante esta década, Argentina fue particularmente afectada por el declive de los precios de sus exportaciones. En dramático giro de eventos, el país pionero en el proceso de

industrialización en América Latina, también se adelantó a poner punto final al Estado desarrollista.

En la siguiente sección, se examina con mayor detalle la evolución del sector industrial en las décadas previas al giro monetarista que emprendió el gobierno argentino con la llegada al poder del llamado Proceso de Reorganización Nacional (PRN).

3.3. La industrialización sustitutiva en Argentina

En la actualidad, desde la historia económica se suele, si no cuestionar, al menos contrastar y matizar la visión desarrollista acerca del origen y evolución del proceso avanzado de industrialización en Argentina (Korol & Sábato, 1997; Barbero, 1998). Si bien esto último también es cierto para las interpretaciones cepalinas más actuales de dicho fenómeno histórico, la Comisión conserva mayor apego, que por ejemplo el neoliberalismo, a algunas tesis sostenidas por lo que Javier Villanueva (1972) llama la “versión olímpica” de la industrialización argentina. Al fin y al cabo, el desarrollismo está en el origen mismo de la CEPAL.

Así, si bien la CEPAL no niega que haya habido cierta industrialización en la época del modelo agroexportador, es decir antes de 1930, considera que solo a partir de los años 40 hubo un esfuerzo explícito del Estado argentino por promover el desarrollo industrial, esfuerzo que se prolongó hasta finales de los años 70. Los economistas Jorge Katz y Bernardo Kosacoff⁸² delimitan el período de la industrialización sustitutiva en Argentina en las siguientes palabras:

examinamos [...] la etapa 1940-1980 admitiendo que ha estado asociada a un programa de políticas públicas básicamente dominado por el objetivo explícito de parte de la autoridad gubernamental de inducir el desarrollo manufacturero del país a partir de un conjunto de incentivos, regulaciones y acciones que privilegiaban dicha meta por sobre otros objetivos posibles (Katz & Kosacoff, 2003, págs. 373-374).

⁸² Tanto Jorge Katz como Bernardo Kosacoff han desempeñado distintos cargos en la CEPAL a lo largo de su trayectoria académica y profesional.

En estos términos, en este numeral se expone una interpretación más actualizada de la visión cepalina del “modelo” de industrialización sustitutiva en Argentina, desde su origen hasta su disolución.

3.3.1. La entrada al mundo industrial: un viaje sin retorno

Durante los años 40, e incluso los años 50, fue común pensar que el origen de la industrialización argentina estuvo asociado con la Gran Depresión de 1929⁸³. Entonces, se argumentaba que, a partir de la crisis financiera, se le dificultó sustancialmente a Argentina vender sus exportaciones a sus principales socios comerciales en el mercado europeo. Esto, debido al déficit en la balanza comercial, habría provocado una disminución en las divisas disponibles en el país para importar los bienes necesarios para la producción local. Por otro lado, al verse disminuida la producción manufacturera en los países centrales, los países periféricos se habrían visto obligados a suplir estas carencias produciendo ellos mismos la maquinaria y la tecnología que no les era posible importar.

Si bien, durante los años 60, hubo un llamativo aumento de interés por las investigaciones en torno al proceso de industrialización en Argentina la visión desarrollista se mantuvo en sus premisas fundamentales⁸⁴. No fue hasta los años 70 en que el punto de vista imperante en torno a la temática comenzó a ser cuestionado. Desde entonces ha sido relativamente aceptado que pensar que la industria argentina se gestó y creció prácticamente de cero, a partir de 1930, rayaba en una interpretación demasiado esquemática de la historia económica. Este giro, en el que tuvo mucho protagonismo el Instituto Torcuato di Tella, se produjo, “en parte por la disponibilidad de evidencia empírica que relativizaba sus afirmaciones, y en parte por efecto de un cambio de perspectiva que implicó analizar el proceso de industrialización desde nuevos marcos conceptuales” (Barbero, 1998, pág. 135).

⁸³ Esta visión del proceso de la industrialización argentina es el que sostiene Ariel Dorfman a lo largo de su obra, e incluso lo mantiene en su publicación de 1983 *Cincuenta años de industrialización en la Argentina. 1930-1980*.

⁸⁴ En esta época, Barbero destaca *La economía argentina* de Aldo Ferrer (publicado por primera vez en 1963) y *Las etapas del desarrollo económico argentino* de Guido di Tella y Manuel Zymelman (cuya primera edición data de 1967).

Frente a la interpretación desarrollista clásica, esta nueva historiografía económica sostiene que la industrialización argentina fue un proceso mucho más gradual del pensado, “y que no habría existido una relación [marcadamente] conflictiva entre sector agrario y sector industrial” (Barbero, 1998, pág. 136). Tal como se ha señalado, esta visión más moderada del fenómeno ha llegado incluso a permear las investigaciones actuales de la CEPAL acerca de la industrialización, tanto en Argentina como en América Latina. El mismo Villanueva se valió en su momento de abundantes estadísticas de la CEPAL para demostrar que hablar de un “despegue” del sector en los años 30 es desproporcionado. En la Tabla 3 se puede ver que la participación de la industria en el PIB nacional no tuvo una tasa de crecimiento significativamente mayor en comparación con las décadas previas.

Tabla 3

PRODUCTO NACIONAL BRUTO. SECTORES AGRÍCOLA Y MANUFACTURERO.
Participación y aumento en la participación (1900-1950)

Período	Agro y pesca Participación en el PNB	Cambio porcentual	Manufacturas Participación en el PNB	Cambio porcentual
1900-1904	33,3		14,0	
1905-1909	27,8	83,5	14,6	104
1910-1914	25,2	75,6	16,0	114
1915-1919	31,0	93,0	16,0	100
1920-1924	28,3	85,0	17,1	121
1925-1929	25,7	77,0	18,4	131
1930-1934	25,1	75,0	19,3	138
1935-1939	24,3	73,0	21,4	153
1940-1944	24,7	74,0	22,0	157
1945-1949	18,5	56,0	24,5	175

Fuente: elaborado por Villanueva (1972), a partir de datos de CEPAL.

De acuerdo con la historia económica contemporánea, la industrialización en Argentina comenzó en la segunda mitad del siglo XIX, mucho antes de la Gran Depresión. Durante estos años, sin embargo, el proceso fue relativamente espontáneo, es decir, no había un esfuerzo explícito del Estado por promover el desarrollo industrial, y estuvo mayormente centrado en bienes no duraderos. Según Javier Villanueva, más que el despegue de la industria argentina en los años 30 lo que se produjo es una reconfiguración de la estructura industrial en Argentina, a partir de la cual se pasó a una etapa más compleja y avanzada de producción industrial.

En la década de los años 30 se nota la declinación de la producción de bienes no duraderos (alimentos, maderas, cueros, etc.), así como en las ramas de papel e imprenta. Si bien la petroquímica experimenta un relativo aumento, este no es pronunciado en comparación a la década previa. Según Villanueva (1972), “las únicas ramas que ofrecen sustento a la idea de un cierto “despegue” en la década del treinta son la de los productos metálicos y [especialmente] la de los textiles⁸⁵” (pág. 457). Quizá con poca precisión, el mérito del desarrollismo fue haber sabido observar dicho cambio en la composición de la industria argentina y vincularlo con un esfuerzo, relativamente explícito, del Estado por promoverlo.

No fue hasta 1944, sin embargo, con la creación del Banco Industrial, que el Estado argentino adoptó un régimen industrial orientado de manera franca y directa a la industrialización sustitutiva de importaciones.

En lo que concierne al sector público, se dio prioridad a las llamadas industrias de “interés nacional”, que básicamente se relacionaban con los sectores de la defensa. Las Fuerzas Armadas –a través de la dirección de fabricaciones militares– desempeñan un papel importante, no solo marcando las prioridades de la época sino también asumiendo la responsabilidad de instalar capacidad productiva en campos como el hierro y el acero, equipos de uso ferroviario, petroquímicos secundarios, etc., dando así un gran tinte estatista al proceso de desarrollo industrial (Katz & Kosacoff, 2003, pág. 379).

Sin embargo, el enorme esfuerzo estatal orientado hacia la etapa de industrialización avanzada no se tradujo en el sector privado, el cual continuó estando conformado, en gran parte, por pequeñas y medianas empresas de carácter familiar. La escasa especialización de

⁸⁵ El “despegue” de los textiles se debió, sobre todo, al notable ingreso de capitales estadounidenses en esta rama de la economía argentina.

estas últimas, debido a su excesiva integración vertical, repercutió negativamente en la productividad del sector a lo largo del proceso de industrialización en Argentina. Katz y Kosacoff (2003) resumen algunas de las principales características del sector industrial argentino en los siguientes términos:

i) plantas de escala sumamente pequeña; ii) alto grado de integración vertical; iii) maquinaria y equipo obsoleto, de segunda mano o autoproducida, así como tecnología organizativa y diseños de producto sumamente anticuados; iv) una mezcla de producción muy amplia, repartida en lotes pequeños de fabricación; v) esfuerzos tecnológicos internos de la empresa realizados con el propósito de copiar, adaptar y/o mejorar productos y procesos originados varios años antes en el exterior (pág. 380).

Estas falencias, del sector privado, de una u otra manera nunca pudieron ser del todo superadas a lo largo del proceso de industrialización en Argentina. A pesar de ello, en las siguientes dos décadas el sector industrial del país gozó de un relativo aumento de productividad, llegando durante estos años a acortar brechas de desarrollo económico con la de los países más industrializados.

3.3.2. La industrialización en los años 50 y 60: una ilusión difícil de renunciar

Después de la Segunda Guerra Mundial los precios favorables de las exportaciones argentinas permitieron al país acumular las suficientes divisas para que el gobierno lleve a cabo una agresiva política de sustitución de importaciones. En este contexto, el 21 de diciembre de 1947 se anunció el Primer Plan Quinquenal, a partir del cual el desarrollo industrial pasó a ser, de manera explícita, uno de los, por no decir el objetivo primordial del gobierno argentino.

Aparte de los instrumentos tradicionales de la ISI, elevación de aranceles y mantenimiento del control de cambio, por medio de la creación del Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI), el gobierno peronista procuró transferir valor del sector agrícola al sector industrial.

[El IAPI] asumió las operaciones directas del comercio exterior en exportaciones e importaciones: vendía carne y cereales y compraba diversos materiales en el extranjero. Hasta 1949 pagó a los productores rurales una cotización 50% menor que la que percibía por sus ventas al mercado mundial. Los excedentes obtenidos por esa vía eran usados por el Instituto para algunos de sus variados fines o canalizados hacia el sistema financiero nacionalizado. Junto con su rol de transferencia de recursos del campo a la industria, como permitía cortar

el vínculo entre los precios internacionales y los nacionales de los bienes agropecuarios, permitió recortar los precios nacionales de los alimentos, alentando el aumento de los salarios reales (Rojo , 2017).

Sin embargo, a lo largo del gobierno peronista, las principales contradicciones del modelo no fueron corregidas. La industria se mantuvo dependiente de las divisas obtenidas por las exportaciones agrícolas, por lo que, alrededor de 1949, los precios desfavorables para las exportaciones argentinas presagiaban que el país iba a iniciar los años 50 con insuficientes divisas para conseguir los insumos necesarios para continuar con el programa de industrialización. Para colmo de males, la sequía de 1951-1952 empeoró aún más el panorama de la balanza comercial argentina.

Obligado por las circunstancias el gobierno peronista buscó mejorar la reserva de divisas, aumentando la inversión de capitales extranjeros en el país.

[Un] gran cambio en el régimen de políticas públicas ocurrió en el frente de la inversión extranjera directa, en el que el agresivo discurso antimperialista de los años inmediatamente posteriores a la guerra dio paso a la Ley sobre Inversión Extranjera de 1953, que ofrecía al inversionista internacional el cierre del mercado interno, permisos de importación y otros subsidios varios a cambio de que este abriera un nuevo establecimiento fabril en el medio local (Katz & Kosacoff, 2003, pág. 386).

Sin embargo, dicha Ley, en el marco del Segundo Plan Quinquenal, no pudo ser llevada del todo a buen término, debido al golpe militar de 1955 que interrumpió abruptamente el gobierno peronista. A este le sucedió la Revolución Libertadora, antes de que el gobierno de la nación sea asumido por el desarrollista Arturo Frondizi. Este último, fue quien supo sacar mayor provecho al aumento de la inversión extranjera directa que tuvo lugar a partir de 1958.

A pesar de la inestabilidad política y el déficit crónico de la balanza comercial, la producción manufacturera más compleja se las arregló, a finales de los años 50, para abrirse camino en el país.

Las industrias del complejo metalmecánico –lideradas por el sector automotriz y por la producción de tractores y maquinaria agrícola en general– adquieren un papel central dentro del proceso expansivo de dichos años. Es de particular importancia el caso de la producción de vehículos que es la primera experiencia argentina de organización fordista de la producción en torno de una “línea” de producción “continua” y de “lotes” relativamente grandes de fabricación. Dicho modelo organizacional requirió pautas de comportamiento laboral y modos de interdependencia con proveedores de partes y componentes hasta esos entonces casi desconocidos en el país (Katz & Kosacoff, 2003, pág. 387).

A inicios de los años 50, la producción automotriz en Argentina todavía se basaba en el ensamblaje a partir de la importación de las partes de los prototipos. Durante la segunda mitad de la década, sin embargo, se instalaron fábricas de producción automotriz, en las que la integración de sus procesos iba desde el diseño de carrocerías hasta el ensamblaje de motores. Ejemplo de ello es la creación, en 1955, de Industrias Kaiser Argentina (IKA), considerada la primera planta automotriz integrada de Sudamérica (McCloud, 2015).

Si bien IKA se instaló en 1955, como una sociedad mixta integrada principalmente por la empresa estatal de industrias mecánicas y Kaiser Motors Corporation⁸⁶, el primer modelo recién salió, en 1956, durante la presidencia de Frondizi. Posteriormente, durante los años 60, la compañía desarrolló el modelo IKA Torino⁸⁷, el cual fue en su momento considerado un éxito tanto en ventas como en desarrollo tecnológico.

En la década de 1960, entonces, el panorama de la estructura industrial argentina se veía de la siguiente manera:

Por un lado se encontraban las grandes empresas públicas, encargadas sobre todo de sectores básicos de la economía, por ejemplo hierro y acero, petróleo, etc., así como también energía, telecomunicaciones, transporte, y otros servicios básicos como agua, saneamiento urbano, puertos y aeronavegación, y por otro, un importante número de subsidiarias nacionales de grandes grupos transnacionales, dedicadas sobre todo a la producción de vehículos, productos farmacéuticos, petroquímicos secundarios, químicos, cigarrillos, tractores, equipamiento agrícola, alimentos, etc. En tercer lugar, un vasto contingente de empresas de capital nacional –muchas de ellas de carácter y manejo estrictamente familiar– que producían textiles, vestido, muebles, calzado, máquinas, herramientas y otros bienes de capital relativamente sencillos como motores, bombas, calderas, etcétera (Katz & Kosacoff, 2003, pág. 388)

⁸⁶ Esta empresa, liderada por Henry Kaiser, tenía el interés de incursionar en la industria automotriz, mas, no lo hizo en Estados Unidos por la presencia en este mercado de grandes corporaciones como Ford y General Motors. Al parecer, la Ley sobre Inversión Extranjera incidió en su decisión de preferir Argentina sobre otros países sudamericanos, como Brasil.

⁸⁷ El diseño fue hecho por la empresa italiana Pininfarina, gracias a la intervención del múltiple campeón de Fórmula 1 Juan Manuel Fangio.



El IKA Torino, hasta el día de hoy es considerado el automóvil argentino por excelencia (imagen con licencia de Creative Commons).

La excesiva dependencia a las divisas obtenidas a través de exportaciones primarias, sin embargo, pronto encontró sus límites. Esto se volvió evidente en la crisis de 1962-1963, cuando un nuevo déficit de cuenta corriente en la balanza de pagos aumentó las voces críticas, en Argentina, hacia algunas de las políticas orientadas al desarrollo hacia adentro.

En opinión de algunos intelectuales, [como Javier Villanueva y Guido di Tella], la “teoría de la industria incipiente”, una industria que debía protegerse para garantizar su supervivencia había sido aplicada con exageración y creado una seria distorsión de precios relativos (Rougier & Odisio , 2019, pág. 55).

Este debate, por supuesto, también tuvo eco en el pensamiento estructuralista, especialmente en el “modelo integrado y abierto” de Aldo Ferrer.

Así, en parte debido a las recomendaciones de la CEPAL, que comenzó a advertir ciertos efectos negativos del proteccionismo, pero también debido a un giro favorable en los términos de intercambio, los gobiernos argentinos volcaron su política exterior en pro de buscar aumentar las exportaciones argentinas en el extranjero. Sobre todo, durante los años 60, se volvió apremiante para las fábricas argentinas buscar mercados en el extranjero para vender sus manufacturas, ya que la creciente integración vertical de sus procesos produjo un encarecimiento continuo de sus insumos.

Durante los años 60, si bien la mayor parte de la producción fabril siguió siendo destinada para el mercado interno, hubo un aumento significativo de la participación del sector industrial en las exportaciones argentinas. En 1962 la participación de las manufacturas de origen industrial en el total de las exportaciones del país era únicamente del 4,6%. Al final de la década, en 1969, esta participación creció al 10%⁸⁸.

Esa notable expansión implicó un aporte de 20% sobre el total de los ingresos de divisas por vía comercial del país, contribuyendo a atenuar las limitaciones en el frente externo. La madurez y competitividad alcanzadas por las empresas del sector cobran mayor significación si se considera el avance en la exportación de bienes más complejos como maquinarias y productos metalmecánicos, e incluso de plantas “llave en mano⁸⁹” e ingeniería, en especial destinadas al ámbito latinoamericano (Rougier & Odisio , 2019, pág. 61).

La integración con mercados extranjeros, principalmente regionales, contribuyó sustancialmente al crecimiento del sector industrial del país. Tal como se muestra en la Tabla 4 en su época de mayor apogeo, la participación de la producción manufacturera llegó a rondar el 30% del total del PIB argentino.

Por otro lado, salvo entre 1962 y 1963, el PIB industrial no solo tuvo un crecimiento positivo durante los años 60, sino que su productividad también aumentó. A lo largo de la década la industria argentina incluso llegó a cerrar la brecha de productividad con los países más industrializados de Europa y con Estados Unidos.

⁸⁸ Ver tabla 4 de Rougier & Odisio (2019).

⁸⁹ Este tipo de operación se basa en una relación contractual en la que una empresa se compromete a entregarle a un cliente una unidad económica, por ejemplo, una fábrica, totalmente operacional.

Tabla 4

CRECIMIENTO INDUSTRIAL EN ARGENTINA

Años	Crecimiento del PIB (sector industrial)	Coefficiente de industrialización
1960	10%	0,29
1961	10%	0,30
1962	-6%	0,28
1963	-4%	0,27
1964	19%	0,29
1965	14%	0,31
1966	1%	0,30
1967	2%	0,28
1968	6%	0,27
1969	11%	0,27
1970	6%	0,30
1971	6%	0,30
1972	4%	0,30
1973	4%	0,28
1974	6%	0,29
1975	-3%	0,32

Fuente: elaborado por Rougier & Odisio (2019), a partir de datos de Ferreres (2010).

Por supuesto, no todo fue tan positivo para la industria argentina durante la década. En este sentido, autores como Krugman (1995) señalan que, si bien el PIB industrial creció, este lo hizo por debajo de su potencial. Aun así, existen razones para pensar, con la CEPAL, que durante estos años la industria argentina vivió su época de mayor esplendor.

El cambio estructural de la industria fue significativo entre 1950 y 1970: la participación de la industria pesada en el total de la producción manufacturera aumentó de 20,5% a 32,4%, mientras la participación de la producción de bienes de capital saltó de 9,7% a 22%. En contrasta, la participación de la producción de bienes de consume disminuyó un tercio (Duran, Musacchio, & della Paolera, 2017, pág. 330).

Sin embargo, más allá del éxito o fracaso del modelo de industrialización argentino, a la larga, este probó ser insostenible. Distintos factores pondrían fin, de manera abrupta, a este ambicioso proyecto tanto argentino, como sudamericano.

3.3.3. Salida de la ISI: una ruptura abrupta a un proyecto inconcluso

La junta militar que llegó al poder en 1976, autodenominada Proceso de Reorganización Nacional (PRN), no fue como las dictaduras que la precedieron. Esta pretendió instaurar un modelo de organización social “fundacional”, es decir, uno que sea irreversible. Las medidas económicas que tomó la dictadura no fueron la excepción, estas buscaron calar en lo más hondo de la estructura económica del país (Romani, 2020).

La consolidación del PRN, en Argentina, coincidió con el declive de la influencia regional de la CEPAL. Ello explicaría, en parte, que para formular su plan económico la junta confió en el abogado José Martínez de Hoz, quien, a pesar de no haber tenido vínculo con la comisión, ya había ejercido como ministro de economía durante la breve presidencia de José María Guido. La evaluación general del PRN de la gestión económica de las décadas previas fue muy negativa y de alguna manera marcaría el inicio de la evaluación que la economía neoclásica tiene, hasta nuestros días, de la experiencia de industrialización en Argentina.

Si bien en años recientes los economistas estructuralistas han procurado cuestionar la visión excesivamente crítica que la economía neoclásica ha tenido de la ISI, su intención jamás ha sido desconocer los errores que, sin lugar a duda, se cometieron durante la época. Así, por ejemplo, el propio Ferrer (1996), sin escatimar un espíritu autocrítico, resalta que, a lo largo

de la ISI, América Latina adoleció de tres problemas que no supo resolver: la baja competitividad de la industria, las altas tasas de inflación y una distribución del ingreso muy desigual. El PRN, sin embargo, exacerbó estas falencias, que mermaron la legitimidad del proceso de industrialización, para justificar la articulación de un nuevo modelo económico para Argentina.

A juicio del economista Albert Fishlow, los planteamientos del plan económico de Martínez de Hoz bien pudieron haber salido de cualquier libro de texto de teoría monetarista internacional⁹⁰. De acuerdo con esta última,

la tasa real de crecimiento está determinada por la acumulación de capital que le sirve de base. La demanda es manejada automáticamente por medio de los cambios en la oferta monetaria y estos son suficientes para corregir problemas temporales en la balanza de pagos. Si, por ejemplo, caen los precios de las exportaciones y disminuyen los ingresos, entonces, se pierden reservas, se contrae la oferta monetaria, caen los precios y los salarios internos, y se logra un nuevo equilibrio de pleno empleo compatible con la balanza externa. El ingreso real es más bajo como resultado del cambio exógeno en los términos de intercambio, pero eso no puede evitarse (Fishlow, 1985, pág. 40).

Ahora bien, cuando Martínez de Hoz asumió el ministerio de economía es preciso reconocer que la situación económica no era la mejor. La tasa anual de inflación era del 700% y el contexto internacional no favorecía a los precios de las exportaciones argentinas. A pesar de ello, el ministro optó por introducir gradualmente reformas económicas, en lugar de adoptar medidas de shock (Romani, 2020).

Con el objetivo de reducir la inflación y conseguir equilibrio macroeconómico, en 1976 Martínez de Hoz promulga una serie de medidas orientadas a disminuir el gasto fiscal. Estas incluyeron el congelamiento de los salarios, la liberación de las tarifas de los servicios públicos y la eliminación del subsidio a los combustibles. En cuanto a su política comercial el plan de Martínez de Hoz se orientó a la apertura del mercado externo, por medio de la liberación del mercado cambiario, la disminución de los aranceles, y la eliminación de los derechos de exportación.

⁹⁰ Por otro lado, a inicios de los años 80 fue relativamente extendida la hipótesis de que el plan económico de Martínez de Hoz respondió más a una motivación política que al frío análisis técnico de la economía.

Si bien en un inicio estas medidas aportaron cierto equilibrio macroeconómico, a la larga los resultados no fueron los esperados. Frente a un nuevo aumento de la inflación y del sobreendeudamiento estatal (Kosacoff, 2013), el PRN debió volver a la galera del desarrollismo para buscar una solución a la crisis económica. No fue hasta finales de los años 80 que se pudo consolidar el llamado “modelo neoliberal” en Argentina. Es por esto que los años 70 y 80 deben ser vistos como años de transición del modelo de desarrollo desde adentro a otro basado en la apertura comercial y la liberación económica.

4. LA INDUSTRIALIZACIÓN EN EL ECUADOR: UNA OBSESIÓN CONTAGIOSA

Hablar de industrialización en el Ecuador suele implicar entrar en un terreno escabroso. Desde la perspectiva de la CEPAL, el país estuvo dentro del grupo de países cuya participación en la producción industrial de la región no fue significativa. Por este motivo, autores como Pedro Pérez Herrero (2007) incluso sugieren que la economía ecuatoriana, entre 1950 y 1980, no pudo superar del todo el modelo primario exportador.

Por otro lado, no es menos cierto que, en este período, no faltaron esfuerzos del Estado orientados a fomentar el crecimiento de la industria ecuatoriana. Así, en consonancia con la tendencia regional este sector económico gozó, en los años señalados, de un auge sin precedentes.

La aparente contradicción de ambos indicios conlleva dificultades que ahuyentarían incluso a los investigadores más osados, más ahora que la industrialización ha dejado de estar entre las prioridades de la política económica en el Ecuador. Consideramos, sin embargo, nuestro deber reconstruir las vicisitudes de este proyecto civilizatorio antes de que queden completamente en el olvido.

Para este capítulo conservamos la estructura de los dos anteriores. En la primera sección exploramos los aspectos formales e institucionales que dieron forma a las políticas de industrialización en el Ecuador, entre 1957 y 1982. En la segunda sección, procuramos reconstruir el debate teórico en torno a dichas políticas. En la tercera sección, revisamos el desempeño que tuvo la industria ecuatoriana durante el período histórico en cuestión.

4.1. La JUNAPLA y los designios de la planificación industrial en el Ecuador

El relato sobre la planificación en América Latina suele vincular su surgimiento con los esfuerzos por racionalizar los procesos nacionales de industrialización. En efecto, este fue el caso de países como Argentina durante los gobiernos desarrollistas. El caso del Ecuador es un tanto distinto, ya que la planificación antecedió a la industrialización, propiamente dicha.

4.1.1. El origen de la JUNAPLA

En 1954 inicia sus operaciones la Junta Nacional de Planificación (JUNAPLA) en el Ecuador, siendo el primer país Latinoamericano en crear una entidad gubernamental orientada específicamente a articular las políticas de planificación. Si nos remitimos al lejano Ecuador de antes de los años 50, destacan algunos intentos de llevar a cabo una planificación de la intervención económica y social del Estado⁹¹, pero ninguno de ellos llegó a concretarse en una institución especializada en este tipo de políticas.

Hasta qué punto la creación de la JUNAPLA estuvo vinculada con el inicio de operaciones de la CEPAL no es del todo clara. Si bien a inicios de los años 50 los aires desarrollistas soplaban con fuerza al sur del continente americano, el Ecuador encontró refugio en el auge de las exportaciones bananeras para superar la profunda crisis política y económica de los años 40.

El presidente Galo Plaza Lasso (1948-1952) quiso aprovechar el boom bananero impulsando una política de modernización económica y social en el Ecuador. Con este fin buscó asesoría de la recientemente creada CEPAL para llevar a cabo un diagnóstico del desarrollo económico y social del país⁹². En 1953 la Comisión publica el informe *El desarrollo económico del Ecuador*, el cual expone por primera vez de una manera sistemática los aspectos básicos de la estructura de la economía ecuatoriana (Santos Alvite, 1979).

Una de las conclusiones que sorprenden, del informe de la CEPAL, es el poco vigor con el que este llama a iniciar un proceso de industrialización por sustitución de importaciones

⁹¹ El antecedente inmediato a la JUNAPLA fue el Consejo Nacional de Economía. 20 años antes, sin embargo, durante la primera presidencia de José María Velasco Ibarra se le encomendó a don Víctor Emilio Estrada redactar un documento orientado a mejorar la gestión integral del gobierno. A pesar de su calidad y su solidez, pudo más la fragmentación y la conflictividad en el Congreso Nacional al decidir no aprobar el denominado “Plan Estrada” (Peñaherrera Padilla, 1991). Como se verá a lo largo del capítulo esta no fue la última vez en la historia del Ecuador en la que la política se superpone al diagnóstico técnico y especializado.

⁹² Con este fin, una misión de la CEPAL, que inicialmente contó por un corto período de tiempo con el mismísimo Prebisch, se desplazó al Ecuador entre noviembre de 1951 y febrero de 1952.

en el Ecuador. Tal como sucedió con el Plan Prebisch, durante los mismos años, el diagnóstico técnico de la CEPAL enfatiza en la necesidad de aumentar la reserva de divisas por medio de las exportaciones de bienes primarios antes que profundizar una política agresiva de industrialización. En el caso del Ecuador esto era apremiante, pues la ISI, al obligar a aumentar las importaciones de insumos y de bienes de capital, precisa contar con una reserva considerable de divisas. Por otro lado, por factores socioeconómicos y demográficos⁹³, la CEPAL no veía posible articular en el futuro inmediato un mercado interno que pueda consumir los bienes producidos por la industria local (CEPAL, 1954).

Las iniciativas del presidente Plaza Lasso eran un presagio de los cambios por venir. En 1952, ganó por tercera ocasión la presidencia José María Velasco Ibarra, personaje que marcó como ninguno la política ecuatoriana durante el siglo XX. A diferencia de sus impulsivas administraciones previas, Velasco Ibarra supo ver el rédito político y económico que la planificación gubernamental traía con los nuevos tiempos. Este giro en su liderazgo político vio sus frutos, siendo este el único período presidencial en el que pudo completar los cuatro años para los que fue elegido⁹⁴.

El auge de las exportaciones de banano iniciada en el gobierno anterior (Baquero Méndez & Mieles López, 2014) demandaba mayor interconectividad para llevar las cosechas a los principales puertos del país como Machala, Guayaquil y Manta. Así, la necesidad de mejorar la red vial obligó a Velasco Ibarra a volcar su mirada a obtener recursos externos provenientes de organismos financieros internacionales, específicamente del Eximbank y del Banco Mundial.

Durante el gobierno de Velasco Ibarra se plantea a las Agencias Internacionales de Crédito la necesidad de que para expandir la frontera agrícola y para tener una óptima producción de plantaciones que ya se habían desarrollado, y que no tenían acceso al mercado por falta de comunicaciones, era necesario ampliar el crédito externo para vialidad. Las Agencias Internacionales, en respuesta, plantean a Ecuador la necesidad de que se justifiquen esos programas de carreteras, surgiendo entonces una serie de exigencias para que se demuestre la rentabilidad de los proyectos viales, y como fruto de esas exigencias surge la necesidad de establecer un grupo de técnicos, un grupo de economistas que, básicamente, junto a otros profesionales, justifiquen técnica, económica y financieramente los proyectos.

⁹³ En 1950, uno de los más bajos de América Latina (Salvador Gordillo, 1992).

⁹⁴ Por distintos motivos, Velasco Ibarra no pudo concluir los otros cuatro períodos para los que resultó electo.

Es así como en el Banco Central surge la idea de crear un grupo de expertos para hacer frente a estos problemas y hacer un análisis global del comportamiento de la economía nacional. Como fruto de esas exigencias, nace en 1954, la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (Santos Alvite, 1979, pág. 579).

Siguiendo su preocupación por la obra pública, en 1956, la JUNAPLA formuló el primer Plan Nacional de Electrificación. En la formulación de este plan parece haber tenido bastante incidencia el informe de la CEPAL, ya que este llamó la atención que para inicios de los años 50 la capacidad de energía eléctrica instalada, apenas 35000 KW, era la menor de América Latina (Ojeda Segovia, 2013; Salgado, 1990).

Como se verá a lo largo del capítulo, sin embargo, el ámbito de competencia y alcance de la JUNAPLA no se redujo a proyectos de infraestructura. Desde su concepción, se aspiró a que la Junta cumpla un trabajo amplio y ambicioso dentro del Estado ecuatoriano, más específicamente se definió que “su función básica [sería la de] asesorar al Poder Público en la formulación de planes para el desarrollo económico del país y en la coordinación de su política económica” (ILPES, 1978, pág. 31)

4.1.2. Ley de Fomento Industrial de 1957

Como se ve, los aires desarrollistas que soplaban en el Ecuador a inicios de los años 50 venían de distintas fuentes. Si bien la JUNAPLA mantuvo vínculos con la CEPAL a lo largo de su existencia, su doctrina no siempre respondió del todo al análisis técnico del estructuralismo latinoamericano.

En 1956, Camilo Ponce Enríquez, uno de los cofundadores del Partido Social Cristiano, fue elegido presidente de la república y la formulación de la Ley de Fomento Industrial es una de las medidas por las que es recordado⁹⁵. Hacia finales de los años 50, sin embargo, el desarrollo de una burguesía industrial en el Ecuador era todavía bastante incipiente. Por otro lado, la recomendación de la CEPAL, tal como señala su informe en años previos, no era

⁹⁵ Según la profesora Grace Jaramillo, la Ley no fue del todo derogada hasta 2010, cuando se la reemplazó con el marco legal del Código de la Producción (Jaramillo, 2016). En el período que nos ocupa, esta tuvo reformas importantes en 1964, 1970 y 1973.

precisamente iniciar una política agresiva de sustitución de importaciones en el Ecuador. Bajo estas condiciones, no deja de llamar la atención la decisión de Ponce Enríquez de iniciar la aventura de industrializar la economía nacional.

A pesar de que el Ejecutivo recibió asesoramiento de la JUNAPLA y del Banco Central en la formulación de la Ley de Fomento Industrial, esta principalmente obedeció al giro que la política económica experimentó bajo el gobierno de Ponce Enríquez. Según el sociólogo Victor Hugo Torres Dávila, a finales de los años 50 se tomaron una serie de medidas en el Ecuador orientadas a restringir la capacidad del régimen de “Monopolios del Estado”. Por medio de estas medidas se procuró privatizar las pocas empresas que para entonces eran propiedad del Estado ecuatoriano.

Fue el caso de las fábricas de fósforos y tabaco, la refinería de sal de Salinas, una enlatadora de pescado en Manta, la destilería de alcohol en Durán, empresas que fueron puestas en venta y/o arriendo, pues se trataba de desplazar las pocas empresas estatales al sector privado (Torres Dávila, 2012, págs. 61-62).

Para entender mejor la orientación de la política económica del gobierno socialcristiano de Ponce Enríquez se debe tener en cuenta que, durante la segunda mitad de los años 50, hubo un incremento notable de las inversiones de las empresas transnacionales en los países periféricos. En este sentido, con la Ley de 1957 se buscaba “estimular el desarrollo fabril dentro de un esquema de apoyo a la producción nacional, y de incentivo a la inversión e iniciativa privadas” (Torres Dávila, 2012, pág. 65). Tal como sucedió en el caso de la industria automotriz en Argentina, entre los años 50 y los años 70 los países latinoamericanos promulgaron una serie de medidas para que a las transnacionales les sea atractivo invertir en la producción industrial local. Lamentablemente, este sesgo muchas veces fue en detrimento de la producción agropecuaria.

El interés del gobierno por atraer al capital extranjero se evidencia en el hecho que, en el Ecuador, hasta 1971, este recibió el mismo tratamiento que el capital nacional. El Estado, en cambio, estuvo lejos de ser contemplado, por la Ley de 1957, como el motor principal del impulso que se le quería dar a la industria local. Así, por ejemplo, durante la primera década del programa ecuatoriano de industrialización no se crearon empresas estatales, cosa que, en países como Argentina, sí sucedió.

El aspecto central de la Ley de Fomento Industrial consistía en establecer un marco normativo e institucional que promueva las iniciativas orientadas a la producción industrial en el Ecuador. Esto se lo hizo por medio de un régimen de incentivos gubernamentales tanto asumiendo parcialmente los costos de la producción industrial, como aligerando la carga del impuesto a la renta.

Torres Dávila (2012) cita la Ley de 1957 para señalar que para que las empresas puedan acogerse a los beneficios de esta debían estar en una de estas tres categorías:

Una primera denominada “Categoría A”, que cubría aquellas empresas elaboradoras de materia prima, productos semi-elaborados que estaban en condiciones de sustituir mercancías vitales tradicionalmente importadas. Un segundo grupo o “Categoría B” protegía a las industrias productoras de bienes que satisfacen necesidades relacionadas con la subsistencia y salud de la población, cuya importación estaba en capacidad de sustituirse con la elaboración local, y presentaba posibilidades de exportación una vez cubierto el mercado interno. La “Categoría C” beneficiaba aquellas industrias que transformaban materia prima o semi-elaborada y que convienen al desarrollo nacional, pero que no han sido incluidas propiamente en las otras categorías (págs. 64-63).

Dependiendo de la categoría, las empresas recibían beneficios por medio de la desgravación a los aranceles de importación tanto de bienes de capital como de insumos para la producción industrial. Consecuentemente, a las empresas, en la categoría A, se les eximía el 80% de los aranceles de importación de maquinaria y de materia prima, a las empresas en la categoría B, el 80%, solo en maquinaria, y a las empresas en la categoría C, el 50%, también solo en maquinaria⁹⁶.

La deducción del impuesto a la renta, sin embargo, no dependió de la clasificación señalada, sino de la disposición de las empresas de reinvertir sus utilidades en producción industrial. Por ejemplo, “hasta 1964, la Ley del Impuesto a la Renta [estableció] la deducción del 25 por ciento de las cantidades que las empresas industriales invirtieran en el aumento o mejora de sus instalaciones” (Salvador Gordillo, 1992, pág. 142).

Si bien desde su fundación la JUNAPLA fue la encargada de delinear la estrategia de desarrollo nacional, la formulación e implementación de la política de industrialización nunca recayó en una sola entidad gubernamental. Así, a lo largo de los años 60, “la

⁹⁶ Estos datos son tomados de la tabla de la página 141 del estudio de Salvador Gordillo (1992).

clasificación de las empresas, de acuerdo con la Ley, [estuvo] confiada a un Comité Interministerial de Fomento Industrial en el que [intervenían], con voto, el Ministerio de Industrias, el Ministerio de Finanzas y la Junta de Planificación” (Salvador Gordillo, 1992, pág. 145). De igual manera, una vez creado, en 1962, el Centro Ecuatoriano de Desarrollo Industrial (CENDES), este actuó como asesor de dicho comité.

4.1.3. El Plan Decenal

El cambio de década trajo consigo el fin de la relativa estabilidad política de la que gozó Ecuador durante los años 50. Si bien la década comenzó y terminó con los dos últimos de los cinco velasquismos, la democracia ecuatoriana se vio vulnerada por la Junta Militar, presidida por el almirante Ramón Castro Jijón, que gobernó de 1963 a 1966. Sin embargo, tal como sucedió en Argentina, la inestabilidad política no impidió a Ecuador formular su primer plan nacional de desarrollo, el cual, más allá de sus éxitos y fracasos, es un documento que recoge el ansia de progreso que impregnó a la sociedad ecuatoriana, durante la segunda mitad del siglo XX.

A la cabeza de la elaboración del Plan Decenal estuvo Germánico Salgado⁹⁷, quien quizá sea el economista más renombrado en la historia de Ecuador. Desde 1957, él había ejercido de director técnico de la JUNAPLA y seguramente a él se le debe gran parte del espíritu desarrollista que emana del documento en cuestión.

Qué mejor que el juicio equilibrado de Germánico Salgado para tener una primera aproximación a esta tentativa modernizante, en el Ecuador de los años 60.

En el lapso que nos ocupa, además de otros programas sectoriales y regionales, la Junta Nacional de Planificación preparó el Plan General de Desarrollo Económico y social 1964-1973, [también llamado Plan Decenal], que fue adoptado por la Junta Militar y se llevó a cabo, si bien con omisiones y excesos, en su primer período quinquenal: 1964-1969. Fue un documento que tuvo influencias sobre la idea que la sociedad se hizo del desarrollo, aparte del efecto que pudo haber tenido sobre la acción del Estado (Salgado, 1995, pág. 30).

⁹⁷ Antes de iniciar su carrera en el servicio público, Salgado había obtenido una licenciatura en Ciencias Políticas y Sociales en la Universidad Central del Ecuador. “En 1949, fue enviado por el Banco Central del Ecuador a especializarse en la Universidad Central de Madrid (hoy Universidad Complutense), donde recibió su doctorado en 1953” (Pitarque, 2018, pág. 147).

Por otro lado, además de la influencia del pensamiento desarrollista de Germánico Salgado, hubo dos factores más que impulsaron el auge de la planificación en esta década.

En primer lugar, en 1961, el gobierno de Estados Unidos hacía pública su intención de modificar su política exterior hacia América Latina, por medio de la proclamación de la Alianza para el Progreso. Precisamente, el Plan Decenal, fue un documento que hizo bastante bien en recoger las propuestas acordadas, en la conferencia de Punta del Este. En este sentido, este “propiciaba fundamentalmente tres tipos de medidas: la reforma de la administración pública, la reforma tributaria y la reforma a la estructura de tenencia de la tierra y expansión de la frontera agrícola” (Moncada-Sánchez, 1974, pág. 36).

En segundo lugar, la Junta Militar, que gobernó entre 1963 y 1966, a pesar de no haber participado en la redacción del documento, se apropió, en un giro inesperado, de las ideas esbozadas en el Plan Decenal. Fue así como los militares ecuatorianos, quienes habían permanecido relativamente alejados de la vida política desde 1925, se sintieron interpelados por las ideas desarrollistas en boga. Tanto en los años 60, como posteriormente en los años 70, estos sintieron que era su deber llevar al Ecuador, de una vez por todas, por la senda del progreso. Es posible que el poco énfasis que la planificación de entonces puso en la variable política, haya avivado la falsa ilusión de que el desarrollo podía ser alcanzado prescindiendo del sistema democrático.

En cuanto a los logros del Plan Decenal, la reforma tributaria tuvo mejores resultados que la reforma administrativa y que la reforma agraria. La reforma tributaria,

fue una reforma bien concebida que buscaba, primero, simplificar el sistema tributario, reemplazando una multitud de impuestos (1200) de escaso o nulo rendimiento, por unos cuantos impuestos de amplia base de carácter nacional. Eso se hizo en efecto. Se reformó el impuesto progresivo a la renta, tratando de facilitar su recaudación; se creó un impuesto a las ventas que por su concepción se aproximaba a un impuesto al valor agregado. Con otros cambios realizados, ya sea sobre la incidencia de los impuestos o sobre su administración, se consiguió aumentar la carga tributaria desde el 15% del PIB, que era la cifra de 1960, a 18,5% en 1970 (Salgado, 1995, pág. 41).

En estos términos, el aumento de la eficacia de la recaudación tributaria del Estado ecuatoriano contribuyó a aliviar parcialmente sus maltrechas cuentas fiscales, durante los años 60⁹⁸.

La reforma agraria, en cambio, tuvo resultados más modestos para poder mejorar el régimen de propiedad del sector agropecuario en Ecuador. De igual manera, la inestabilidad política durante la segunda mitad de los años 60 vio echar por tierra las tentativas de la reforma administrativa de crear un sistema coordinado de planificación nacional, e incluso conspiró en contra de la implementación del segundo período del Plan Decenal (1969-1974).

En 1966, debido a conflictos internos de las Fuerzas Armadas, y al creciente rechazo de la ciudadanía, la Junta Militar decidió iniciar el proceso de retorno a un gobierno democrático. Con este fin, se sucedieron los gobiernos transitorios de Clemente Yero y Otto Arosemena. Finalmente, en 1968 José María Velasco Ibarra fue elegido presidente del Ecuador, por quinta y última vez.

En cuanto a la política industrial, el Plan Decenal no modificó sustancialmente el rol protagónico que la Ley de 1957 le asignó al sector privado.

El Gobierno Militar intentó viabilizar la propuesta tecnocrática, a través de la construcción de un marco legal e institucional propicio para el desarrollo del sector fabril⁹⁹. Además, creó facilidades, tratos preferenciales y estimuló la incorporación de maquinaria, equipo y personal administrativo y técnico, con el fin de que el sector privado respalde el impulso necesario para alcanzar el desarrollo industrial, ya que, en aquel momento, era visto como el único segmento en condiciones de generar un cambio socioeconómico de la magnitud esperada (Ojeda Segovia, 2013, pág. 112).

De igual manera, el Plan Decenal hizo poco para potenciar las exportaciones de las manufacturas ecuatorianas. Durante los años 60, la única medida que el Ecuador implementó en esta dirección fue la devolución condicionada de tributos o sistema de drawback. Por

⁹⁸ Si bien 1961, 1965 y 1969 fueron malos años para las exportaciones ecuatorianas, el principal motivo del déficit fiscal fue el aumento descontrolado del gasto público, el cual tiene sus orígenes precisamente en los años 60 (Salgado, 1995)

⁹⁹ En 1964 el gobierno ecuatoriano creó la Corporación Financiera Nacional (CFN), con el propósito de gestionar fondos para financiar las iniciativas orientadas a la producción industrial, que sean más viables.

medio de este mecanismo se les permitía a los exportadores ecuatorianos recuperar los montos pagados en aranceles a la importación de insumos usados en sus plantas industriales.

La finalidad de este [...] es evitar que el pago de impuestos a la importación de insumos utilizados para la elaboración de productos para la exportación incremente el costo y precio final del producto, afectando la competitividad de las empresas en el exterior (UDLA, 2016, pág. 2).

Posteriormente, en los años 70, se implementarían medidas complementarias, al sistema de drawback, para promover la exportación de las manufacturas ecuatorianas. Esto respondió, principalmente, a la creación del Pacto Andino en 1969.

4.1.4. El Pacto Andino

Si bien la Alianza para el Progreso perdió su ímpetu inicial, a raíz del asesinato del presidente Kennedy, esta despertó la consciencia en los distintos de gobiernos latinoamericanos acerca de la necesidad de profundizar la cooperación interestatal. Paralelamente, la creación en 1966 de la Comunidad Económica Europea se convirtió en un ejemplo a seguir en términos de la institucionalización de políticas de integración regional. En este contexto, Chile, Perú, Ecuador, Bolivia y Colombia se reunieron en Cartagena, en 1969, con el fin de crear un mercado común en el área por donde se extiende la cordillera de los Andes¹⁰⁰.

En la región, este acuerdo estuvo precedido por la creación, en 1960, de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)¹⁰¹, la cual cuenta como la tentativa más antigua de integración en América Latina. “Vale decir que el [Pacto Andino] se crea dentro de ALALC y sin salirse de ella” (Meza San Martín, 1981, pág. 16). Lo hace, sin embargo, ante la necesidad de contar con un acuerdo de integración que, al abarcar un área geográfica más pequeña, pueda responder de manera específica a las necesidades y demandas de los países andinos, especialmente de aquellos de menor desarrollo relativo como Ecuador y Bolivia.

¹⁰⁰ En 1996, el Pacto Andino pasó a ser la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

¹⁰¹ Este acuerdo, firmado en Uruguay, tuvo en su nacimiento 11 países signatarios: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador México, Paraguay, Perú, Venezuela y Uruguay (Meza San Martín, 1981). En 1980 la ALALC fue reemplazada por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

Interesa resaltar que la necesidad de profundizar el proceso latinoamericano de industrialización fue un factor de peso en la firma tanto de la ALALC como del Pacto Andino.

El argumento central que se visualiza, [en ambos acuerdos], es la idea de que el proceso de industrialización de los países requiere para su continuación y vigorización de una ampliación del mercado, lo cual no puede darse en condiciones favorables para los países dado su menor grado de desarrollo con relación a la competencia internacional (Meza San Martín, 1981, pág. 14).

El Pacto Andino, sin embargo, fue más allá que la ALALC al establecer un programa de complementación industrial, el cual es expuesto más adelante.

Nuevamente, el proceso de incorporación de Ecuador al Pacto Andino estuvo liderado por Germánico Salgado. Entre 1965 y 1969, el economista ecuatoriano se había radicado en la ciudad de Washington, ocupando el cargo de director del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de Estados Americanos (OEA). “A su regreso, el Gobierno, [de Velasco Ibarra], lo nombró miembro de la Junta del Acuerdo de Cartagena, en Lima¹⁰²” (Pitarque, 2018, pág. 151).

Precisamente, el fogueo internacional de Germánico Salgado facilitó la asesoría de organismos multilaterales, de distinta índole, en la aventura integracionista del Ecuador. En el Pacto Andino, sin embargo, jugó un papel tan o más activo el Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), entidad creada en 1965 por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que la misma CEPAL. Esto se refleja en textos que marcaron la hoja de ruta de la política exterior del Ecuador en su incorporación al Pacto Andino, tales como *Bases para una estrategia de desarrollo de la economía ecuatoriana en el contexto de la integración subregional*¹⁰³, el cual es un manual que la JUNAPLA (1969) publicó en colaboración con el INTAL/BID.

Consecuentemente, la relevancia del BID para el Pacto Andino no aminoró en los años 70. Al contrario, esta aumentó con el avanzar de la década, tan es así que hacia 1974 puso a

¹⁰² La primera publicación de repercusión internacional de Germánico Salgado (1970), que trata precisamente sobre integración regional, vio la luz en estos años y se la hizo con el auspicio del INTAL/BID

¹⁰³ El capítulo de esta publicación que trata sobre el sector agropecuario se basa en un trabajo colaborativo que la JUNAPLA realizó con un equipo técnico del ILPES en el mismo año.

disposición de los países andinos de menor desarrollo relativo 500 millones de dólares en fondos fiduciarios, a repartirse en 100 millones anuales durante 5 años. El financiamiento de este dinero vino de las rentas petroleras venezolanas (División de Desarrollo Industrial, 1974).

Adentrándonos en el programa de complementación industrial, este respondió a la estrategia del Acuerdo de Cartagena de implantar una estructura integrada que permita a los países signatarios realizar, al menos, los aspectos básicos de todas las facetas involucradas en la producción industrial. Con este fin se elaboró un régimen especial para Ecuador y Bolivia, ya que al haber sido estos los países más atrasados del área andina, se buscó que estos puedan igualar su estructura económica con los demás países del bloque. En los principios constitutivos del Pacto Andino primó, por tanto, “el criterio del desarrollo regional homogéneo sobre el de las ventajas comparativas¹⁰⁴” (Pfaller, 1978, pág. 144).

Cabe resaltar que, en el Ecuador, los límites para la ISI fueron más estrechos que en países grandes, pioneros en esta experiencia, como Argentina. En el país andino, la dependencia a la exportación de bienes primarios, específicamente frutas tropicales, para obtener divisas, fue mucho mayor. De igual manera, Argentina. Esto no solo asfixió la balanza comercial ecuatoriana, sino que el margen de maniobra de su producción manufacturera fue mucho menor, en comparación con los otros países latinoamericanos.

Conscientes de sus limitaciones, fue iniciativa de la delegación ecuatoriana proponer el régimen especial que consta en el documento original del Acuerdo de Cartagena. Por medio de este se le asignaron al Ecuador “derechos exclusivos de producción para determinados productos de las ramas industriales más importantes, con mercados asegurados en los demás países” (Pfaller, 1978, págs. 143-144). Específicamente, por medio de la Decisión 57, del Acuerdo de Cartagena, se le asignó al Ecuador un trato preferencial en el programa de desarrollo del sector metalmecánico para el área andina.

Dentro de este programa se le asignó al Ecuador, entre otras, las siguientes unidades: maquinaria para la industria láctea, brocas, mechas, escariadores, prensa hidráulica, máquinas

¹⁰⁴ No sucedió lo mismo con la ALALC, y ello pudo haber sido uno de los motivos por los que la asociación tuvo pocos avances a lo largo de los años 60.

alternativas de arranque en viruta, prensas formadoras para la industria plástica, instrumentos de medida y control, centrífugas, aparatos de corte y seccionamiento menores de 1000 voltios, relojería, sistemas hidráulicos, manómetros (Cevallos, 1985, pág. 75).

Lamentablemente, el trato preferencial acordado para Ecuador no siempre fue respetado por otros países del bloque. Aun así, los años 70 fue la década con mayores tasas de crecimiento en toda la historia de la industria ecuatoriana. En ello, sin embargo, incluso más que el Pacto Andino, tuvo que ver la transición del Ecuador de una economía agropecuaria a una petrolera. Sobre ello trata, precisamente, el último numeral de la sección.

4.1.5. Años 70: Petróleo, militares e industrialización

Los años 70 marcan el inicio de la “era petrolera” en el Ecuador. Aunque las primeras exploraciones en busca de petróleo se remontan a inicios del Siglo XX en el país¹⁰⁵, no fue hasta las últimas décadas del siglo que este recurso energético pasó a convertirse en la principal fuente de ingreso del Estado ecuatoriano. Una vez confirmadas, en 1968, la disponibilidad de reservas de petróleo en la Amazonía ecuatoriana, para pasar de la fase de exploración a la fase de explotación, se concesionaron grandes extensiones del territorio nacional a empresas privadas. “Bajo esta lógica, el país tenía entregadas, a compañías nacionales y extranjeras, más de 9 millones de hectáreas de superficie en concesiones para explotación de hidrocarburos; es decir, se había entregado un poco menos de la mitad del territorio nacional” (Ojeda Segovia, 2013, págs. 124-125).

Si bien Velasco Ibarra, a inicios de los años 70, aunó esfuerzos para obtener un mejor trato para el Estado ecuatoriano¹⁰⁶, su gestión no consiguió mayores resultados en favor de dicho objetivo. Los pocos avances que mostraba el gobierno para aprovechar los ingresos petroleros en pro del desarrollo nacional terminaron exasperando a las Fuerzas Armadas ecuatorianas, las cuales, a lo largo de los años 60, se habían sentido interpeladas, por el discurso desarrollista, a tener un rol protagónico para encauzar al Ecuador en la senda del progreso.

¹⁰⁵ A diferencia de la exploración llevada a cabo, durante los años 60, a inicios del siglo XX la exploración en busca de petróleo se centró en las provincias del litoral ecuatoriano.

¹⁰⁶ En su gobierno se expidió la Ley de Hidrocarburos de 1971, con la que se reclamaba para el Estado ecuatoriano la soberanía sobre la explotación y la comercialización de los pozos petroleros ubicados en el territorio nacional.

En febrero de 1972, las Fuerzas Armadas decidieron asumir las riendas del Estado ecuatoriano, por medio de un golpe de estado al entonces presidente José María Velasco Ibarra.

Como resultado de un acuerdo interno del mando militar, el general Guillermo Rodríguez Lara fue designado jefe supremo del gobierno autodenominado “revolucionario” y “nacionalista”. Varias organizaciones sociales, políticas y académicas calificaron a este gobierno como “dictadura”, por concentrar el poder y haber surgido al margen de la Constitución. Al respecto, cabe señalar que el régimen militar no práctico excesos de represión, como sí sucedió en otras dictaduras en América Latina (Argentina y Chile, por ejemplo). Al contrario de lo que se puede suponer, el gobierno militar buscó, en sus inicios, la desoligarquización de la estructura social y económica, a través de una mayor participación popular en el proyecto social y político que diseñó (Ojeda Segovia, 2013, pág. 123).

Hasta cierto punto el general Rodríguez Lara quiso retomar las políticas reformistas de la Junta Militar anterior (1963-1966). En su caso, sin embargo, tanto él como muchos de los militares ecuatorianos de entonces, también se sintieron inspirados por el discurso antiimperialista del general Juan Velasco Alvarado, quien, a su vez, había asumido la presidencia del Perú en 1968¹⁰⁷. Esto implicó que durante la dictadura que gobernó entre 1972 y 1976 haya habido una constante pugna dentro del gobierno entre un ala más “nacionalista” y un ala más “tecnocrática” (Moncayo, 2017) En este sentido, los gobiernos militares de los años 70 procuraron llevar adelante una política que fortalezca al Estado nacional, pero sin perder de vista el diagnóstico del análisis técnico y calculado, el cual delimita qué políticas son posible implementar.

Como era de esperarse, una de las primeras acciones del gobierno de Rodríguez Lara fue cambiar los contratos petroleros. Con esto no solo se logró aumentar, temporalmente, los ingresos del Estado¹⁰⁸, sino que con ello el Ecuador ganó soberanía sobre un recurso que desde entonces ha sido estratégico para el desarrollo nacional. Para ello fue fundamental la

¹⁰⁷ Esta orientación se reafirmó con el respaldo del gobierno nacional revolucionario a las tesis tercermundistas del bloque de los países no alineados. La postura antiimperialista del general Rodríguez Lara, incluso, se saldó con la adhesión del Ecuador a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), organización responsable del embargo de las exportaciones petroleras a las potencias occidentales, en 1973, luego de la guerra de Yom Kippur.

¹⁰⁸ Este pasó a percibir aproximadamente 2 millones de dólares diarios, por concepto de regalías e impuestos (Marini, 1976).

creación de la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE), empresa energética de índole estatal que inició sus operaciones en 1972. Desde, entonces, se ha aspirado a que sea el Estado el principal responsable de la administración de las rentas obtenidas por la explotación petrolera en territorio ecuatoriano.

Por otro lado, Rodríguez Lara procuró aumentar el protagonismo de la JUNAPLA en la toma de decisiones, con el fin de fortalecer la administración tecnocrática del Estado. En 1972 se nombró presidente, de dicha cartera de Estado, al Ingeniero Pedro Aguayo, quien venía de concluir su formación de posgrado en el ILPES. Con el Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-1977 (PITD) se trazó la hoja de ruta con la cual se pretendía que el Ecuador salga del subdesarrollo económico, supere la desigualdad social y consolide su soberanía nacional¹⁰⁹.

En síntesis, “el período 1973-1977 constituye un hito en la planificación ecuatoriana: por primera vez, convergen la voluntad política de la administración estatal, los esfuerzos planificadores tendientes a instaurar un Estado desarrollista y la holgura económica generada por los recursos petroleros” (Ojeda Segovia, 2013, pág. 123). Este nuevo contexto posibilitó al gobierno nacional revolucionario de Rodríguez Lara delinear una política económica cuyo motor pasó a ser el sector público, a diferencia con lo que venía ocurriendo en el período desarrollista, iniciado en los años 50 en el Ecuador.

Uno de los proyectos más importantes de la administración de Rodríguez Lara fue el encaminado a revitalizar el crecimiento y la productividad del sector agropecuario. En este sentido, además, de intentar concluir la reforma agraria iniciada 10 años atrás, el gobierno militar llevó a cabo “una política de colonización, con la finalidad de eliminar la pobreza en el campo y evitar la acelerada afluencia de la población rural a los centros urbanos” (Ojeda Segovia, 2013, pág. 130). Muchos de los excedentes de las rentas petroleras, por tanto, fueron destinados a otorgar créditos y subsidios a productores agrícolas.

¹⁰⁹ En cuanto a las exportaciones el PITD reafirmó la política exterior establecida en el Acuerdo de Cartagena de 1969 (Fernández, 1989).

Por otro lado, durante estos años, el Estado ecuatoriano intensificó la transferencia de capitales de las rentas petroleras hacia el sector industrial. Esto implicó un importante sacrificio fiscal, ya que el Estado destinó recursos o dejó de percibirlos para promover la rentabilidad de distintas empresas industriales¹¹⁰. Los mecanismos implementados con este fin fueron políticas derivadas tanto de la previamente mencionada Ley de Fomento Industrial, como de estrictos controles arancelarios.

Durante el gobierno de Rodríguez Lara, la Ley de Fomento Industrial, vigente desde 1957, estableció criterios más específicos para clasificar a las empresas industriales. En términos generales, estas pueden ser agrupadas en tres criterios de clasificación: 1) Bienes no duraderos, 2) Bienes intermedios, 3) Bienes duraderos. En la Tabla 5, se puede ver la lista desagregada de la clasificación, llevada a cabo por el Estado ecuatoriano en los años 70, de las empresas industriales.

¹¹⁰ Resulta difícil tener el monto exacto de este rubro, ya que al sacrificio ocasionado por los cuerpos legales ya mencionado cabría agregar el gasto público destinado a financiar la acción de las instituciones del Estado que apoyan al sector. Las cifras que se disponen respecto al sacrificio fiscal muestran que este alcanzó un monto de 7800 millones en el período 1975-81 (Fernández, 1989, págs. 194-195)

Tabla 5

EMPRESAS CLASIFICADAS EN LA LEY DE FOMENTO INDUSTRIAL (1970-1980)

Rama Industrial	N° de empresas	% Inversión Total	% Producción Total
Alimentos excepto bebidas	92	17	22,4
Alimentos diversos	22	6,5	9,8
Bebidas	26	4,9	7,7
Textiles	55	7,1	5,5
Prendas de vestir	7	0,2	0,5
Cuero y sucedáneos	8	0,6	0,5
Calzado	3	0,1	0,2
Madera excepto muebles	38	4,5	4,1
Accesorios de madera	7	0,4	0,9
Papel y derivados	21	4,1	4
Imprentas, editoriales	14	1,3	1,5
Sustancias químicas industriales	15	3,7	2,6
Otros productos químicos	34	3,3	4,2
Derivados de petróleo y carbón	3	0,6	0,6
Productos de caucho	4	0,1	0,1
Productos de plástico	38	4,5	3,4
Objetos de barro, loza y porcelana	3	1	0,5
Vidrio y objetos de vidrio	8	3,3	1,4
Minerales no metálicos	56	13,8	8,6
Productos de hierro y acero	15	12	0,9
Productos de metales no ferrosos	5	1	0,9
Productos metálicos excepto maquinaria	30	2,2	2,8
Construcciones metálicas no eléctricas	8	0,7	1,1
Aparatos y suministros eléctricos	41	4,9	6,1
Material de transporte	20	1	1,8
Equipo profesional y científico	6	0,6	1
Industrias manufactureras	19	0,6	0,6
TOTAL	598	100	100

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de Fernández (1989).

A juzgar por los datos que arroja la tabla, las ramas industriales orientadas a la producción de bienes no duraderos son la que, entonces, agrupaban el mayor número de empresas industriales. Específicamente, la producción de alimentos (311), con 92 empresas, es la rama que, entonces, concentraba el mayor número de empresas en el sector industrial ecuatoriano. Estos números también se reflejan en el valor bruto de la producción, ya que, en los años 70, la producción de alimentos contribuía casi a la cuarta parte (22,4%) del total de la producción industrial en el Ecuador.

En el caso de los bienes intermedios, la rama que aglutinaba el mayor número de empresas era la de los minerales no metálicos (369), con 56 empresas. Debido a que la rama de la minería no metálica concentraba muchas menos empresas que la industria alimenticia, su contribución al total de la producción industrial era mucho menor, que la de esta última, llegaba únicamente al 8,6%.

La diferencia en el tamaño de ambas ramas, sin embargo, no se refleja en la inversión porcentual que recibía cada una. Mientras las industrias alimenticias recibían el 17%, la minería no metálica recibía casi el 14% de la inversión total. La mayor dependencia de las empresas de esta rama a materia prima importada puede ocasionar que costos de inversión sean más altos.

En cuanto a los bienes duraderos, la política industrial del gobierno militar consiguió poco para potenciarlas. La rama que aglutinó más empresas fue la de maquinaria, aparatos, accesorios y suministros eléctricos (383), con 41 empresas. En el caso de estas industrias tanto la inversión (1%), como su contribución al valor bruto de la producción (1%), permanecieron bajos.

En cuanto a la protección arancelaria, el Estado ecuatoriano llevó a cabo una política sectorial que impuso un arancel asimétrico,

caracterizado por establecer una tasa muy alta para los bienes de consumo intermedio que se pueden fabricar en el país, eliminando o disminuyendo hasta un nivel muy bajo los aranceles para los insumos y bienes de capital que requiere importar la industria para su funcionamiento. Esto [provocó] un cambio en la estructura de importaciones, en 1980 solo

un 13% de estas correspondió a bienes de consumo restando un 87% que estaba constituido por combustibles y bienes de capital (Fernández, 1989, pág. 197).

Cabe señalar que la protección arancelaria, a lo largo de la década, tendió a aumentar en lugar de disminuir, hecho que comprometió la competitividad de las empresas protegidas. Llama la atención que, si bien el sector metalmecánico aumentó su protección efectiva de 68% en 1974 al 144% en 1982, al final de los años 70 las industrias de bienes no duraderos seguían siendo las que gozaban de mayor protección efectiva¹¹¹ (Fernández, 1989).

A lo largo de su gobierno, sin embargo, Rodríguez Lara no fue capaz de solidificar el apoyo de las distintas fuerzas sociales en disputa en el escenario político ecuatoriano. Para 1975 la situación se había vuelto insostenible, circunstancia que empujó a algunos sectores de las Fuerzas Armadas a buscar un retorno negociado a un sistema democrático. Este giro no sentó del todo bien con las facciones del ejército que seguían apoyando la dictadura castrense, motivo por el cual Rodríguez Lara fue removido de su cargo en enero de 1976. En su reemplazo asumió el Consejo Supremo de Gobierno, un triunvirato militar de transición, conformado por los jefes de las tres ramas de las Fuerzas Armadas, cuyo principal objetivo era llamar a elecciones libres en el Ecuador.

En 1979, casi 10 años después del último presidente constitucional, resultó elegido el abogado Jaime Roldós. En el mismo año la JUNAPLA es reemplazada por el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), medida que a la larga implicaría un debilitamiento de las políticas nacionales de planificación. Más allá del cambio de nombre, la CONADE perdió la relativa autonomía, de la que había gozado la JUNAPLA, y pasó a ser un medio para que las distintas facciones, enfrentadas por el control del poder estatal, puedan imponer su estrategia política. De esta manera, se cerró, en el Ecuador, la tentativa de conducir la política económica desde el hermetismo técnico de la planificación (Moncayo, 2017).

¹¹¹ Este concepto se refiere al porcentaje de valor agregado que produce una actividad económica fruto de la aplicación de aranceles a los bienes importados.

4.2. Tan lejos y tan cerca: la CEPAL y el Ecuador

Si bien del ideal de la fundación de la CEPAL se derivó el proyecto de la integración latinoamericana, la Comisión no tardó en darse cuenta del marcado contraste en la estructura económica y social de sus países miembros. Ciertamente las misiones que la Comisión envió a los distintos países de la región, entre ellas la que visitó Ecuador en 1952, fueron clave para dar cuenta de dicha heterogeneidad.

Hacia la conferencia de Montevideo, de 1960, la CEPAL había identificado un grupo de países que habían alcanzado un grado más avanzado de desarrollo. Coincidentemente, o no, estos eran los países de mayor tamaño en América Latina: Argentina, México, Brasil, entre otros. En contraste con este grupo de países la CEPAL identificó a otro grupo de países cuyo desarrollo económico adolecía de cierto rezago en comparación con las potencias regionales. Muchos de estos países, entre ellos el Ecuador, eran los países latinoamericanos más pequeños.

En esta sección del capítulo se estudia un episodio poco explorado del pensamiento cepalino, el cual tiene que ver con la manera cómo la Comisión dio cuenta de la heterogeneidad estructural entre los países latinoamericanos. El olvido en el que este ha caído quizá tenga que ver con la poca simpatía que generó, en países como el Ecuador, la categorización de la que fue objeto por parte de la oficina en Chile. En todo caso esta tuvo un rol importante, sobre todo, en las políticas de integración regional, siendo un principio bajo el cual se articula hasta el día de hoy la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

En la primera sección se expande la sorpresiva impresión que se llevaron los expertos de la CEPAL después de su visita al Ecuador. En la segunda sección se profundiza en la conceptualización del Ecuador como un país de menor desarrollo relativo. Por último, en la tercera sección se revisa brevemente cuál fue la recepción del pensamiento cepalino en la entonces naciente ciencia económica en el Ecuador.

4.2.1. El lejano Ecuador prepetrolero

Hacia el final de los tormentosos años 40, resultó electo presidente del Ecuador Galo Plaza Lasso, político de visión amplia pero pragmática. A la vez, en el mundo soplaban vientos de reconciliación y prosperidad, después de la rendición de los países del eje en la Segunda Guerra Mundial, que culminaron en la formación de la Organización de las Naciones Unidas en 1945.

Siguiendo su intuición modernista, Plaza Lasso quiso aprovechar las bondades que traía consigo el nuevo orden internacional, por lo que no tardó en acercarse a los distintos organismos multilaterales de reciente creación. Así, durante su último año de gobierno un grupo de economistas de la CEPAL visitó el Ecuador con el propósito de llevar a cabo el primer diagnóstico sistemático del desarrollo económico del país. A esta labor no tardaron en unirse economistas, funcionarios y políticos ecuatorianos, quienes asesoraron el trabajo del equipo de la Comisión. Este trabajo se llevó a cabo hasta febrero de 1952, fecha en la que terminó la estadía de los economistas cepalinos en territorio ecuatoriano.

Un año tardó el trabajo de redacción y publicación del informe final. A primera vista, es un típico estudio de Naciones Unidas para la época. Si bien en él no constan recomendaciones directas, eventualmente sí se sugiere la implementación de una que otra política pública¹¹².

La primera impresión que se llevaron los economistas cepalinos es que estaban frente a un país pobre y relativamente aislado. Los indicadores contruidos para el informe no tardaron en darle la razón al equipo de la CEPAL. En 1950 la tasa de analfabetismo en el Ecuador ascendía al 50%, las exportaciones por habitante eran de 19,1 US\$, la cifra más baja de América Latina y el ingreso per cápita era alrededor de 140 US\$ (CEPAL, 1954).

Debido a la insuficiencia de cuentas nacionales, en el informe predomina un análisis sectorial, antes que uno global de la economía ecuatoriana. Las excepciones en las que predomina una

¹¹² Por ejemplo, en la presentación del diagnóstico de la CEPAL, a cargo de Raúl Rey Álvarez, se expuso la conveniencia de crear una Junta de Planificación. Esta sugerencia, sin embargo, no consta en el informe escrito (Salgado, 1990).

perspectiva macroeconómica son: a) exportaciones, b) producción agrícola y c) producción energética.

En cuanto a las exportaciones, contra lo que se habría esperado, la recomendación de la CEPAL es concentrarse en fomentar la producción exportable tradicional (cacao, café, banano, arroz, caña de azúcar) para aumentar el dinamismo de la economía ecuatoriana.

Con esto, la Comisión tampoco concluye del todo que el Ecuador debe renunciar a industrializar su economía. Antes que nada, sin embargo, al país le cabe promover el crecimiento de sus exportaciones, ya que la única manera de asegurar su desarrollo industrial será aumentando su disponibilidad de divisas (Salgado, 1990).

Por otro lado, la CEPAL llama la atención acerca del estancamiento técnico y estructural de la producción agrícola, sobre todo en las haciendas de la región andina. La siguiente cita es ilustrativa de la necesidad de llevar a cabo una reforma agraria que modernice estructuras de producción agrícola asociadas al Huasipungo¹¹³. “Es evidente que la irracional distribución de la propiedad agrícola y la persistencia de anacrónicos sistemas de remuneración de la mano de obra son los responsables, en apreciable medida, de la ineficiencia de la agricultura de la sierra” (CEPAL, 1954, pág. 221).

Como contracara, el informe destaca el dinamismo de la producción agrícola de las haciendas costeñas, y en más de una ocasión muestra su sorpresa ante el “apego a la tierra” de algunos grupos de campesinos indígenas, quienes preferían permanecer en la agreste geografía de los andes antes que vender su fuerza de trabajo en las plantaciones bananeras y arroceras (Salgado, 1990). En realidad, la poca movilidad poblacional, observada en este caso, respondía a que el riesgo de mortalidad por contraer una enfermedad tropical, en ese entonces, todavía era muy alto.

Hacia 1954 no se había confirmado el potencial de la explotación petrolera en el Ecuador. En este sentido, una de las preocupaciones del informe está vinculada a solventar el abastecimiento de este hidrocarburo, pues para entonces ya era una fuente de energía vital

¹¹³ El huasipungo fue la variante del sistema de Encomiendas que se implementó en los Andes ecuatorianos.

para la economía ecuatoriana. Además, este llama la atención que para inicios de los años 50 la capacidad de energía eléctrica instalada, apenas 35000 KW, era la menor de

América Latina (Salgado, 1990). Al cabo de pocos años se intentó solucionar con el que fue el primer plan nacional de electrificación implementado durante el gobierno de Camilo Ponce Enríquez.

Una vez revisado el contenido del informe de la CEPAL de 1953, acerca del desarrollo económico del Ecuador, surge el cuestionamiento si en verdad la Comisión promulgó una ideología industrialista basada en un elevado proteccionismo frente al mercado internacional. Al respecto, Germánico Salgado (1990) concluye que más se trató de un mito que al menos para el caso ecuatoriano quedaría desmentido por su llamado a priorizar la expansión de las exportaciones, por su posición crítica frente al elevado proteccionismo había en el país y por su preferencia al fomento de la agricultura antes de embarcarse en un agresivo proceso de industrialización.

4.2.2. La tesis del menor desarrollo relativo: una aproximación a la realidad ecuatoriana

A la misión cepalina que visitó Ecuador, le siguieron otras a otros países latinoamericanos. En el capítulo 2 se comentó, por ejemplo, la asesoría encargada por Aramburu que derivaría en el denominado Plan Prebisch para Argentina. La acumulación de experiencias como esta derivó en la innegable constatación de la heterogeneidad social y económica entre los países de la región. Esta realidad planteó dificultades tanto para las teorías del desarrollo, como, sobre todo, para la creación de los organismos de integración regional.

Entre los países miembros de la CEPAL, particularmente, se volvió apremiante no reproducir la explotación económica que Prebisch había descubierto con el esquema centro-periferia. Por este motivo, al conformarse la ALALC se tomó la decisión de dar un trato preferencial a los denominados países de menor desarrollo relativo¹¹⁴ (PMDR). Si bien el estudio de la

¹¹⁴ La conferencia de Montevideo de 1960 enfatizaba sobre todo en el trato preferencial que debían recibir Bolivia y Paraguay.

CEPAL, previamente expuesto, proveía de suficiente información para justificar la inclusión del Ecuador en este grupo de países, esto no terminó de formalizarse sino hasta la creación del Pacto Andino en 1969.

Intentando caracterizar a los PMDR, cabe precisar que al igual que otros países subdesarrollados, los PMDR suelen basar su economía en la explotación de bienes primarios. Este hecho explicaría, según la CEPAL, el poco dinamismo del mercado interno de estos países, así como su vulnerabilidad a las fluctuaciones del mercado internacional. Sin embargo, a diferencia de los países más grandes e industrializados de América Latina, los PMDR padecen una estructura económica menos diversificada.

En mayor o menor medida, [los PMDR basan su actividad productiva en] pequeñas economías de exportación, cuyo financiamiento, así como la casi totalidad de sus ingresos de exportación, dependen de la colocación de unos pocos productos primarios en los mercados internacionales (División de Desarrollo Industrial, 1974, pág. 12).

En este sentido, la dependencia en la producción y exportación de unos pocos bienes primarios bien puede ser vista como un reflejo del menor grado de industrialización de los PMDR.

El grado de industrialización de los países de menor desarrollo, medido como la proporción del producto industrial sobre el producto interno bruto, era en 1973 de 16,8%, en tanto que dicha proporción llegaba a 26,7% en los demás países de la región. La mitad de los países de menor desarrollo tienen grados de industrialización inferiores al 17%, es decir, se encuentran en una etapa más bien preindustrial. Ninguno de los países de menor desarrollo alcanza la tasa media de América Latina y mucho menos la tasa de los demás países de la región considerados en conjunto (División de Desarrollo Industrial, 1974, pág. 18).

Tal como se ha argumentado a lo largo de la investigación, el principal problema de este tipo de estructura económica es que la exportación en uno o unos pocos bienes primarios no suele ser suficiente para cubrir el coeficiente de importación del mercado interno. Como muestra de ello, entre 1960 y 1973, se pudo constatar un fuerte desequilibrio en la balanza comercial de los PMDR, ya que mientras, en estos años, las exportaciones solo se elevaron en 125,3% las importaciones lo hicieron en 161,0% (División de Desarrollo Industrial, 1974, pág. 18).

Hacia 1969, en el marco del acuerdo de Cartagena que sentó las bases del Pacto Andino, el Ecuador fue formalmente considerado como un PMDR, lo cual derivó en una serie de

políticas orientadas a fortalecer y promover su desarrollo industrial. En el marco de la integración andina, un equipo de la CEPAL vino al país con el objetivo de analizar la factibilidad de instalar una pequeña planta integrada que, haciendo uso de arenas ferrotitaníferas, produzca y comercialice acero común e inoxidable en lingotes y piezas terminadas. Si bien en 1966 se había iniciado, a nivel nacional, la producción de laminados de acero en una planta cerca de Quito, esta no abastecía del todo a la creciente demanda siderúrgica destinada a la producción y mantenimiento de la maquinaria local. Por este motivo, la instalación de una planta adicional se consideraba, entonces, un proyecto estratégico para el gobierno ecuatoriano.

El informe del proyecto, sobre *Posibilidades de la industria siderúrgica en países de menor desarrollo relativo*, fue presentado, con la coordinación del ILAFA¹¹⁵, del INTAL y de la JUNAPLA, en junio de 1970 en la ciudad de Quito. Cabe que aclarar que el estudio llevado a cabo en Ecuador fue parte de un proyecto conjunto que además de la etapa ecuatoriana incluyó la ejecución de estudios parecidos en Centroamérica, Bolivia y Paraguay (CEPAL , 1970)

Para el caso particular del Ecuador, la conclusión a la que llegó el equipo de la CEPAL es que no resultaba viable instalar la planta que se tenía en mente. El principal motivo era que si bien de los ríos que descienden de la cordillera de los Andes se puede obtener arenas ferrotitaníferas, las reservas que se pueden explotar de estas afluentes son muy escasas como para que tengan importancia siderúrgica. Por tanto, los lingotes de acero, que habría producido la planta en cuestión, se habrían vendido, tanto para el consumo nacional como para la exportación, a un precio mayor a los que se podían obtener por medio de su importación (CEPAL , 1970).

El informe propone como alternativa a la instalación de una planta siderúrgica, llevar a cabo un proyecto orientado a aprovechar la chatarra de producción local. Este señala que

cualesquiera sean el tamaño de la planta y los programas de fabricación de aceros que se elijan dentro de las limitaciones impuestas por la escasa disponibilidad de materias primas de

¹¹⁵ Insituto Latinoamericano del Fierro y el Acero

origen local, será tecnológicamente más conveniente sustituir dichas arenas por chatarra, es decir, recurrir a la fusión y afino de esta última en hornos eléctricos (CEPAL , 1970, pág. 37).

Ahora bien, más allá de la conclusión a la que llegó la CEPAL, para este caso particular, es importante resaltar que esta resulta congruente con su posición general frente a las recomendaciones de política económica para países como el Ecuador. En los años 70, la División de Desarrollo Industrial señalaba que, antes que la industria siderúrgica o la industria pesada para los PMDR la producción agroindustrial era la mejor alternativa de crecimiento económico a corto plazo. Esto debido a que por medio de la combinación de

las explotaciones agrícolas con las industrias agropecuarias básicas y con las industrias abastecedoras de la agricultura, es posible establecer una cadena de relaciones intersectoriales que dinamice el desarrollo económico general en una primera etapa, y que cree la base apropiada para la industrialización (División de Desarrollo Industrial, 1974, pág. 29).

En otras palabras, a lo largo de los años 70 la CEPAL reafirmó las conclusiones y recomendaciones esbozadas en el diagnóstico de 1953. Se ve así que pasan los años y la ideología industrialista con aires autárquicos de la Comisión no termina de aparecer.

4.2.3. El desarrollismo en Ecuador: entre la CEPAL y un traje marxista para el emperador

Por fuera de los acuerdos de integración, da la sensación de que los esfuerzos de la CEPAL, por dar cuenta de la problemática de los PMDR, tuvieron poco eco en la teoría y en la práctica de la economía ecuatoriana. Así, en este numeral se considera necesario hacer una revisión de la lectura que se hizo del pensamiento cepalino en el Ecuador entre los años 50 y 80 del siglo XX, para tener una visión más acabada de la influencia que llegó a ejercer la Comisión en el proceso ecuatoriano de industrialización. Cabe aclarar que esta no es una tarea que ha sido profundizada con mayor sistematicidad en las ciencias sociales ecuatorianas, por lo que es posible que muchas de las ideas expuestas en los párrafos que siguen tengan un carácter más ensayístico, en comparación con otras secciones de la tesis.

En los años 50, la Economía no se había consolidado todavía como una disciplina científica autónoma en América Latina. Si bien en el Ecuador se había creado, en 1938, la primera

Facultad de Ciencias Económicas en la Universidad de Guayaquil (UG), la formación que entonces recibían los estudiantes estuvo muy ligada a un perfil jurídico contable¹¹⁶.

Recién en los años 60, la formación recibida tradicionalmente por los economistas ecuatorianos empezó a ser seriamente cuestionada. Fueron, principalmente, dos factores los que contribuyeron a tomar consciencia acerca de la necesidad que tenía la ciencia económica de independizarse del saber jurídico-contable. Por un lado, las empresas ecuatorianas, alentadas por el boom bananero, habían incorporado muchas de las estructuras administrativas de las empresas estadounidenses. Este hecho obligó a la UG a incluir asignaturas de microeconomía en la malla de estudios de su carrera de economía (Paredes Ramírez, 2009).

Por otro lado, la creación de la JUNAPLA, y de las distintas entidades gubernamentales especializadas en planificación, demandaba un conocimiento cada vez más especializado en análisis macroeconómico. En este marco, durante los años 60, se llevaron a cabo los primeros modelos econométricos en el Ecuador, bajo la coordinación de la Universidad Central del Ecuador (UCE), de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), del Banco Central y de organismos multilaterales como la CEPAL¹¹⁷ (Dávila Andrade, 2019). En particular, fue de la Facultad de Ciencias Económicas de la UCE, creada en 1950 por el socialista Manuel Agustín Aguirre, de donde salieron el mayor número de profesionales que ocuparon los cargos de la JUNAPLA.

En los años 70, sin embargo, con la centralización del modelo de crecimiento en Quito se gestó un clima propicio para que la orientación izquierdista de la UCE empiece a marcar la pauta del saber económico en el Ecuador. A inicios de esta década se planteó una conocida reforma universitaria que demandaba que la universidad ecuatoriana, en lugar de limitarse a aportar académicamente al desarrollo del país, debía ser un agente más de transformación

¹¹⁶ Entonces, los principales textos de consulta eran los manuales de economía política de Charles Guide y de Friedrich von Kleinwächter (Paredes Ramírez, 2009).

¹¹⁷ En uno de estos estudios incluso se logró contar con la colaboración del economista, de origen austríaco, Gerhard Tintner, quien es precisamente considerado uno de los iniciadores de la econometría.

social¹¹⁸. Este espíritu terminaría marcando hasta nuestros días la orientación de la formación de los economistas, sobre todo en la UCE y en la UG, es decir, en las dos facultades de economía más grandes del país (Larrea, 2012).

Como parte de dicha reforma universitaria se hizo un llamado explícito a incluir y profundizar el estudio de la teoría marxista en la malla curricular de las carreras de economía, cosa que lamentablemente no ocurrió con Prebisch y el pensamiento estructuralista latinoamericano¹¹⁹ (Paredes Ramírez, 2009). En este contexto, las ideas de la CEPAL que llegaron al Ecuador fueron en su mayor parte cuestionadas y/o reinterpretadas bajo el prisma de la teoría dependencia¹²⁰, corriente del pensamiento latinoamericano orientada, desde una perspectiva marxista, a buscar una explicación del subdesarrollo de los países periféricos.

La aceptación del dependentismo, en las facultades de economía, tuvo como hecho positivo una proliferación, nunca antes vista en las universidades ecuatorianas, de publicaciones de distinta índole. En ellas, sin embargo, siempre destacó una pretensión latinoamericanista que, paradójicamente, poco contribuyó a profundizar en la especificidad del subdesarrollo ecuatoriano. En medio de este fervor por América Latina, no es de extrañar que una de las contribuciones más lúcidas y originales haya provenido del sociólogo Agustín Cueva, quien precisamente orientó sus esfuerzos a llamar la atención acerca de la necesidad de no descuidar los factores intrínsecos que obstaculizarían la superación del subdesarrollo en países como el Ecuador.

Cueva cuestionó el énfasis unilateral, de [autores dependentistas, como André Gunder Frank], en los desequilibrios exógenos, señalando que América Latina no era dependiente por su integración en el mercado mundial, sino por la obstrucción interna a su desarrollo. Observó que el predominio de rentas improductivas generadas por la primacía de las haciendas,

¹¹⁸ Más allá de que la reforma en cuestión se haya implementado satisfactoriamente o no, sus postulados son sintomáticos de la situación académica que imperaba entonces en las universidades ecuatorianas.

¹¹⁹ Según Gilda Farrell, por ejemplo, los economistas ecuatorianos no profundizaron mayormente en el estudio del pensamiento de Prebisch (Farrell, 1989).

¹²⁰ Entre los principales teóricos de esta corriente destacan los economistas brasileños Ruy Mauro Marini, Theotônio dos Santos y Vânia Bambirra.

plantaciones y latifundios bloqueó más la acumulación de capital, que las succiones coloniales o imperiales (Katz, 2016, págs. 166-167).

A partir de este planteamiento, Cueva se distancia de las generalizaciones excesivas del esquema centro-periferia que pasan por alto la heterogeneidad de los distintos países latinoamericanos. En este sentido, es de su interés resaltar y exponer que el subdesarrollo funciona de manera muy distinta en países de base productiva hacendaria. Así, aunque motivado por un proyecto teórico distinto y más ambicioso, el sociólogo ecuatoriano llega a un planteamiento similar al de la tesis del “menor desarrollo relativo”¹²¹.

La postura de Cueva, sin embargo, era la excepción. La mayoría de los sociólogos y de los economistas, formados en las universidades ecuatorianas, aceptaban sin mayores cuestionamientos las divulgaciones simplificadas del pensamiento desarrollista latinoamericano. Es así como la tríada antiimperialismo, nacionalismo e industrialización, era después repetida en los informes, planes y pasillos de los organismos estatales de planificación, a pesar de que las recomendaciones de la CEPAL en más de una ocasión advirtieron que se debía ser cautos con ella.

4.3. La industrialización sustitutiva en el Ecuador

Tal como se ha señalado a lo largo del capítulo, entre 1950 y 1980, el auge de las ideas desarrollistas dio paso a la propagación de un clima «industrialista» en América Latina. El Ecuador también buscó participar activamente de este proceso, entre otros motivos, porque los acuerdos de integración regional, principalmente el Pacto Andino, contemplaban un trato preferencial orientado a desarrollar la industria del país. Además, el latinoamericanismo en el que cayó el pensamiento económico ecuatoriano, durante estos años, tuvo pocos reparos frente a la posibilidad de seguir esta estrategia de desarrollo. La CEPAL, por su parte, si bien no descartaba, del todo, la conveniencia de adoptar una política de industrialización consideraba que lo apremiante, para países como el Ecuador, pasaba por mejorar la productividad y tecnificación su sector agropecuario.

¹²¹ A juzgar por la visión crítica que Cueva tenía de la CEPAL, es poco probable que él haya conocido este indicador.

Una vez expuestas, por tanto, tanto la ideología como la planificación gubernamental, de inspiración desarrollista, en Ecuador, es pertinente revisar los resultados que dicha política económica propicio en el sector industrial del país.

4.3.1. Ecuador: un crecimiento intermitente e inestable

A lo largo del siglo XX, si bien, en términos generales, el crecimiento económico del Ecuador fue favorable, este estuvo caracterizado por padecer altibajos marcados y profundos. Como muestra de la fluctuación extrema que ha caracterizado a la economía ecuatoriana, tenemos que entre 1973 y 1980 el país tuvo una tasa media de crecimiento de 3,3%, la más alta de su historia, mientras que, durante la década siguiente, entre 1980 y 1989, su tasa de crecimiento fue negativa, por primera vez en todo el siglo, al registrar un valor de -0,7% (Hofman & Buitelaar, 1994).

Si bien esta notoria inestabilidad es característica del desarrollo de los países periféricos, los PMDR, al ser más dependientes de la exportación de unos pocos productos, deben sobrellevar de manera más crítica los vaivenes de los precios en el mercado internacional. Como consecuencia de ello, así como las tasas anuales de crecimiento de las exportaciones llegaron a elevarse, entre 1940 y 1990, hasta más del 80%, en el transcurso de estos años, estas también llegaron a caer a menos del -20% (Hofman & Buitelaar, 1994, pág. 152).

El pronunciado contraste, entre los períodos de bonanza y de decrecimiento, llevó a los economistas cepalinos, André Hofman y Rudolf Buitelaar, a apelar a la hipótesis de las ventajas comparativas extraordinarias para describir el comportamiento de la economía ecuatoriana. También conocida como el síndrome de la enfermedad holandesa¹²² este concepto se refiere a períodos de corta duración en los que la producción y comercialización de un bien específico se traduce en el aumento inusual de la renta de un país.

[Dicha] hipótesis se basa en un argumento estático y otro dinámico. El argumento estático sostiene que un auge exportador modifica los precios relativos a favor de un bien comerciable

¹²² Esta expresión fue acuñada por la revista *The Economist* para “referirse a los problemas de la economía holandesa como consecuencia del alza del gas natural luego de la primera crisis petrolera” (Hofman & Buitelaar, 1994, pág. 153)

en auge, lo que tiene un impacto similar a un impuesto general sobre los demás bienes comerciables [...].

El argumento dinámico afirma que la explotación de estos ingresos conduce a distorsiones permanentes de los mercados de productos de capital y laborales en cuanto a la naturaleza de la obtención de rentas. La combinación de ambos argumentos lleva al fenómeno del crecimiento ultrasesgado, caracterizado por una especialización casi exclusiva en bienes comerciables con ventaja competitiva extraordinaria y en bienes no comerciables (Hofman & Buitelaar, 1994, págs. 153-154).

En el caso del Ecuador, cuya historia económica ha estado definida por los auges exportadores del cacao, del banano y del petróleo, es posible confirmar con más claridad la hipótesis de las ventajas comparativas extraordinarias durante el ciclo del cacao. Entre 1908 y 1914, en el marco del modelo agroexportador, el país llegó a convertirse en el principal exportador de cacao. Lamentablemente no sucedió lo mismo con el resto de las exportaciones (café, caucho y madera), ya que estas “cayeron sostenidamente desde casi 37 millones de dólares en 1912 a una baja récord inferior a 11 millones de dólares en 1921-1922” (Hofman & Buitelaar, 1994, pág. 155).

Precisamente como consecuencia de la “enfermedad holandesa” los gobiernos ecuatorianos, tanto durante el auge del banano como del petróleo, habían ganado consciencia acerca de la necesidad de diversificar las exportaciones del país. Por este motivo, las utilidades obtenidas por los siguientes booms exportadores procuraron ser transferidas a promover la producción de la industria manufacturera.

Ahora, si bien la adopción de esta política pudo atenuar, temporalmente, los efectos nocivos de las distorsiones introducidas a la economía por la obtención de ingresos espurios, a cambio de ello se obtuvo un sector industrial apenas competitivo que no pudo consolidarse como una alternativa viable frente al modelo primario exportador que hasta el día de hoy define la estructura de la economía ecuatoriana.

En los párrafos siguientes se desagrega dicha hipótesis tanto durante el ciclo del banano (1950-1965) como durante la irrupción del extractivismo petrolero en Ecuador (1972-1979).

4.3.2. El ciclo del banano (1950-1965)

En términos generales, durante los años 30 y 40 del siglo XX, hubo un crecimiento y diversificación de las exportaciones del Ecuador. “El grueso de las exportaciones en esos años de la segunda guerra mundial consistía en arroz y café, este último considerado habitualmente como el cuarto producto de exportación del Ecuador” (Hofman & Buitelaar, 1994, pág. 156). Sin embargo, ningún producto gozó de una ventaja comparativa extraordinaria como para monopolizar la actividad comercial de las exportaciones ecuatorianas.

Esta situación cambió a partir de 1948 cuando el banano se erigió como el principal producto ecuatoriano de exportación. Esto se debió, sobre todo, a que las empresas del país se vieron favorecidas frente al mal de panamá, plaga que afectó, desde mediados de los años 40, a las plantaciones bananeras en América Central. Fue así como prácticamente de la noche a la mañana, las empresas bananeras en el Ecuador empezaron a gozar de una posición ventajosa en el mercado internacional¹²³.

Bajo estas condiciones, que se prolongarían hasta 1965¹²⁴, el Ecuador supo posicionarse como en el principal exportador de banano a nivel mundial. “Las exportaciones ecuatorianas de banano subieron de 10 millones de dólares en 1948 a 113 millones de dólares en 1955” (Hofman & Buitelaar, 1994, pág. 156).

Gran parte de estas utilidades, que eran obtenidas de las exportaciones bananeras, fueron transferidas al sector industrial. Esto se lo hizo por medio de subsidios y exenciones tributarias que, a pesar de las rentas espurias, supusieron un creciente sacrificio fiscal para el Estado. Con el paso de los años, especialmente en aquellos en que disminuyeron las exportaciones bananeras, la adopción de esta política derivó en crisis fiscal, la cual buscó ser paliada por medio de endeudamiento externo. Se ve así que fue desde los años 60, no desde

¹²³ Por supuesto, sin el interés del Estado ecuatoriano por aprovechar la coyuntura económica, por medio de la dotación de infraestructura y créditos, el país posiblemente no habría alcanzado a tener el predominio del mercado mundial que tuvo en los años 50 del siglo XX.

¹²⁴ El economista Carlos Larrea (1987) señala que el declive del ciclo bananero en el Ecuador estuvo vinculado tanto con la recuperación de las plantaciones centroamericanas, así como el mayor interés de las empresas multinacionales, como la United Fruit, por invertir en estas últimas.

los años 70 como se suele creer, que hubo una tendencia de la economía ecuatoriana a aumentar sus obligaciones crediticias con los organismos multilaterales (Salgado, 1995).

La política económica seguida por el Estado ecuatoriano, durante los años 60, se orientó principalmente a fortalecer al mercado interno.

Entre 1955 y 1972 las industrias para el mercado interno (en un sentido amplio) pasaron a ser el elemento más dinámico de la economía. Estos comprenden los servicios públicos no comerciables (agua, electricidad y saneamiento), que crecieron a una tasa de 15% anual en los años cincuenta y el sector servicios, que creció con más rapidez que el resto de la economía (Hofman & Buitelaar, 1994, pág. 157).

En cuanto a la producción manufacturera, si bien también aumentó a 10% su ritmo de crecimiento, pronto se encontró con las limitaciones de un mercado interno pequeño y con poca capacidad adquisitiva. En palabras del economista Alfred Pfaller:

Las limitadas reservas de demanda –debido al bajo número de habitantes, al bajo nivel de ingreso nacional y a su alta concentración (estructura agraria semifeudal y ausencia de una clase media rural significativa) – trazaron desde un comienzo un marco muy estrecho para la producción industrial nacional.

Ante la ausencia de una demanda masiva, el desarrollo industrial se orientó preferentemente hacia la demanda de pequeños grupos de los estratos de más altos ingresos y obtuvo de allí sus débiles impulsos de crecimiento. En cuanto las condiciones tecnológicas lo permitieron, se introdujo en el programa nacional de producción industrial la elaboración de pequeñas cantidades de bienes de consumo elevado, con altos costos de producción y con un gran componente importado (Pfaller, 1978, pág. 138).

El Estado ecuatoriano se vio, entonces, obligado a buscar mercados donde vender sus exportaciones manufactureras, caso contrario el crecimiento industrial del país era un caso perdido. Este fue, precisamente, una de las razones por las que se firmó el Acuerdo de Cartagena de 1969.

En cuanto a las exportaciones diferentes al banano, estas no disminuyeron tanto como lo hicieron, a inicio de siglo, durante el auge exportador del cacao.

El efecto de “enfermedad holandesa” del auge bananero puede expresarse, entonces, por el descenso del promedio del promedio sexenal de todas las demás exportaciones: de poco más de 115 millones de dólares en el período 1952-1957 a poco más de 100 millones de dólares en el período 1958-1963. Si es que este es un efecto de esa “enfermedad”, es decididamente más benigno que la reacción consecutiva a la caída del cacao. En 1965 se registró un aumento considerable de las demás exportaciones, cercano a los 150 millones de dólares, que se mantuvo hasta 1971 (Hofman & Buitelaar, 1994, pág. 156).

Más allá de dicho desempeño, el banano siguió siendo el principal producto de exportación del Ecuador hasta 1965. Según Carlos Larrea, varios factores incidieron en el declive del banano como principal producto de exportación del Ecuador. Además, de la recuperación de las plantaciones bananeras centroamericanas cabe mencionar el poco interés de las empresas multinacionales, como la United Fruit, por invertir en las empresas ecuatorianas por su ubicación geográfica.

Afortunadamente para la economía nacional, sin embargo, al cabo de pocos años se iniciaría un nuevo ciclo exportador con el inicio de la explotación petrolera en el Ecuador.

4.3.3. El primer ciclo del petróleo (1972-1982)

La búsqueda del oro negro en el Ecuador se remite a inicios del siglo XX. No fue hasta 1968, sin embargo, durante el último gobierno de Velasco Ibarra, que se confirma la viabilidad de una industria petrolera rentable en el país. Posteriormente, una vez concluida la fase de exploración, el Estado ecuatoriano se vio obligado a concesionar la mayoría de los pozos descubiertos con el fin de contar con la tecnología y logística necesaria para iniciar su explotación.

A partir de 1972, el gobierno militar del general Rodríguez Lara se propuso cambiar el término de los contratos con las empresas multinacionales. Con la creación de CEPE, el Estado aspiraba en ser copartícipe en la explotación, refinamiento y comercialización del crudo ecuatoriano. En 1973, el embargo que iniciaron los países de la OPEP, a Estados Unidos y sus aliados, provocó que el precio del petróleo aumente de 2,90 a 11,90 dólares. Esta situación excepcional proveyó al Ecuador el impulso que le faltaba para dejar de ser un país agrario y volcar su economía a la explotación de sus recursos energéticos. “Los ingresos petroleros se elevaron, entonces, desde cifras prácticamente nulas en 1971 hasta llegar a 1160 millones de dólares en 1974, lo que representó casi 2/3 del total de los ingresos de exportación de ese año” (Hofman & Buitelaar, 1994, pág. 157).

Tal como ocurrió en la década previa, gran parte de las utilidades de las exportaciones fueron transferidas al sector industrial con el objetivo de aumentar y fomentar su producción.

Durante los años 70, sin embargo, se dejó de buscar que la economía sea dinamizada principalmente por el sector privado y este papel fue asumido muchas veces por el Estado.

Como consecuencia de la política económica de los gobiernos militares, en el período 1972-1984, hubo una ligera tendencia a aumentar la diversificación de la estructura productiva de la industria ecuatoriana.

Entre los bienes de consumo, los no duraderos (básicamente alimentos, bebidas y tabaco) registraron el mayor porcentaje con el 38,6% en 1984, sin embargo, fue la subrama que más redujo su participación, a partir de un 44,4% en 1972. En dicho período, los bienes de uso intermedio y los bienes de capital vieron incrementada, cada uno con 2,4%, su participación (Creamer, 2021, pág. 265)

Durante la mayor parte de los años 70, dicha tendencia pudo contrarrestar los efectos negativos de la “enfermedad holandesa”. De hecho,

las exportaciones de productos sin ventajas comparativas extraordinarias (es decir, todas menos el cacao, el banano y el petróleo) casi se septuplicaron entre 1969 y 1979. Alcanzaron su valor récord de 950 millones de dólares a fines del primer período del auge petrolero (Hofman & Buitelaar, 1994, pág. 158).

Con la irrupción del petróleo, por tanto, la caída de las demás exportaciones, inicialmente, no fue tan dramática. A finales de los años 70, sin embargo, el endeudamiento fiscal llegó a niveles insostenibles, hecho que volvió evidente que no era sostenible mantener el alto costo de los esfuerzos por diversificar las exportaciones ecuatorianas. Entre 1979 y 1983 el Ecuador vivió nuevamente una de las consecuencias más perniciosas de la llamada “enfermedad holandesa”. “Las exportaciones [sin ventajas comparativas extraordinarias] se desplomaron a 207 millones de dólares en 1983¹²⁵” (Hofman & Buitelaar, 1994, pág. 158).

Desde los años 70, aunque con ciertos altibajos, el petróleo se ha consolidado como el principal motor de la economía ecuatoriana. Durante los últimos 20 años del siglo XX, sin embargo, el sacrificio fiscal en pro de la industrialización fue progresivamente reemplazado por medidas de ajuste estructural orientadas a la estabilidad fiscal. Estas medidas serán

¹²⁵ En este valor tampoco están contempladas las exportaciones de camarón, producto que a inicios de los años 80 comenzó a erigirse como una alternativa frente al declive de la exportación de los productos tradicionales (cacao, banano y petróleo).

descritas más adelante en el capítulo. Antes de ello, es necesario hacer un balance general de los resultados de las políticas de industrialización adoptadas en el Ecuador entre 1955 y 1985.

4.3.4. Balance del sector industrial ecuatoriano (1955-1985)

Una aproximación general, a los datos del sector industrial ecuatoriano, entre 1955 y 1985, no arroja un saldo del todo negativo. Aupado por el crecimiento económico, durante estas décadas, el crecimiento del PIB industrial fue, por ejemplo, incluso mayor que el del PIB total.

En la Tabla 6 se ve que, entre 1955 y 1985, el crecimiento del PIB industrial fue, en general, superior al crecimiento del PIB total. Dentro de esta tendencia, entre 1961 y 1965, alcanzó el PIB industrial su pico al crecer 10,1%. El PIB total creció únicamente en 4,1%, siendo así el quinquenio en el que PIB industrial superó con mayor diferencia al crecimiento total de la economía nacional.

Tabla 6

TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO DEL PIB Y DEL PIB INDUSTRIAL (a precios constantes entre 1950 y 1985)

Quinquenios	PIB Total	PIB Industrial
1950-1955	6,3	5,5
1956-1960	4,4	6,1
1961-1965	4,9	10,1
1966-1970	4,8	6,9
1971-1975	10,2	9,8
1976-1980	6,9	9,3
1981-1985	2,0	6,9

Elaborado por Benalcázar (1990), a partir de datos del Banco Central del Ecuador.

Vale notar que, tanto entre 1971 y 1975 como entre 1981 y 1985, la tendencia fue la contraria, es decir, el PIB total creció más que el PIB industrial. En el caso del primer quinquenio de los años 70, sin embargo, el crecimiento del PIB industrial siguió siendo muy alto, incluso superior al crecimiento promedio del período. Seguramente, este creció ligeramente menos que el PIB total debido a que el boom del primer ciclo del petróleo propició, de manera excepcional, un crecimiento inusual de toda la economía ecuatoriana. A inicios de los años 80, en cambio, se ve que la industria fue el sector más afectado por el ajuste estructural registrando su peor cifra de crecimiento en el período.

Este crecimiento del sector industrial se tradujo en un aumento de su participación en el PIB total. Según datos de la CEPAL¹²⁶, mientras en 1950 el grado de industrialización del PIB del Ecuador era 12,5% en 1980 esta cifra había aumentado a 21,6%.

Más allá del saldo positivo de estas cifras, sin embargo, lo cierto es que la industria ecuatoriana nunca pudo superar su dependencia al sector externo. Es más, el grueso de la industria nacional no solo no dejó de depender de la importación tanto de bienes de capital como de insumos, incluso para la producción de bienes no duraderos, sino que esta necesidad aumentó durante el período desarrollista.

A pesar de los esfuerzos estatales y de los abundantes créditos con los que contó el sector fabril, la industria no logró convertirse en el eje estratégico del proceso de desarrollo, debido a que persistía la dependencia hacia componentes importados [...]. Las importaciones para el sector industrial pasaron del 58% en 1970 al 74% en 1979 (Ojeda Segovia, 2013, pág. 135).

Por otro lado, aunque a lo largo del período hubo un aumento relativo de personas empleadas en el sector industrial este aumento se quedó lejos de cumplir con las expectativas iniciales. Tanto la política arancelaria como los incentivos tributarios de la Ley de Fomento Industrial estuvieron orientados a disminuir los costos de los bienes de capital. Esto brindó, a las empresas que se acogieron a los beneficios de ley, la facilidad de reemplazar mano de obra con tecnología de bajo costo, hecho que provocó la proliferación de ramas poco intensivas en trabajo en la industria nacional. Como consecuencia de la poca capacidad, del sector

¹²⁶ Ver el cuadro 4.6. de Bértola & Ocampo (2010).

industrial ecuatoriano, para generar empleo, el subempleo¹²⁷, de la población económicamente activa, aumentó del 23,40% al 30,70% entre 1970 y 1980 (Serrano Dávalos, 1999).

En cuanto al proceso de integración del Pacto Andino, recordemos que uno de sus objetivos principales era conceder un trato preferencial a Ecuador y Bolivia, con el fin de promover la compra de las manufacturas ecuatorianas y bolivianas en los países más grandes del mercado subregional. Fruto de esta política, en 1979, el coeficiente de exportación del total de la producción de la industria ecuatoriana llegó a ser 17,3% (Sepúlveda, 1983).

Ahora, si bien dicha cifra no es nada despreciable, un análisis más profundo del comportamiento de las exportaciones manufactureras del Ecuador no nos arroja resultados tan alentadores. Esta expansión exportadora no respondió, en realidad, a la incorporación fabril de valor agregado, sino que estuvo, principalmente, vinculada a la exportación de productos derivados del cacao y del petróleo, dos bienes primarios que gozan de ventajas comparativas extraordinarias en el Ecuador¹²⁸. En 1979, los derivados de ambos productos absorbieron el 72,2% del total de exportaciones manufactureras. “Excluidas estas dos subramas, el mismo coeficiente de producción bruta industrial exportada disminuye a 5,5% para 1979” (Sepúlveda, 1983, pág. 48).

Por otro lado, a inicios de los años 80, se había vuelto evidente que las políticas programadas por el Acuerdo de Cartagena no iban a arrojar los resultados esperados. Lamentablemente, a lo largo del período desarrollista el Ecuador no fue capaz de transformar lo suficiente su estructura productiva para aprovechar las ventajas suscritas. Muestra de ello es que, alrededor de 1982, el Ecuador solo tenía 7 unidades implementadas, del programa metalmecánico, de

¹²⁷ En el Ecuador se entiende subempleo a la situación de las personas en capacidad de trabajar que perciben ingresos por debajo del salario mínimo vital (Serrano Dávalos, 1999, pág. 220). Las personas desempleadas no suelen tener un empleo estable a tiempo completo, sino que obtienen sus ingresos, por debajo del mínimo aceptable, al emplearse en trabajos ocasionales de distinta índole.

¹²⁸ Por supuesto, debido a sus grandes requerimientos tecnológicos en capital, el valor agregado de los derivados del petróleo fue mayor que el de los derivados del cacao (Sepúlveda, 1983).

las 15 que le habían sido asignadas. Es más, desde un inicio, el gobierno ecuatoriano debió haber tomado en cuenta que

la mayor parte de las líneas de exportación del Ecuador, en cuanto no son intensivas en el uso de capital (tal vez exceptuando el caso especial del petróleo refinado) reúnen mejores condiciones para competir en el mercado extrarregional antes que en el regional (Sepúlveda, 1983, págs. 50-51).

Además de las carencias de la estructura productiva del Ecuador, se sumó que los países más grandes del Pacto Andino fueron, progresivamente, incumpliendo los acuerdos suscritos, lo cual llevó a un profundo deterioro de la relación entre los países miembros¹²⁹. En todo caso, ante la ausencia de un ente regulador que garantice la implementación de la política preferencial para Ecuador y Bolivia, no es de extrañarse que Venezuela, Colombia y Perú hayan incentivado la expansión de unidades de producción, no asignadas por el Acuerdo de Cartagena, en su sector industrial.

Mención aparte merecen los aprendizajes que sacó la industria automotriz ecuatoriana de su experiencia en el Pacto Andino.

La historia de la industria automovilística ecuatoriana está estrechamente vinculada con los esfuerzos comunes de industrialización de los países del Pacto Andino. Antes del Pacto Andino había una sola empresa armadora, vinculada con la General Motors, y unos pocos proveedores de partes y piezas (Hofman & Buitelaar, 1994, pág. 163).

La política automotriz de los países del Pacto Andino no tuvo, a la larga, todos los efectos deseados, y fue, finalmente, disuelta en 1991. Esto respondió, sobre todo, a que empresas multinacionales, del sector automotriz, consiguieron los resultados que la política preferencial, del Acuerdo de Cartagena, no consiguió para la industria ecuatoriana.

Después de varios intentos del Ecuador por desarrollar una industria automotriz propia¹³⁰, se volvió evidente que para el país lo más rentable era buscar ensamblar automóviles baratos para el consumo interno y para exportarlos a los mercados más grandes de la subregión, en

¹²⁹ Otros de los factores que incidieron en este deterioro fueron los pocos avances que obtuvieron los Estados andinos para combatir el contrabando, así como las precarias condiciones de la red vial en la subregión (Sepúlveda, 1983).

¹³⁰ El más conocido quizá se remonta a la creación de Automóviles de Ecuador, compañía que se embarcó en el diseño y fabricación del automóvil AYMESSA Andino.

lugar de buscar producirlos desde la fabricación de autopartes. Así, empresas multinacionales, como la mencionada General Motors, que también tienen concesionarias en los otros países andinos, segmentaron el mercado de tal manera que, en los años 80 y 90, se llevó a cabo la “estrategia de especialización entre filiales, en que las empresas ecuatorianas exportaban automóviles baratos a Perú y Colombia, e importaban a su vez los modelos más lujosos desde esos países, especialmente desde Venezuela” (Hofman & Buitelaar, 1994, pág. 163).

4.3.5. La crisis de la deuda: una salida dolorosa y llena de incertidumbres

En 1979, por primera vez en más de una década, se llevaron a cabo elecciones libres en el Ecuador. El triunfador de la contienda electoral fue Jaime Roldós, líder de la Concentración de Fuerzas Populares (CFP). No obstante, debido a su muerte en un trágico accidente aéreo, su presidencia solo duró hasta mayo de 1981.

Su sucesor fue el demócratacristiano Osvaldo Hurtado, presidente con quien se cerraría el capítulo de la primera ola desarrollista en el Ecuador. Esto no tanto porque su intención no haya sido continuar con la ISI, sino porque la, entonces, denominada crisis de la deuda obligó a redireccionar el rumbo de la economía ecuatoriana. En 1982, el Ecuador, siguiendo a otros países latinoamericanos como México, declaró la moratoria de la deuda externa. (Negocios, 2012).

Si bien el desequilibrio fiscal había obligado al Ecuador a aumentar sus niveles de endeudamiento, desde los años 60, a inicios de los años 80 este se había vuelto insostenible. En la Tabla 7 se ve el progresivo aumento del servicio ecuatoriano a la deuda externa a lo largo de la década. Según estos datos, el período crítico fue el segundo quinquenio de los años 70. Entre 1977 y 1978 la deuda aumentó, más del doble, de 1263700000 millones de dólares a 2974600000 millones de dólares.

Tabla 7

DEUDA EXTERNA DEL ECUADOR
Saldo a finales de año (en millones de dólares)

Años	Deuda Pública	Deuda privada	Deuda total
1970	229,3	12,2	241,5
1971	248,0	12,8	260,8
1972	324,6	19,3	343,9
1973	366,3	14,1	380,4
1974	377,2	32,8	410
1975	456,5	56,2	512,7
1976	635,8	57,3	693,1
1977	1173,8	89,9	1263,7
1978	1818,0	496,2	2974,6*
1979	2847,8	706,3	3554,1
1980	3530,3	1121,5	4651,8

* Toma en cuenta deudas no registradas anteriormente. Por eso el saldo es mayor que los parciales.

Fuente: Elaborado por Salgado (1995), partir de datos del Banco Central del Ecuador.

El problema, sin embargo, no fue, únicamente, el aumento de la deuda total del Estado ecuatoriano. A inicios de los años 80, los países centrales habían ganado consciencia del agotamiento de la época de crecimiento que había experimentado el capitalismo de bienestar desde la Segunda Guerra Mundial. Estados Unidos, en especial, adolecía de tasas de inflación muy elevadas¹³¹, lo que impulsó al entonces presidente Ronald Reagan a adoptar políticas monetaristas tal como lo había hecho Argentina pocos años antes. La consecuencia fue un incremento desmesurado de las tasas de interés de los empréstitos que había adquirido el Estado ecuatoriano.

Hacia 1978 [...], las políticas para reducir la inflación se convirtieron en la más alta prioridad de los países industriales y las tasas de interés subieron fuertemente. La tasa Libor en 1979 se situó en 9,3-9,5 y en 1980 prácticamente en 12, lo que, con los márgenes, podría representar tasas del 13% al 14% para los deudores. La segunda alza de los precios del petróleo (1978-80) indujo políticas severamente restrictivas en los países industriales y el alza de los intereses en los Estados Unidos desencadenó una serie de aumentos sucesivos que

¹³¹ Durante los años 70, la economía de Estados Unidos debió enfrentar el hasta entonces inédito fenómeno de la estanflación, fenómeno que se caracteriza por el alza continua precios en medio de un contexto de estancamiento económico.

llevaron las tasas reales a los niveles más altos desde la Gran Depresión. En 1981 la tasa Libor sobrepasó el 15%, lo que, con el margen representaba tasas bastante más altas para los deudores. En el caos del Ecuador el promedio de los pagos de interés del período 1976-80 llegó a ser casi el 18% de los créditos utilizados como tasa nominal efectiva (Salgado, 1995, pág. 138).

Por otro lado, después de que, en 1980, el precio del petróleo se elevó a 34 dólares por barril, gracias a la revolución iraní de 1979, alrededor de 1981, este empezó a describir una tendencia a la baja. A lo largo de la década, el precio del crudo seguiría cayendo y, en 1986, este se desplomó de a 12 dólares por barril (Gross , 2019).

Así, el entonces sobreendeudado Estado ecuatoriano, al ver que al aumento de las tasas de interés de sus obligaciones crediticias le seguía una pérdida relativa de sus ingresos, no tuvo otra opción que declarar la moratoria. A partir de entonces los esfuerzos del país se orientaron a fomentar el equilibrio fiscal, en lugar de impulsar el sector industrial tal como se lo había venido haciendo en las décadas previas (Salgado, 1989).

Sin embargo, a diferencia de la dictadura argentina de la década pasada, el presidente Hurtado no se adelantó a echar por tierra los logros que pudieran haber tenido las políticas desarrollistas en el Ecuador. En este sentido, escribió una carta, dirigida a la CEPAL y al SELA¹³², con el objetivo de proponer una estrategia regional conjunta encaminada a enfrentar la crisis de la deuda en América Latina (Organización de las Naciones Unidas, 1983a).

La respuesta del entonces secretario ejecutivo de la CEPAL, Enrique Iglesias, y del secretario permanente del SELA, Carlos Alzamora, en la publicación número 20 de la revista de la Comisión, bien puede ser vista como un parteaguas para el pensamiento económico y social de la Comisión. En los años 80 todavía era común que la revista de la CEPAL dedicó algún artículo a las políticas de industrialización como un objetivo estratégico para el desarrollo latinoamericano. Sin ir muy lejos, unos pocos meses antes, en la publicación número 19 de la revista, Jorge Katz (1983) presentaba los resultados de un estudio acerca del cambio tecnológico en la industria metalmecánica de Argentina, Brasil, Colombia, México, Perú y

¹³² Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe. Institución creada en 1975 con el fin de promover el desarrollo y la cooperación económica entre los países de América Latina y el Caribe.

Venezuela. El número que le sigue en cambio no hay ningún artículo sobre el tema, iniciando así una tendencia que a partir de entonces cada vez se volvería más frecuente.

Conscientes de la gravedad de la crisis de la deuda, tanto Iglesias como Alzamora resaltan que, a largo plazo, se debe articular un nuevo enfoque del desarrollo latinoamericano. En el corto plazo, sin embargo, hacen un llamado a que los esfuerzos económicos de la región se concentren en implementar un programa de acción regional, que permita enfrentar la crisis de la deuda. Señalan, además, la necesidad de llevar a cabo una reunión con el fin de organizar la instrumentación del programa de acción (Organización de las Naciones Unidas, 1983b).

La reunión convocada por la CEPAL, finalmente, tuvo lugar en Bogotá los días 19 y 21 de mayo de 1983. Esta, que bien puede ser vista como el epílogo del desarrollismo y el modelo ISI en América Latina, contó con la asistencia, entre otros, de Aldo Ferrer, Celso Furtado, Raúl Prebisch y Germánico Salgado (Organización de las Naciones Unidas, 1983c).

Si bien la CEPAL no se amilanó frente al reto que la crisis financiera le deparaba a la región, la Comisión no dejaba de estar consciente de los vientos de cambio que soplaban en la economía mundial. De esta manera, se cerraba uno de los capítulos más brillantes de la historia del pensamiento económico latinoamericano a la espera de que mejores tiempos le permitan retomar la senda necesaria del desarrollo y la prosperidad.

5. CONCLUSIONES

Los tiempos han cambiado. En el actual mundo global la desindustrialización que ha traído consigo la revolución digital ha sido generalizada. La CEPAL, a su vez, ha dejado de ocupar el sitio de honor que ocupó en la política pública de los distintos países de la región.

Por algún motivo, sin embargo, el olvido ha sido más profundo en el caso del Ecuador. Actualmente, se tiene poco recuerdo de las décadas que precedieron a la era petrolera, así como de los actores que protagonizaron la primera ola desarrollista en el país. Es sintomático que en medio de los actuales homenajes que Aldo Ferrer está recibiendo en Argentina, el nombre de Germánico Salgado dice muy poco en las universidades del Ecuador. Por otro lado, aunque el petróleo sigue siendo vital para la economía ecuatoriana, su explotación ya no despierta las mismas ilusiones que despertó hace 50 años.

Retomando las enseñanzas de Marc Bloch, es necesario remitirse a la historia pues esta es la que nos da cuenta de lo efímera y cambiante que puede ser la sociedad, incluidas sus estructuras económicas. Que mejor que cederle la palabra al historiador francés para profundizar en este planteamiento.

En mi opinión, la proyección de la experiencia económica hacia el pasado, sin distinción ficticia de épocas, se impone como consecuencia de tres razones: porque solo el estudio del pasado proporciona el necesario sentido del cambio; porque solo la experiencia así proyectada permite analizar casos tan diferentes en los que, con plena claridad, se manifiesta el efecto de los distintos factores; y, por último, porque la evolución humana es un cauce continuo cuyas ondas son susceptibles de propagarse desde las moléculas más lejanas a las más próximas (Bloch, 1999, pág. 56).

En cuanto a los resultados que, según Bloch, se esperan obtener del método comparativo, se desprenden tres reflexiones para el análisis del desarrollismo en Argentina y en Ecuador.

- a) En el caso de la industrialización en América del Sur suele tomarse a la experiencia argentina como el caso referencial. En este sentido, no es de extrañarse que en Argentina éste haya sido un proceso más visible y documentado. Ahora, el hecho de que la industrialización en Ecuador sea menos visible y esté menos documentada, no implica que en este país haya sido menos importante. Así, la primera enseñanza, del

método comparativo de Bloch, nos sugiere que los avances que ha habido en la historia económica argentina, en torno a esta temática, han servido para arrojar luz y tener una mejor aprehensión del caso ecuatoriano.

- b) Normalmente, se suele entender que los procesos de modernización surgen y se dirigen a partir de la influencia de los países centrales (Europa y Estados Unidos). Sin embargo, ha habido pocas investigaciones que se detengan a explorar la influencia que pudo haber habido entre países periféricos en estos procesos. Así, una segunda enseñanza del método comparativo de Bloch es que la influencia de los países centrales en los procesos de modernización está llena de matices y mediaciones, al punto que sería muy difícil concluir que los procesos de expansión global de la sociedad moderna han respondido a una sola “civilización”. Precisamente, la experiencia de industrialización en América del Sur aparece como un espacio propicio para probar que la modernización de la región ha sido fruto menos de una imposición de los países centrales, que de la interrelación, disputa e intercambio entre los países periféricos.
- c) La última reflexión, al tratarse de interpolaciones del nivel de desarrollo entre los dos países, es más polémica e imprecisa. Sin pretender caer en una perspectiva teleológica, es cierto que muchos de los análisis presentados en la investigación sugieren hechos históricos que pueden ser explicados por un estadio anterior de la evolución de un país respecto al otro. En la medida de lo posible, sin embargo, se ha procurado ser cuidadoso al emitir este tipo de juicios, pues, tal como Cardoso & Pérez Brignoli (1977) citan a Bloch, “la comparación tomada en este último sentido sugiere más que explica del todo” (pág. 351).

Una vez esbozado, de manera preliminar, algunas conclusiones teórico-metodológicas se presentan los resultados obtenidos del método comparativo en cada una de las temáticas en las que se subdividieron los capítulos: 1) Marco institucional del desarrollismo 2) Lectura cepalina de la realidad económica local 3) Rendimiento del sector industrial. Al final se concluye con un balance de las políticas de industrialización llevadas a cabo en América Latina entre 1950 y 1980.

5.1. Marco institucional del desarrollismo

Aunque en momentos distintos tanto Argentina como Ecuador crearon sendas entidades especializadas en el diseño e implementación de la política de planificación a nivel nacional. En el caso del Ecuador, en 1954 se creó la JUNAPLA, siendo el primer país latinoamericano en tomar esta iniciativa. La CONADE, en cambio, se creó en 1961 en Argentina, es decir, unos 6 años después.

Un dato, no menor, es que tanto la JUNAPLA como la CONADE funcionaron en un contexto de mucha inestabilidad política. Sobre todo, Argentina, país donde la proscripción del peronismo llevó a la conflictividad social a niveles nunca antes vistos. En este sentido, no es de extrañar que estas entidades hayan sido creadas no solo para buscar disminuir la conflictividad social en ambos países, sino para intentar consolidar sociedades racionales y eficientes.

Un hecho llamativo es que en Argentina el proceso de industrialización antecedió a las políticas de planificación. Así, el país del Cono Sur siguió el camino lógico trazado por el ILPES, según el cual, los países latinoamericanos buscaron en la planificación cepalina una alternativa que permita corregir los excesos en los que habían caído los regímenes nacional-populares que, en los años 50, pululaban en la región.

En el Ecuador, en cambio, da la sensación de que la planificación antecedió a la industrialización. En gran medida, no sería erróneo argumentar que en el país la industrialización fue un proceso inducido, “desde arriba”, por la JUNAPLA. Tanto es así que la Ley de Fomento Industrial de 1957, reforma legal que incluso sobrevivió a la Junta, se expidió a pesar de la carencia de una burguesía industrial en el Ecuador. Años más tarde, el gobierno militar que gobernó al país, durante los años 70, curiosamente, se valió del discurso cepalino para justificar los excesos que en principio el ILPES se había propuesto corregir.

En cuanto a su relación, tanto de la JUNAPLA como del CONADE, con la CEPAL ninguna entidad fue capaz de traducir las recomendaciones de la Comisión en la implementación de

la política económica de Ecuador y Argentina, respectivamente. En ambos países se redactaron planes de desarrollo que lamentablemente se vieron diluidos por los vaivenes de la política local.

Eso sí, en el caso del Ecuador hubo mayor apertura a tener acercamientos con el ILPES, entidad creada por la CEPAL con el objetivo de brindar asesoría a los organismos latinoamericanos de planificación. En Argentina, en cambio, da la sensación de que siempre pesó la intención de articular una versión propia de desarrollismo tanto en el caso del gobierno de Frondizi como en el caso de gobiernos que le sucedieron como Illia y Onganía. A pesar de la innegable influencia de la CEPAL, esta iniciativa de los gobiernos argentinos provocó celos y roces innecesarios con la Comisión.

No obstante, la buena voluntad ecuatoriana de aproximarse a la CEPAL tampoco implicó que en el país se haya aplicado de manera pura el programa cepalino de desarrollo. El desarrollismo que se llevó a cabo en el Ecuador recibió sin lugar a duda influencia de las distintas iniciativas de la cooperación internacional, no solo de la CEPAL, sin embargo, este vio amoldado, e incluso manipulado, por los debates y por la lucha de fuerzas de la política local.

En el caso del Ecuador, tuvo especial relevancia la firma, en 1969, del Acuerdo de Cartagena para la promoción de su programa de desarrollo industrial. Por medio del trato preferencial, derivado del Pacto Andino, Ecuador desarrolló unidades productivas en el sector siderúrgico, con el fin de exportarlas a la subregión. Aunque en principio esta iniciativa fue tomada siguiendo la recomendación de la CEPAL de que el proceso de industrialización debía ir de la mano con la integración regional, el aprendizaje de esta experiencia demuestra que habría sido mejor idea promover otras áreas productivas en las que le habría sido más fácil al país desarrollar sus ventajas competitivas.

Durante el mismo período, en el marco de la ALALC, Argentina gozó de un aumento de sus exportaciones manufactureras en la región. Al igual que Ecuador, para este fin implementó, durante los años 60, la devolución condicionada de tributos o sistema de drawback (Katz &

Kosacoff, 2003). Por obvios motivos, sin embargo, el país rioplatense no gozó de un trato preferencial en el marco de un acuerdo subregional, sino que dicho crecimiento respondió a la propia fortaleza de su sector industrial.

La década de 1970, no obstante, trajo consigo una profundización de las diferencias de la política económica de ambos países. En Argentina con el proceso de Reorganización Nacional, que llegó al poder en 1976, se intentó romper de manera abrupta con el proyecto desarrollista. Para el Ecuador, en cambio, la salida de este fue más gradual. Ni siquiera con la crisis de la deuda de 1982 se intentó llevar a cabo un ajuste estructural tan radical como el que Martínez de Hoz intentó llevar a cabo en Argentina entre 1976 y 1981. En esto, ciertamente, tuvo algo que ver los malos resultados que arrojaron las políticas monetaristas implementadas en el Cono Sur.

5.2. Lectura cepalina de la realidad económica local

La influencia de Raúl Prebisch como secretario ejecutivo de la CEPAL se hace sentir hasta nuestros días en el pensamiento económico latinoamericano. Después de haber ganado experiencia como director del Banco Central de Argentina, organismo que había ayudado a crear, y como profesor de la UBA, el economista argentino vivió el período más fértil de su carrera en su exilio en Santiago de Chile, una vez que Juan Domingo Perón asumió como jefe de gobierno en Argentina.

Como secretario ejecutivo de la CEPAL, Prebisch articuló una visión congruente y original acerca de los problemas de desarrollo económico que padecían los países latinoamericanos en el siglo XX. La influencia de sus planteamientos no se limitó al ámbito de la economía del desarrollo, sino que le permitieron a la Comisión ocupar sitios de asesoría en los distintos gobiernos de la región.

En el caso particular de Argentina, sin embargo, da la sensación de que la presencia de Prebisch tuvo mejor acogida en el ámbito del pensamiento económico que en la aplicación de la política económica. Además de la convulsionada situación política que el país vivió,

entre 1955 y 1975, lo cual dificultó la implementación de los planes de desarrollo, los rezagos del peronismo provocaron que, durante estos años, el economista argentino haya debido enfrentar un clima hostil en su país natal.

En las ideas desarrollistas que, por entonces, circulaban en Argentina, sin embargo, se siguió sintiendo la huella de Prebisch y la CEPAL. Los distintos gobiernos de corte desarrollista, que se sucedieron en los años 60 y 70, aceptaban la validez de la tesis del deterioro de los términos de intercambio y en el ámbito académico Prebisch contó como lugarteniente a Aldo Ferrer para asegurarse de que sus aportes sean tomados en cuenta en el debate en torno al desarrollo económico del país.

Este “consenso prebischiano” tuvo a pensadores liberales como Federico Pinedo y Álvaro Alsogaray entre sus principales detractores. A diferencia de otros países de la región, como Ecuador, la economía argentina vio su período de mayor esplendor a finales del siglo XIX e inicios del siglo XX. En este sentido, el rechazo expuesto por Pinedo y Alsogaray a las ideas desarrollistas respondía, en gran parte, a la añoranza de la vieja división del trabajo que estructuró el mercado internacional de la llamada primera globalización. Las ironías del destino les daría su oportunidad para que este liberalismo más ortodoxo¹³³ ponga en práctica su doctrina, durante la gestión de Martínez de Hoz, con resultados poco alentadores.

En el caso del Ecuador, en cambio, Prebisch no contó con un lugarteniente que sepa defender su legado en el desarrollo de la ciencia económica local. Este habría sido uno de los motivos por los cuales a pesar de que el Ecuador mostró mayor apertura al programa cepalino de desarrollo, su implementación estuvo lejos de ser fiel a la idea original. Al respecto el sociólogo Patricio Moncayo concluye que la lucha ideológica al interior del campo político ecuatoriano se terminó superponiendo a los criterios técnicos de la CEPAL (Moncayo, 2017).

¹³³ Prebisch, por lo demás, nunca desconoció tanto su formación como su deuda a las ideas liberales.

Por otro lado, la crítica al desarrollismo, en el país andino, no provino, sobre todo, del liberalismo, sino del pensamiento marxista. Esto, a pesar, de que los textos de consulta de marxismo latinoamericano aceptaban sin mayores miramientos la tesis Prebisch-Singer.

Según el marxismo ecuatoriano, las transformaciones propuestas por los Estados desarrollistas caían más en una línea reformista, a la larga funcional al sistema capitalista, que en una verdadera revolución económica y social. Estos reparos ideológicos, sin embargo, no impidieron que la gran mayoría de profesionales titulados, de las facultades de economía de las universidades ecuatorianas, ocupen los distintos cargos ofrecidos por la JUNAPLA, en los años 60 y 70. Eso sí, una vez afianzados en su carrera de servidor público, a los economistas y sociólogos de la Junta no les quedó otra opción que optar por una postura más pragmática y moderada frente a los retos que les presentaba la gestión pública (Moncayo, 2017).

En todo caso, desde mediados de los años 70, más en Argentina que en el Ecuador, se notó un debilitamiento, no solo de los planteamientos sino también de las problemáticas resaltadas por la economía del desarrollo en el pensamiento económico local. Este hecho coincide con las dificultades que, según Krugman (1995), venía sufriendo la economía del desarrollo desde la década pasada.

Hacia finales de los años 50, tal como he explicado, la teoría del [...] desarrollo estaba en una situación difícil. La corriente principal de la economía estaba desplazándose hacia una modelización cada vez más formal y cuidadosa. Aunque esta tendencia fue claramente exagerada en muchos casos, representaba un giro imparable, y, en última instancia, apropiado. Pero a causa del problema de la estructura del mercado, era muy difícil modelizar la teoría del [...] desarrollo de una manera más formal.

La respuesta de algunos de los más brillantes teóricos del [...] desarrollo – por encima de todos, Albert Hirschman¹³⁴ – fue simplemente salirse de la corriente principal. Iban a construir una nueva escuela del desarrollo a base de metáforas sugerentes, realismo institucional, razonamientos interdisciplinarios y una actitud relajada respecto a la falta de coherencia interna. El resultado fueron algunos textos maravillosos, algunas intuiciones inspiradas y, en mi opinión, desde el punto de vista intelectual, un callejón sin salida. La teoría del alto desarrollo se fue simplemente desvaneciendo (págs. 78-79).

¹³⁴ A nuestro modo de ver, también Raúl Prebisch.

En última instancia, el problema fue de comunicación. Si bien el análisis macroeconómico de la economía del desarrollo introdujo algunos modelos matemáticos a la economía, muchos de sus presupuestos, como el esquema centro-periferia, son imposibles de formalizar. Esta modelización poco satisfactoria, volvió ininteligibles a la comunidad científica internacional muchas de las principales problemáticas del desarrollo.

Por supuesto que la teoría “clásica” del desarrollo, sobre todo la cepalina, ha conservado cierta influencia, tanto en Argentina como en el Ecuador, incluso hasta la actualidad. A partir de los años 70, sin embargo, esta ha servido cada vez menos para contribuir al perfeccionamiento del pensamiento económico local que para legitimar una postura política¹³⁵. La modelización, de la que habla Krugman, no ha hecho más que exacerbarse desde finales del siglo XX y frente a esta tendencia no se mantuvieron ajenas las facultades de economía, de ninguno de los dos países.

5.3. Rendimiento del sector industrial

En cuanto al proceso de industrialización, encauzado por los Estados latinoamericanos, en la literatura de la CEPAL se suele distinguir tres etapas. En la década de 1950 el sector industrial de la región creció de manera sostenida, sobre todo a partir de 1954. El impulso que tuvo la industrialización a lo largo de la década se vio ralentizado a inicios de los años 60, y en 1963 registró su crecimiento más bajo desde finales de la Segunda Guerra Mundial.

La segunda etapa se inició a mediados de los años 60, a raíz de un mejoramiento progresivo de los términos de intercambio para las exportaciones latinoamericanas. Este contexto favorable se mantuvo hasta la crisis del petróleo de 1973. A partir de, entonces, la contracción económica de los países centrales provocó una disminución de la demanda de las exportaciones no petroleras de los países latinoamericanos. La tendencia a la baja no solo se

¹³⁵ Krugman (1995) señala que la teoría del desarrollo debió esperar, hasta los años 90, para en algo recuperar el terreno perdido, gracias a una mayor formalización del modelo del Gran Empujón de Rosenstein Rodan. Lamentablemente, este no ha tenido la repercusión que se habría esperado en la economía del desarrollo latinoamericana.

mantuvo a lo largo de la década, sino que a inicios de los años 80 se intensificó a raíz de la crisis de la deuda.

Estas tendencias dilucidadas por la CEPAL no siempre encajan del todo con la experiencia vivida por los países latinoamericanos. Debido a la heterogeneidad de sus estructuras económicas es preciso analizar con detenimiento el desempeño del sector industrial, tanto de Argentina como del Ecuador, a lo largo de estas décadas.

Antes que nada, cabe aclarar que la diferencia entre Argentina y Ecuador, en su estructura económica, no se debe necesariamente a sus políticas de industrialización, sino que esta puede remontarse, históricamente, incluso al período de la colonia. A diferencia de la organización hacendaria, del mundo andino, el sistema de estancias, del otrora virreinato del Río de La Plata, pudo insertarse con mucha mayor facilidad a la lógica capitalista del mercado internacional (Ansaldi & Giordano, 2012). Ya en tiempos republicanos, desde un inicio, el comercio exterior del Ecuador tuvo mayores vínculos con Estados Unidos y, en comparación con Argentina, fue menos dependiente del mercado británico.

En el marco de esta división internacional del trabajo, la economía argentina vivió su época de mayor esplendor, la cual se prolongó hasta la década de 1920. En el caso ecuatoriano, en cambio, fue necesario esperar hasta los años 70 del siglo XX para que el país goce de sus años de mayor crecimiento económico. Se ve así que, por un lado, Argentina supo sacar provecho del esquema aperturista de la llamada primera globalización, mientras que, por el otro, para el Ecuador esta opción no tuvo efectos muy alentadores.

Posteriormente, en el período de mayor interés para la investigación, es imposible negar que la industria argentina recibió un impulso importante durante el gobierno de Perón. Sería un poco forzado, sin embargo, hablar de un crecimiento satisfactorio del sector, durante los años 50, pues la inestabilidad política no lo permitió.

Un hecho que coincide con el relato de la CEPAL es que la industria argentina para ganar competitividad y continuar con su expansión debía buscar exportar sus bienes

manufactureros en el mercado internacional. Frente a estas recomendaciones gobiernos como los de Illia, en los años 60, volcaron sus esfuerzos a buscar mercados en el extranjero donde la industria argentina pueda insertar sus manufacturas. El giro favorable de los términos de intercambio ayudó con la causa del país sudamericano durante estos años.

En el caso del Ecuador, la industrialización impulsada por el Estado tuvo un inicio más tardío. Normalmente, se considera que el punto de partida de este proceso fue la promulgación de la Ley de Fomento Industrial de 1957 (Salgado, 1989). De todas maneras, a finales de los años 50 e inicios de los años 60 hubo un crecimiento relativo del sector industrial ecuatoriano aupado en el boom bananero iniciado en los años 50.

A diferencia de otros países de la región, el Ecuador pudo prolongar el crecimiento de su sector industrial hasta 1965, año en el que empieza a agotarse la primera ola del auge bananero. Hacia finales de los años 60, en cambio, mientras el sector industrial de países como Argentina tuvo un mejor desempeño, en el Ecuador este experimentó un decrecimiento relativo.

La bifurcación de la trayectoria de Argentina y Ecuador se profundizó a inicios de los años 70, con la crisis del petróleo de 1973. Para entonces, el país andino había volcado gran parte de sus esfuerzos a maximizar las rentas del petróleo. El alto precio del crudo, durante esta década, le permitió al Ecuador gozar de su período de mayor crecimiento económico e intento refrendar este contexto favorable potenciando el crecimiento de su industria nacional.

Para la Argentina, en cambio, la crisis del petróleo de 1973 trajo consigo el agotamiento de la política de industrialización dirigida por el Estado. En este año había regresado Perón al país, y después de postularse a las elecciones resultó elegido con más del 60% de los votos. Sin embargo, al poco tiempo de iniciar su tercera presidencia le sorprendió la muerte, hecho que sumió al país en la incertidumbre por la disputa de liderazgo entre las distintas facciones peronistas. Esta nueva ola de conflicto e inestabilidad culminó en la instauración del Proceso de Reorganización Nacional, dictadura que, al adoptar una política económica de corte monetarista, inició un agresivo proceso de desindustrialización.

El contexto favorable para el proceso de industrialización continuó en Ecuador hasta finales de los años 70. Este, sin embargo, al tener como corolario altos niveles de endeudamiento público, probó a la larga ser insostenible. En 1982, con la declaración de la moratoria liderada por México, se cerraba el capítulo del llamado Estado desarrollista y se sellaba el inicio de la transición al período más largo de vida democrática que ha vivido América Latina a lo largo de su historia.

5.4. Balance del proceso latinoamericano de industrialización

En sentido amplio, el proceso de industrialización en América Latina debe ser visto como parte de un experimento, sobrellevado por las economías de la región, cuyo origen incluso puede remontarse a finales del siglo XIX.

La industrialización de América Latina fue impulsada por un proceso endógeno de desarrollo económico, cuyas raíces se hayan en el crecimiento basado en las exportaciones. Una vez que los grupos de industriales se cimentaron, no tardaron en demandar protección tarifaria a sus gobernantes. Usualmente, esta demanda fue satisfecha sin mayores problemas, pues el costo político que ella implicaba era mínimo: los consumidores, único grupo perjudicado por las medidas proteccionistas, no tienen mayor peso político. Como resultado, alrededor de 1914, el sector industrial de los países más grandes de América Latina gozaba de un crecimiento considerable.

Las seis décadas que siguieron trajeron consigo períodos largos de prosperidad y períodos cortos de estagnación y declive. En estos años, la industria tuvo, a la larga, una mayor tasa de crecimiento que el resto de la economía. Alrededor de 1975, cuando este modelo de crecimiento industrial llegó a su cénit, la participación del sector manufacturero, en el PIB de América Latina, era comparable al de Estados Unidos.

Con el tiempo los gobiernos ganaron protagonismo en el proceso de crecimiento industrial. Estos fueron responsables de diseñar complejos sistemas orientados a simultáneamente gravar la importación de manufacturas y a subsidiar los costos de insumos para la producción de estas últimas. Eventualmente, estos, además, se volvieron financistas, socios, e incluso propietarios de empresas manufactureras (Haber, 2006, págs. 583-584)

Hacia los años 50 del siglo XX la mayoría de los países latinoamericanos fueron progresivamente creando organismos de planificación orientados no solamente a aumentar la intervención del Estado en la economía, sino a volverla más eficiente. No obstante, tal como nota el historiador Stephen Haber, a pesar de los planes de desarrollo redactados por los países de la región durante la segunda mitad del siglo XX, las políticas de

industrialización tuvieron siempre una motivación más ad hoc. Esto quiere decir que los gobiernos, en América Latina, no garantizaron la protección estatal porque hayan estado comprometidos con una visión particular del desarrollo industrial. Lo hicieron porque el compensar a poderosos grupos políticos, como gremios industriales, sindicatos y militares, les implicaba un menor costo político que adoptar políticas impopulares orientadas a poner orden en las cuentas fiscales (Haber, 2006).

En los años 80, la experiencia, de países como Ecuador, muestra que, debido a los altos niveles de endeudamiento, se volvió impostergable emprender una serie de reformas a la estructura económica de América Latina, incluso si esto venía emparejado con un alto costo político para los gobiernos de turno. Aprovechando este contexto, la economía neoclásica, motivada por el deseo político de imponer su agenda política, llevo a cabo una crítica devastadora al Estado desarrollista. Agenda que, dicho sea de paso, se terminó imponiendo en la región, sobre todo con la promulgación del consenso de Washington en los años 90 del siglo XX¹³⁶.

No obstante, en palabras de los economistas cepalinos, Jorge Katz y Bernardo Kosakoff, la economía neoclásica al limitarse a analizar el fenómeno en términos de costos de oportunidad, no dan cuenta del cuadro completo.

Los economistas neoclásicos han presentado una visión algo derogatoria de los logros de las políticas de industrialización sustitutiva en América Latina durante el período de la posguerra. En su opinión, las políticas industriales activas beneficiaron solo a funcionarios corruptos y empresarios especuladores.

Para nosotros, esa conclusión proviene de un enfoque muy particular que han escogido los economistas ortodoxos para interpretar la economía mundial. Este enfoque no da cuenta de la compleja dinámica de aprendizaje subyacente al proceso de industrialización sustitutiva, particularmente en los países más grandes de la región (Brasil, México y Argentina). Paralelamente a la expansión de la industria se desarrolló en estos países una cultura manufacturera sofisticada, en la medida en que lograban absorber el vasto acervo tecnológico, hábitos de trabajo y normas de comportamiento. Un volumen masivo de “capital social” – frecuentemente dejado de lado en el análisis neoclásico– se acumuló conjuntamente con la expansión de la industria, y ese capital parece ser de importancia decisiva para el desarrollo capitalista futuro.

¹³⁶ Tal como se señala en la investigación, tanto Argentina como Ecuador empezaron a experimentar con políticas de corte neoliberal con anterioridad. Argentina desde 1976 y Ecuador desde 1982.

En el curso de este proceso, muchas empresas pudieron acumular especialidades tecnológicas y capacidad ingenieril propias que les permitieron aumentar significativamente su productividad y competitividad, con lo cual estrechaban gradualmente la distancia hacia la frontera tecnológica internacional (Katz, 1998, págs. 63-64).

Ahora bien, sin negar los excesos de la crítica neoclásica resulta imposible negar que al final del día el saldo que se desprende del período desarrollista en América Latina es bastante agri dulce. Sin desconocer que, entre 1950 y 1980, los países de la región gozaron de su período de mayor crecimiento económico se debe tomar en cuenta, que este fue período de bonanza a nivel global en la economía mundial y que incluso otras regiones del mundo estaban creciendo a un ritmo superior que América Latina.

Desde una perspectiva similar a la de Haber, el economista José Antonio Alonso sostiene que para ser ecuánime se debe tener un juicio con claroscuros acerca del modelo de desarrollo industrial empleado por los países latinoamericanos. En su opinión, si bien el desarrollismo tuvo sus virtudes, a la larga este probó ser insostenible, mas no por su diseño, en estricto sentido, sino por un problema de economía política.

El problema del modelo de sustitución de importaciones no es el modelo en sí mismo, sino el hecho de que en América Latina lo que fue planteado como una etapa se prolongó demasiado en el tiempo y eso tiene que ver con un problema de economía política, de captura del Estado por parte de las élites de la región. El Estado fue tributario de esas élites y no se pudo hacer lo que, por ejemplo, hicieron algunos países asiáticos, donde se utilizó la ISI para generar base productiva que inmediatamente se volcó al exterior. Esto permitió que algunos países asiáticos puedan consolidar una economía muy dinámica.

En América Latina se implementó la ISI para generar capacidades y el Estado, digamos, bloqueó esas capacidades porque a los grupos de interés no les interesaba en una siguiente etapa de apertura internacional. Querían más preservar lo que habían logrado en sus propios países. Entonces, digamos que el modelo de sustitución de importaciones perdió lo más positivo que podía tener, o por lo menos no lo realizó plenamente por un problema que no tiene que ver solo con el diseño económico del modelo, sino por la particular manera que tienen las sociedades latinoamericanas de articular lo político y lo económico. O sea, Prebisch nunca defendió el proteccionismo y la sustitución de importaciones como una etapa indefinida, pero la realidad es que en América Latina fue indefinida mientras no llegó la crisis. No se cambió, entonces, esa prolongación excesiva sin incorporar a las empresas en una dinámica competitiva, más exigente.

En el caso de Asia no sucedió así porque el Estado, amparado en un sistema mucho menos democrático, mantuvo una cierta autonomía respecto a los grupos de interés. Entonces, digamos el Estado tenía una capacidad de autoridad que la derivaba de su centralización del

poder, pero que la puso al servicio de una estrategia de largo plazo, no la puso al servicio de los intereses más inmediatos. En cambio, en América Latina, a pesar de toda la planificación, no había esa visión más global porque en la práctica lo que funcionaba eran los intereses de los grupos que accedían al Estado, grupos que anteponían su interés particular, en lo inmediato, en lugar de articular un interés estratégico de largo plazo (J.A. Alonso, comunicación personal, 10 de diciembre de 2019).

Por otro lado, quizá más importante que la evaluación crítica al desarrollismo sea las consecuencias que siguieron al agotamiento de este último. En las últimas décadas del siglo XX, los países latinoamericanos buscaron volver a un crecimiento basado en las exportaciones. Lo concreto, sin embargo, es que, en los años 80 y 90, las economías de la región siguieron dependiendo más del crédito externo que del ahorro interno y de sus exportaciones para poder sostenerse (Ferrer, 1999). A la larga, esto provocó una creciente frustración por no poder aprovechar los beneficios que trajo consigo la globalización.

Tomando en cuenta que en América Latina el trabajo informal supera, en promedio, el 50%, la industria sigue siendo un sector nada despreciable para emplear formalmente a mano de obra calificada. En la sociedad moderna el empleo asalariado siempre ha sido un elemento central del trabajo. “El trabajo asalariado se refiere a actividades económicas reguladas, como las profesiones, que a cambio reciben una paga. Lo contrario es la amplia rama del trabajo autónomo e informal” (Hirsch-Kreinsen, 2008, pág. 33).

Dentro del mercado laboral se suele distinguir entre el trabajo en el sector industrial y el trabajo en el sector servicios. El primero se refiere a la fabricación de un producto material valiéndose de procesos manuales o maquinizados. El segundo, en cambio, es un tipo de trabajo mucho más inmaterial, que en el mundo actual está estrechamente ligado a la gestión de información.

El mercado laboral suele estar regulado por una constelación de instituciones que aseguran el reconocimiento de ocupaciones en situación de dependencia. La conformación del sistema institucional que regula el mercado laboral se basa en algunos factores:

- Estrategias de las empresas que permitan fortalecerlas frente a las demandas externas del mercado laboral

- Intervenciones estatales que permitan proteger a los grupos vulnerables
- Medios, como los sindicatos, que permitan defender los intereses colectivos de los trabajadores
- Capacitación profesional

La fuerza de trabajo no demanda solo un ingreso económico, sino también un estatus social. Este, sin embargo, solo es posible que se vuelva duradero valiéndose de reglas institucionales que garanticen los derechos individuales y colectivos de los trabajadores.

Desde el siglo pasado, sin embargo, el modelo del fordismo ha padecido de un agotamiento creciente. Tres serían las causas que la habrían provocado:

- El progresivo aumento de la competencia en las distintas ramas de la economía
- Innovación tecnológica
- Disminución de capacidad de maniobra de los Estados

A su vez, la consecuencia más dramática de la crisis del fordismo ha sido el aumento, a nivel mundial, de la precarización en el mercado laboral. Este nuevo rostro del trabajo en el capitalismo se refiere, más que nada, a los trabajadores que no gozan de estabilidad laboral. Se trata, además, de contratos laborales que no suelen garantizar el acceso a todos los beneficios laborales que contempla la ley (Hirsch Kreinsen, 2008).

Obviamente, en la medida que en el contexto de la globalización la mayoría de las personas se emplean en el llamado tercer sector de la economía, la industria por sí sola no basta para resolver la precariedad del mercado laboral latinoamericano. De todas maneras, para una tercera parte de la población económicamente activa de la región, el sector industrial, al ofrecer relativamente mayores beneficios de ley y estabilidad, sigue siendo su opción preferida de empleo.

Adicionalmente, no se debe olvidar que la incorporación y aprovechamiento de las revoluciones tecnológicas más recientes solo pueden hacerse a partir y en colaboración con

los adelantos que haya tenido la estructura industrial en cada uno de los países latinoamericanos. Esta es, sin duda, una lección que se desprende del mundo desarrollado.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Ansaldi, W., & Giordano, V. (2012). *América Latina: la construcción del orden* (Vol. 1). Buenos Aires: Ariel.
- Arana, M. (2020). La técnica de programación cepalina y los economistas en la Argentina de mediados del siglo XX. *Revista de la CEPAL*(131), 61-75.
- Bajo Rubio, O. (1996). Teorías del comercio internacional: una panorámica. *Ekonomiaz*(36), 12-27.
- Baquero Méndez, D., & Mieles López, D. (07 de octubre de 2014). *Los 'booms' en perspectiva: cacao y banano*. Obtenido de Foro Economía Ecuador: <http://foroeconomiaecuador.com/fee/los-booms-en-perspectiva-cacao-banano/>
- Barbero, M. (1998). El proceso de industrialización en la Argentina: viejas y nuevas controversias. *Anuario IEHS*(13), 131-144.
- Barriga Salazar, F. (2009). El petróleo y la crisis económica mundial: una mezcla explosiva. *Polemika*, 1(1), 36-43.
- Belini, C. (2018). El Plan Prebisch de 1955, los dilemas del desarrollo argentino y las controversias en torno a los legados económicos del peronismo. *Revista de Indias*, LXXVIII(273), 563-629.
- Benalcázar, R. (1990). Es necesario volver a dar énfasis a la industrialización en el Ecuador. *Cuestiones Económicas*(15-16), 39-52. Obtenido de <http://repositorio.bce.ec/handle/32000/155>
- Bértola, L., & Ocampo, J. A. (2010). *Desarrollo, vaivenes y desigualdad. Una historia económica de América Latina desde la Independencia*. Madrid: SEGIB Secretaría General Iberoamericana.
- Bielschowsky, R. (1998). Evolución de las ideas de la CEPAL. *CEPAL*(Nº Extraordinario), 21-45.
- Bloch, M. (1999). *Historia e historiadores*. Madrid: Akal.
- Cardoso, C. F., & Pérez Brignoli, H. (1977). *Los métodos de la historia: introducción a los problemas, métodos y técnicas de la historia demográfica, económica y social*. México: Grijalbo.
- Cardoso, F. H. (1977). La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea de desarrollo. *CEPAL*(04), 7-39.
- Casas Gragea, Á. M. (2005). Ensayo Introductorio. En Á. M. Casas Gragea (Ed.), *La Teoría de la Dependencia* (págs. 21-53). Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional.

- Castro Barrios, N. (2011). Conversaciones imaginarias sobre la problemática del desarrollo económico. *Revista de Ciencias Sociales (Ve)*, XVII(3), 553-560.
- Centro de Investigación y Cultura del Banco Central del Ecuador. (1987). El archivo histórico del Banco Central y la Historia Económica. *Revista Ecuatoriana de Historia Económica*, 347-348.
- CEPAL . (1970). *Posibilidades para el desarrollo de la industria siderúrgica en países de menor desarrollo relativo*. Naciones Unidas.
- CEPAL. (1954). *El desarrollo económico del Ecuador*. México: Organización de las Naciones Unidas.
- CEPAL. (1981). *La industrialización de América Latina y la Cooperación Internacional*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Cevallos, P. (1985). *Interpretación de la crisis actual del mercado subregional andino y de las perspectivas que el mismo ofrece al Ecuador en el futuro inmediato*. Quito: IAEN.
- Cibotti, R., Núñez del Prado, A., & Sáinz, P. (1974). Evolución y perspectivas de los procesos de planificación en América Latina. En ILPES/OEA/BID, *Experiencias y problemas de la planificación en América Latina* (págs. 29-58). México: Siglo XXI.
- Creamer, C. (2021). Historia de la industria del Ecuador: 1920-2020. *Boletín de la Academia Nacional de Historia*, XCIX(205), 245-283.
- Dávila Andrade, O. (2019). La econometría en el Ecuador: sus antecedentes y primeros pasos. *PUCE*(108), 253-283.
- Di Tella, G., & Zymelman, M. (1961). Etapas del desarrollo económico argentino. *Revista de economía latinoamericana*, 30-51. Obtenido de <https://unrccursodedoctorado.files.wordpress.com/2015/05/di-tella-zymelman-etapas-del-desarrollo.pdf>
- División de Desarrollo Industrial. (1974). *La industrialización en los países de menor desarrollo relativo*. México: CEPAL.
- Duran, X., Musacchio, A., & della Paolera, G. (2017). Industrial Growth in South America. Argentina, Brazil, Chile and Colombia, 1890-2010. En K. O'Rourke, & J. Williamson, *The Spread of Modern Industry to the Periphery since 1871* (págs. 318-342). Oxford University Press.
- Ellis, H., Cornejo, B., & Escobar Cerda, L. (1960). *La enseñanza de la economía en la América Latina*. Washington D.C.: OEA/UNESCO/CEPAL.
- Fajnzylber, F. (1983). *La industrialización trunca de América Latina*. México: Nueva Imagen.
- Farrell, G. (1989). Desarrollo de la investigación económica en el Ecuador. En G. Salgado et. al, *La investigación económica en el Ecuador* (págs. 13-37). Quito: ILDIS.

- Fernández, J. (1989). Estado e industrialización. En G. Salgado et. al, *La investigación económica en el Ecuador* (págs. 193-210). Quito: ILDIS.
- Ferrer, A. (1996). Raúl Prebisch y los problemas actuales de América Latina. *Ciclos*, VI(10), 103-117.
- Ferrer, A. (1999). Globalización, crisis financiera y América Latina. En N. Minsburg, J. Gambina, & A. Borón, *Tiempos violentos. Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina* (págs. 51-65). Buenos Aires: CLACSO.
- Ferrer, A. (2004). *La economía Argentina. Desde sus orígenes hasta principios del siglo XX*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Ferreres, O. (2010). *Dos siglos de economía argentina: 1810 - 1910 - 2010. Historia argentina en cifras*. Buenos Aires: Fundación Norte y Sur.
- Fishlow, A. (1985). El Estado de la Teoría Económica en América Latina. *Hisla: revista latinoamericana de Historia Económica y Social*, 31-54.
- Fitzgerald, V. (1998). La CEPAL y la teoría de la industrialización. *CEPAL*(Nº Extraordinario), 47 - 61.
- Floto, E. (1989). El sistema centro-periferia y el intercambio desigual. *CEPAL*(39), 147-167.
- Germani, G. (1962). Clases populares y democracia representativa en América Latina. *Desarrollo Económico*, 02(02), 23-43.
- González, N., & Pollock, D. (1991). Del ortodoxo al conservador ilustrado. Raul Prebisch en la Argentina, 1923-1943. *Desarrollo Económico*, 30(120), 455-486.
- Gross, S. (5 de March de 2019). *What Iran's 1979 revolution meant for US and global oil markets*. Obtenido de <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2019/03/05/what-irans-1979-revolution-meant-for-us-and-global-oil-markets/>
- Guerrero, D. (1995). *Competitividad: teoría y política*. Barcelona: Ariel.
- Guillén, A. (2006). Raúl Prebisch, crítico temprano del modelo neoliberal. *Economía UNAM*, 4(10), 123-130.
- Gurrieri, A. (2001). Las ideas del joven Prebisch. *CEPAL*(75), 69-82.
- Gutiérrez Garza, E. (2007). De las teorías del desarrollo al desarrollo sustentable. Historia de la construcción de un enfoque. *Trayectorias [en línea]*, IX(25), 45-60. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/607/60715120006.pdf>
- Haber, S. (2006). The Political Economy of Industrialization. En V. Bulmer-Thomas, J. Coatsworth, & R. Cortés Conde, *The Cambridge Economic History of Latin America* (págs. 537-584). Cambridge University Press.

- Haidar, V. (2015). La polémica liberal con los desarrollismos: un análisis del pensamiento de Álvaro Alsogaray y de Federico Pinedo entre 1958 y 1973. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*. Obtenido de <https://journals.openedition.org/nuevomundo/68478>
- Halperin Donghi, T. (1986). Un cuarto de siglo de historiografía argentina (1960-1985). *Desarrollo Económico*, 25(100), 487-520.
- Hirsch-Kreinsen, H. (2008). Arbeit. En N. Baur, K. Hermann, M. Löw, & M. Schroer, *Handbuch Soziologie* (págs. 33-53). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hirschman, A. (1968). La economía política de la industrialización a través de la sustitución de importaciones en América Latina. *El Trimestre Económico*, 35(140), 625-658.
- Hodara, J. (1987). Orígenes de la CEPAL. *Comercio Exterior*, 37(5), 383-391.
- Hofman, A., & Buitelaar, R. (1994). Ventajas comparativas extraordinarias y crecimiento a largo plazo: el caso de Ecuador. *CEPAL*(54), 149-166.
- ILPES. (1969). *Discusiones sobre planificación: informe de un seminario*. México: Siglo Veintiuno .
- ILPES. (1978). Ecuador: Junta de Planificación y Coordinación Económica. *Boletín de Planificación*(6), 29-36.
- ILPES. (2012). Evaluación y orientaciones del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social: nota del director general. En R. Martner, & J. Máttar, *Los fundamentos de la planificación del desarrollo en América Latina y el Caribe: textos seleccionados del ILPES (1962-1972)* (págs. 37-48). Santiago: CEPAL.
- Jaramillo , G. (2016). The Political Economy of Industrial Policy in Perú and Ecuador: 1980-2010 (Doctoral Thesis). Ontario: Queen's University.
- Jáuregui, A. (2014). La planificación en la Argentina del desarrollo (1955-1973) [en línea]. *Temas de historia argentina y americana*(22), 135-153.
- Jáuregui, A. (2014-2015). El CONADE: organización y resultados (1961-1971). *Anuario IEHS*(29 & 30), 141-158.
- Jiménez Domínguez, R. (2010). Crisis global: neomalthusianos versus poblacionistas. *Revista del Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales del Instituto Politécnico Nacional*(20), 69-81.
- JUNAPLA. (1969). *Bases para una estrategia de desarrollo de la economía ecuatoriana en el contexto de la integración subregional*. Quito: Banco Central del Ecuador.
- Katz, C. (2016). Críticas y convergencia con la Teoría de la Dependencia. *Pensamiento Latinoamericano*(VI), 165-179.

- Katz, J. (1983). Cambio tecnológico en la industria metalmecánica latinoamericana. *CEPAL*(19), 87-100.
- Katz, J. (1998). Aprendizaje tecnológico ayer y hoy. *CEPAL*(Nº Extraordinario), 63-75.
- Katz, J., & Kosacoff, B. (2003). El desarrollo industrial argentino 1940-1980. Sus logros y limitaciones. En E. Cárdenas, J. Ocampo, & R. Thorp, *Industrialización y Estado en la América Latina. La leyenda negra de la posguerra* (págs. 373-421). México: Fondo de Cultura Económica.
- Korol, J., & Sábato, H. (1997). La industrialización trunca: Una obsesión argentina [En línea]. *Cuadernos del CISH*(2-3), 7-46. Obtenido de http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.2634/pr.2634.pdf
- Kosacoff, B. (17 de marzo de 2013). Bernardo Kosacoff: Con Martínez de Hoz la industria dejó de ser el motor del crecimiento. (Clarín, Entrevistador) Obtenido de https://www.utdt.edu/ver_nota_prensa.php?id_nota_prensa=8450&id_item_menu=6
- Krugman, P. (1995). *Desarrollo, geografía y teoría económica*. Barcelona: Antoni Bosch.
- Larrea, C. (1987). *El banano en el Ecuador: Transnacionales, Modernización y Subdesarrollo*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Larrea, F. (2012). Aspectos relativos a la profesión de economista. *Análisis Económico*(24), 17-43.
- Lewis, C. (2019). CEPAL and ISI: Reconsidering the Debates, Policies and Outcomes. *Revista de Estudios Sociales*(68), 8-26. doi:<https://doi.org/10.7440/res68.2019.02>
- Lijphart, A. (2008). Política comparada y método comparado. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*(01), 213-242.
- Love, J. (1995). Economic ideas and ideologies in Latin America since 1930. En L. Bethell (Ed.), *The Cambridge History of Latin America* (Vol. VI, págs. 391-460). Cambridge University Press.
- Love, J. (2005). The Rise and Decline of Economic Structuralism in Latin America: New Dimensions. *Latin American Research Review*, 40(3), 100-125.
- Luna Tamayo, M. (2013). *Orígenes de la política económica del desarrollo industrial del Ecuador 1900-1960*. Quito: Ministerio Coordinador de Política Económica.
- Macario, S. (1964). Protectionism and Industrialization in Latin America. *Economic Bulletin for Latin America*, IX(1), 61 - 102.
- Maizels, A. (1968). Efectos de la industrialización sobre las exportaciones. En J. Theberge, *Economía del comercio y desarrollo* (págs. 56-67). Buenos Aires: Amorrortu.

- Marchesi, G. (2004). *La Evolución de la Política Económica y Social en Argentina, Chile y Perú: Una Visión Comparativa*, 373-421. Austin: The University of Texas (CLASPO). Obtenido de <http://lanic.utexas.edu/project/laoap/claspo/dt/0010.pdf>
- Marini, R. (1976). *Ecuador: junta militar entre dos fuegos*. Obtenido de http://www.marini-escritos.unam.mx/122_ecuador_junta_militar.html
- Mattelart, A., & Neveu, E. (2004). *Introducción a los Estudios Culturales*. Barcelona: Paidós.
- Matus, C. (1981). Planificación en situaciones de poder compartido. *Estrategias y paradigmas para el desarrollo*. Caracas: ILPES.
- McCloud, J. (2015). *Del Jeep al Torino. La historia de IKA, primera planta automotriz integrada de Sudamérica*. Buenos Aires: Lenguaje Claro.
- Medina-López, C., Marín-García, J., & Alfalla-Luque, R. (2010). Una propuesta metodológica para la realización de búsquedas sistemáticas de bibliografía. *Working Papers on Operations Management*, 1(2), 13-30.
- Meza San Martín, W. (1981). *Integración financiera latinoamericana*. Santiago: CEPAL.
- Moncada Sánchez, J. (1990). La economía ecuatoriana de los sesenta a los ochenta. En E. Ayala Mora (Ed.), *Nueva Historia del Ecuador*, vol. 11 (págs. 55-95). Quito: Grijalbo.
- Moncada-Sánchez, J. (1974). La evolución de la planificación en el Ecuador. *Nueva Sociedad*(13), 27-45.
- Moncayo, P. (2017). *La planificación estatal en el interjuego entre desarrollo y democracia*. Quito: FLACSO.
- Muns Albuixech, J. (1971). La industrialización sustitutiva de importaciones. *Revista española de economía*(03), 127 - 155.
- Myint, H. (1968). La teoría clásica del comercio internacional y los países subdesarrollados. En J. D. Theberge, *Economía del comercio y desarrollo* (págs. 214-239). Buenos Aires: Amorrortu.
- Negocios. (27 de junio de 2012). La historia de Ecuador contada a través del petróleo. *El Comercio*. Obtenido de <https://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/historia-de-ecuador-contada-a.html>
- Neiburg, F., & Plotkin, M. (2004). Los economistas. El Instituto Torcuato Di Tella y las nuevas élites estatales en los años sesenta. En F. Neiburg, & M. Plotkin, *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina* (págs. 231-263). Buenos Aires: Paidós.
- Ocampo, J. (03 de octubre de 2013). La teoría del deterioro de los términos de intercambio hoy. Obtenido de https://www.youtube.com/watch?v=Jl_SYwJmITE

- Ojeda Segovia, L. (2013). *Planificación ecuatoriana*. Quito: La Palabra.
- Olano Alor, A. (2016). Desarrollo y planificación en América Latina. Teorías e instrumentos. *Revista de Economía Institucional*, 18(34), 135-150.
- Organización de las Naciones Unidas. (1983a). Carta del Presidente Constitucional de la República del Ecuador, Don Osvaldo Hurtado a los señores Enrique V. Iglesias, Secretario Ejecutivo de la CEPAL y Carlos Alzamora, Secretario Permanente del SELA. *CEPAL*(20), 9-10.
- Organización de las Naciones Unidas. (1983b). Carta de los señores Enrique V. Iglesias, Secretario Ejecutivo de la CEPAL y Carlos Alzamora, Secretario Permanente del SELA al Presidente Constitucional del Ecuador Don Osvaldo Hurtado. *CEPAL*(20), 11-16.
- Organización de las Naciones Unidas. (1983c). La crisis mundial y América Latina. Conclusiones de la Reunión de Personalidades convocada por la CEPAL y celebrada en Bogotá los días 19 a 21 de mayo de 1983. *CEPAL*(20), 49-52.
- Paredes Ramírez, W. (2009). *Historia social de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Guayaquil: 1938-2008*. Universidad de Guayaquil.
- Peñaherrera Padilla, B. (1991). Apuntes para la historia de la planificación en el Ecuador. En C. Malo González, *Ecuador Contemporáneo* (págs. 75-83). México: UNAM.
- Pérez Herrero, P. (2007). *Auge y caída de la autarquía*. Madrid: Síntesis.
- Pérez Salazar, M. (2006). La presentación de las ventajas comparativas: una nota pedagógica. *Revista de Economía Institucional*, 8(14), 263-275.
- Pfaller, A. (1978). Estrategia de industrialización. Reflexiones al caso del Ecuador. En G. Drekonja et al, *Ecuador: hoy* (págs. 134-165). Bogotá: Siglo XXI.
- Pinto, A. (1975). Industrialización sustitutiva y comercio exterior: en torno a las ideas de la CEPAL. *Trimestre Económico*, 42(167(3)), 613-630.
- Pitarque, J. (2018). Germánico Salgado Peñaherrera: una semblanza. *Valor Agregado*(9), 143-158.
- Prebisch, R. (1959). Commercial Policy in the Underdeveloped Countries. *The American Economic review*, 49(02), 251-273.
- Prebisch, R. (1968). Los problemas del desarrollo de los países periféricos y los términos de intercambio. En J. D. Theberge, *Economía del comercio y desarrollo* (págs. 331-342). Buenos Aires: Amorrortu.
- Prebisch, R. (1979). Las teorías neoclásicas del liberalismo económico. *CEPAL*(7), 171-192.
- Prebisch, R. (1980). Biosfera y desarrollo. *CEPAL*(12), 73-88.

- Prebisch, R. (1987). Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo. *Comercio Exterior*, 37(5), 345-352.
- Prebisch, R. (2012). *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. Santiago: CEPAL.
- Revista de Economía y Estadística. (1957). Informe acerca del programa conjunto CEPAL/AAT sobre capacitación de economistas en desarrollo económico. *Revista de Economía y Estadística*, 1(1), 75-81. Obtenido de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/4740>
- Ricardo, D. (1973). *Principios de economía política y tributación*. Madrid: Seminarios y Ediciones.
- Rodríguez Ortega, N. (s.f.). *Códigos de transcripción en entrevistas grabadas por medios magnetofónicas, audio o video*. Obtenido de <http://nelsonrodriguezforense.mex.tl/images/15804/CODIGOS%20TRANSCRIPCION.pdf>
- Rodríguez, O. (1980). La teoría del subdesarrollo de la CEPAL. *Comercio Exterior*, 30(12), 1346-1362.
- Rojo, A. (21 de Diciembre de 2017). *La Izquierda Diario*. Obtenido de <http://www.laizquierdadiario.com/El-Primer-Plan-Quinquenal-de-Peron>
- Romani, M. (13 de junio de 2020). El plan económico de Martínez de Hoz. Obtenido de https://www.youtube.com/watch?v=p40j45842_o
- Rougier, M., & Odisio, J. (2019). El "canto de cisne" de la industrialización argentina. Desempeño y alternativas en la etapa final de la ISI. *Revista de Estudios Sociales [En Línea]*(68). Obtenido de <https://journals.openedition.org/revestudsoc/31728>
- Rougier, M., & Odisio, J. (2012). Del dicho al hecho. El "modelo integrado y abierto" de Aldo Ferrer y la política económica de la Argentina de la segunda posguerra. *América Latina en la historia económica*(37), 101-130.
- Rubinzal, D. (9 de octubre de 2011). Planificación. *Página/12*. Obtenido de <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-5493-2011-10-09.html>
- Salgado, G. (1989). Intervención del Dr. Germánico Salgado P. *Perspectivas del desarrollo industrial ecuatoriano* (págs. 05-29). Quito: Corporación Financiera Nacional.
- Salgado, G. (1990). La economía ecuatoriana y su desarrollo al comenzar los años 50 según las tesis de la CEPAL - Primer informe de la CEPAL sobre el desarrollo económico del Ecuador - 1953. *Tercer Encuentro de Historia Económica* (págs. 1-22). Quito: Centro de Investigación y Cultura.
- Salgado, G. (1995). *Del desarrollo al espejismo*. Quito: Corporación Editora Nacional.

- Salvador Gordillo, G. (1992). Estrategia y política del desarrollo industrial en el Ecuador. 1950-1972. En *El Ecuador de la postguerra. Tomo I* (págs. 117-149). Quito: Banco Central del Ecuador.
- Sánchez Zurita, J. (2013). Presentación. En M. Luna Tamayo, *Orígenes de la política económica del desarrollo industrial* (págs. 7-8). Quito: Ministerio Coordinador de la Política Económica.
- Santa Cruz, H. (1995). La creación de las Naciones Unidas y de la CEPAL. *CEPAL*(57), 17-32.
- Santos Alvite, E. (1979). Origen y desarrollo de la planificación en el Ecuador. En G. Salgado, *25 años de planificación* (págs. 573-595). Quito: JUNAPLA.
- Sartori, G. (1984). *La política, lógica y método en las ciencias sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sepúlveda, C. (1983). *El proceso de industrialización ecuatoriano*. Quito: PUCE.
- Serrano Dávalos, A. (1999). *Economía ecuatoriana en cifras (1974-1999)*. Quito: FES-ILDIS.
- Shaikh, A. (2009). *Teorías del comercio internacional*. Madrid: Maia Ediciones.
- Sikkink, K. (1988). The influence of Raúl Prebisch on Economic Policy-Making in Argentina, 1950-1962. *Latin American Research Review*, 23(2), 91-114.
- Tereschuk, N. (2019). Organismos de planificación y estado desarrollista en la Argentina (1943-1975). *Voces en el Fénix*(79), 32-45. Obtenido de <https://www.vocesenelfenix.com/content/organismos-de-planificaci%C3%B3n-y-estado-desarrollista-en-la-argentina-1943-1975>
- Thorp, R. (2000). El papel de la CEPAL en el desarrollo de América Latina en los años cincuenta y sesenta. En CEPAL, *La CEPAL en sus 50 años. Notas de un seminario conmemorativo* (págs. 19-32). Santiago: ONU-CEPAL.
- Tonon, G. (2011). La utilización del método comparativo en estudios cualitativos en ciencia política y ciencias sociales: diseño y desarrollo de una tesis doctoral. *KAIROS*(27), 01-12.
- Torres Dávila, V. (2012). *Estado e industrialización en Ecuador. Modernización, fricciones y conflictos en los años cincuenta*. Quito: Abya Yala.
- Toye, J., & Toye, R. (2003). The origins and Interpretation of the Prebisch-Singer Thesis. *History of Political Economy*, 3(35), 437-467.
- UDLA. (2016). DRAWBACK: devolución condicionada de tributos. *Informativo de Comercio Exterior*(18), 1-9. Obtenido de <https://www.udla.edu.ec/papers/informativo-de-comercio-exterior-18/>

- Villalobos, F. (1990). El proceso de industrialización hasta los años 50. En E. Ayala Mora (Ed.), *Nueva Historia del Ecuador*, vol. 10 (págs. 71-86). Quito: Grijalbo.
- Villanueva, J. (1972). El origen de la industrialización argentina. *Desarrollo Económico*, 451-476.
- Yofre, J. (12 de Abril de 2020). Descenso de reservas y alta inflación: la crisis económica que aceleró la caída de Lanusse y la llegada de Perón. *Infobae*. Obtenido de <https://www.infobae.com/sociedad/2020/04/12/caida-de-reservas-y-alta-inflacion-la-crisis-economica-que-acelero-la-caida-de-lanusse-y-la-llegada-de-peron/>

7. ANEXO

Entrevista a José Antonio Alonso¹³⁷

CÓDIGOS DE TRANSCRIPCIÓN¹³⁸

IF: interferencia sonora

PI: palabra inteligible

RA: ruido ambiental

RI: risa

SD: sonidos varios “pitos, música, etc.”

VF: voces simultáneas

...: prolongación vocalizada

/: pausa

//: pausa larga

ENTREVISTA

P1: Eh...bueno, en mi tesis el tema de mi investigación es / yo estoy de acuerdo y estoy haciendo una comparación del Modelo ISI, cómo se aplicó en Ecuador y Argentina / y... bueno lo que encontrado, ah sí, mi... mi director es Diego Guerrero que es del área de economía aplicada bueno y... Arturo Lahera porque...bueno inicialmente le propuse a Arturo Lahera pero me dijo que no, que ese tema no estaba trabajando ahora y... pero en cambio Diego no es parte del programa bueno entonces es codirección / y... bueno, entonces ahora tengo avanzado bastante del marco teórico todavía no... aunque, bueno, después pienso hacer un capítulo sobre Argentina y otro sobre Ecuador y... eh... y bueno, y enfatizando sobre, la idea es más tomar, sacar enseñanzas de la experiencia Argentina porque sobre eso se ha escrito mucho más / que sobre Ecuador respecto al Modelo ISI y... bueno, entonces lo

¹³⁷ Entrevista realizada el 10 de diciembre de 2019

¹³⁸ Códigos tomados de (Rodríguez Ortega, s.f.)

que... he encontrado hasta ahora es que / curiosamente sí... tampoco se puede decir que no... como que no se ha escrito nada sobre industrialización en Ecuador pero son más investigaciones que se concentran sólo en Ecuador y sólo hechas por ecuatorianos no...digamos como en publicaciones internacionales casi no, de hecho no se ha tomado el caso ecuatoriano como eh...en comparación... y... en... para estudios comparativos, en general siempre se compara qué sé yo, una última publicación de Oxford eh... compara Argentina, México, Brasil, eh...Chile (VF) incluso en el... hay un libro que además... es tomado... un historiador económico... me parece que es de Estados Unidos que se llama Stephen Haber dicen que es de los pocos... estudios sobre industrialización después de los daños de 80 porque... bueno después de la, ya del... después de que se discontinuó el Modelo ISI y empezó la... el periodo del liberaliza... de apertura financiera y desregularización financiera y apertura comercial / incluso hubo una apoderación ideológica en contra de todo lo que hubo antes ¿no? de que... el proteccionismo, en busca de crecimiento del mercado interno por medio de la industrialización es... y entonces, dicen que es uno de los pocos estudios... es uno de... precisamente... es una de las publicaciones del trimestre económico del Fondo de Cultura qué es compilado por José Antonio Ocampo, de Cárdenas y Rosemary Thorp y se toma... y hay varios estudios de caso ¿no?... de Argentina, Brasil, México, Colombia, Venezuela, los países centroamericanos, pero curiosamente también en este caso tampoco se incluyó a Ecuador (VF) entonces no sé si / usted que ha estado, que tiene un vínculo con la CEPAL tendría alguna idea de por qué no... ha habido poco o... poco interés digamos por...

P2: (VF) Yo creo que no estoy... poco interés, pero la... claro... a la hora de sacar grandes enseñanzas pues uno tiende a ir a las grandes economías de la región, entonces en las grandes

economías de la región pues están fundamentalmente Brasil, Argentina, México son las referentes siempre en sus procesos, Chile como adoptó una política económica distinta pues ya entra en otro modelo de interpretación diferente ¿no? y el resto pues lo dejan ahí, hay unos casos que se estudia y otros que no, bueno yo creo que en los libros de historia de ahora no recuerdo ¿no? pero en los libros de historia tanto que coordinó Rosmary Thorp / que se publicó en... Oxford como libro de historia que después (PI) junto a Diego Ocampo (VF) ya no me acuerdo porque lo leí un par de veces, bueno el libro anterior de... (PI) yo supongo que algo mencionarán de Ecuador, la verdad que no, ahora mismo si me dices no tengo ni idea aunque los leí no recuerdo, no hace falta, desde antes no hablan de Ecuador, bueno tampoco tenía...

P1: (VF) Sí, no era...no era el caso de estudio

P2: No, no era...ahí yo creo que lo analizan bastante...con bastante detalle, y sobre todo con una interpretación relativamente rica ¿no? de los casos... entonces... / no sé, si los has leído y has comprobado que ahí no (VF) el caso de Ecuador

P1: Sí, ahí el de Ocampo con Bértola si lo he leído. Pero igual noto más la...es que además esos son más de historia económica desde la co...desde la (VF) la independencia

P2: Ya...bueno toman el período... y cómo son... digamos son libros que... que hacen muchas referencias ¿no? que tienen muchas referencias, puede ser que, aunque ellos al período ISI le dediquen un espacio limitado, porque no hacen toda una historia, sin embargo, es posible que den algunas pistas de textos o de referencias que puedan ser de utilidad. Ahora yo, si me preguntas si conozco alguno que haya trabajado no, yo recuerdo... cuando yo, hace muchos años, cuando estaba trabajando pero eran gente ecuatoriana (VF) // había de hecho

un embajador ecuatoriano que era muy antiguo en el análisis a pesar de que no era economista, o bueno, yo no sé si era economista o sólo era diplomático pero, era Germánico Salgado, que hacía numerosos análisis sobre la evolución de la... de la economía ecuatoriana ¿no? y de la crisis del Modelo De Industrialización Sustitución de Importaciones. Ahora, probablemente esos estudios son o quedan anticuados porque yo te estoy hablando de cuando yo era...cuando empezaba mi carrera académica... entonces / Germánico ya era una persona mayor ya de hecho ¿no? estaba... y después quizá... he leído también otros estudios desde una perspectiva muy crítica / de colegas a los que yo también traté, a Germánico lo traté también ¿no? pero a... Alberto Acosta o a economistas... ecuatorianos que más o menos trataron no tanto...más bien la crítica al modelo liberal, al neoliberal más que exactamente la crítica al Modelo de Sustitución de Importaciones / pero no conozco a ninguno que haya hecho un análisis que yo diga bueno pues éste es un análisis interpretativo completo del Modelo Sustitutivo de Importaciones de Ecuador.

P1: Claro. No. Sí. De hecho la... sí... todavía no... en los próximos meses pienso como entrar en el modelo argentino después del modelo ecuatoriano, es decir, de los... la bibliografía preliminar que tengo para Ecuador sí, la mayoría son... autores ecuatorianos... o que son sólo conocidos dentro del Ecuador (VF)

P2: Vamos, no sé cómo te están orientando en la tesis pero yo creo que eso te podría ser... o sea si quieres estudiar un modelo / concreto / lo más impor, lo más... los estudios más relevantes te aportaran más información serán los de los propios nacionales, en general

P1: Sí, claro.

P2: O sea que... ahí lo que tú tienes que explorar es el análisis que hayan hecho los propios ecuatorianos acerca de su... estrategia durante el período ¿no? previo.

P1: Sí, también... (VF)

P2: Claro, en el caso de Ecuador tienen...tienen...o sea es un... un poco peculiar como lo fue también, claro, el caso de Colombia, todos los casos tienen una singularidades desde luego, pero digamos Colombia es un caso peculiar, Chile es un caso peculiar en América Latina, Colombia es un caso peculiar en América Latina porque nunca... es un país que nunca tuvo una crisis / profunda, Colombia, más allá de la crisis política, de terrorismo y demás pero de crisis / del modelo económico no lo tuvo, no tuvo crisis de la deuda, ni pago de la deuda ni nada de esto. En el caso de Ecuador fue un poco peculiar también porque digamos que su modelo... el Modelo de Sustitución de Importaciones se encabalgó después con la... la exploración petrolera entonces eso no fue... no era... no es general a todos los casos de América Latina ¿no? / pero repito que yo no, la verdad que no, no te puedo decir nada... específico... porque no...no... no me dediqué a estudiar el caso de Ecuador de manera sistemática

P1: Y... por qué... bueno algo justo en la introducción de este libro de... la introducción escrita por José Antonio Ocampo // bueno, en el que señala, entre otras cosas, discute que... más que de hablar de sustitución de importaciones debería llamarse industrialización promovida por el Estado (VF) centrada por el Estado...y bueno, entonces... y bueno rescata el papel de la CEPAL y... entonces bueno... como una introducción intenta hacer una visión panorámica del proceso de industrialización y... él, cuando habla de Ecuador...señala que es... fue como una... más bien fue un modelo similar al de Centroamérica que era una especie de... modelo híbrido entre el agroexportador y el de industrialización.

P2: Sí, es posible porque como ya digo es caso un poco peculiar de Venezue... de... Ecuador. Yo creo que la... la interpretación ésta de... de no utilizar el término de sustitución de

importaciones a mí me parece correcta y a partir de la interpretación de Ocampo, hay un libro que es muy interesante de un... de un profesor de origen indio pero que yo creo que está en Princeton / qué se llama Kohli / que se llama State-led... industrialization o algo así, o no me acuerdo... lo puedo buscar ahora si... que yo lo leí, es muy interesante aunque no estudia Ecuador, estudia Brasil, estudia India, estudia eso... a nivel internacional (PI) te darás cuenta que efectivamente que el componente de sustitución de importaciones está también en los modelos de orientación exportadora pero lo que... lo específico de estos modelos es que hicieron descansar en un protagonismo del Estado que también sucedió en los países de... de Asia, lo que pasa es que en el caso asiático el Estado fue, más bien un orientador del proceso de industrialización y en el caso latinoamericano fue el promotor, el protagonista básico... del modelo..., en ese sentido el State-led... está bien... bien caracterizado quizás te sea útil para completar esa visión, que leas ese libro, es un libro interesante repito que no / analiza, que yo recuerde...coge 4 casos... o una cosa así... y los estudia a fondo y ve el papel que el Estado ha tenido en distintas economías ¿no? y bueno una de ellas, de América Latina, es Brasil / no tanto, quizás no te sirva tanto, por el análisis de caso que haces, sino por la interpretación que cabe hacer (VF) de esa comparación entre casos que te puede inspirar (VF) no lo sé, si quieres miro ahora, porque yo lo tengo en casa pero... creo que aquí no está, en la biblioteca, no sé // alguna vez te lo recomendé //

(RA)

P2: No, State-directed development es... / se llama Kohli, como te digo, K-O-H-L-I, i latina, no y griega, el autor y se llama State-directed development: Political Power // (RA) bueno ahí lo puedes encontrar... Political Power and Industrializationin in the Global Periphery //

Atul se llama él, Atul de nombre, Atul se lee y después K-O-H-L-I y el libro, el título del libro es State...State-directed development //

(RA)

P2: Tiene un...el subtítulo, ese que te acabo de decir Political Power and Industrialization in the Global Peripher...Periphery pero, yo creo que... con este libro lo localizas / aquí me pone que cuesta 27 € (PI) no sé si en la biblioteca lo encontrarás, a lo mejor lo han comprado, desde luego cuando yo lo recomendé la última vez que fue... digamos, hace algunos años no lo tenían aquí en la biblioteca y yo tampoco lo... pedí que lo comprasen verdad...

P1: Sí, posiblemente ya lo tienen que...pues sí está bastante completa la... el fondo de... (VF) esta literatura.

P2: Sí, lo que pasa es que (VF) claro, lo que pasa es que no... la verdad es que no lo sé, hay tantos libros que... no siempre compran todos, salvo que alguien los recomiende y... pero bueno, si quieres lo miró también, lo miro rápido si está en la biblioteca //

(RA)

(SD) **P2:** ¿Sí? (VF) ¡Hombre! Bienvenido, ahora te veo. //

(RA)

P2: Ah pues lo tienen, mira: disponible en la Universidad Complutense, lo tienen como libro electrónico pone aquí / y también lo tienen impreso // no sé si lo tienen sólo como libro impreso o como libro electrónico pero bueno, si vas ahí, te digo donde está // aquí me ponen sólo Ciudad Universitaria de Madrid no ponen si está o no está, pero bueno ponen libro electrónico 2004 o sea quizás puedas consultarlo con tu...como estás... ¿estás matriculado?

(VF) ahí tienes tu identificador y todo esto aquí lo podrías consultar.

P1: ¿Se llama Atul Kohli, no? ¿Así?

P2: Sí. // Y este te puede servir, bueno / te puede servir en el sentido en el que estoy diciendo ¿no? No vas a encontrar nada de Ecuador, que yo recuerde, pero vas a encontrar otros estudios de caso y a lo mejor te inspiras... tú quieres hacer la tesis también sobre dos estudios de caso ¿no? a lo mejor te puede ayudar

P1: Ah claro, sí... así como modelo corporativo. Sí...

P2: Ahora, el estudio, yo el recuerdo que tengo, es que... el estudio este... es enormemente... o sea son unos estudios de caso muy a profundidad ¿no? o sea muy detallados en todo... no es una simple... como por ejemplo, puede pasar en el libro de Ocampo y Bértola ¿no? que como tienen que hacer un panorama, pues son panoramas genéricos, bien... con muy... con muy buena... capacidad interpretativa, conocen muy bien la región, sobre todo Ocampo conoce muy bien la región, pero... pero digamos que no pueden profundizar, en este caso si hay...hay...y son estudios profundos en cada uno de los casos. Recuerdo que... que yo esto lo leí hace tiempo, o sea que te estoy hablando también...un poco de memoria

P1: Claro, bueno yo igual yo tampoco / tampoco... para el caso ecuatoriano, pienso hacer algo muy ambicioso porque eso sería ya normalmente / normalmente cuando hay... cuando hacen investigaciones sobre Ecuador... faltan datos tanto en cantidad como en cualidad, entonces yo tampoco... en principio, tampoco es como que... (VF)

P2: (VF) bueno, esa es tu...tu aportación ¿no? el dar buenos... dar bien la información

P1: (VF) Sí, sí, bueno, si voy a... (VF)

P2: Puedes acceder a fuentes (VF) ahora, tu tesis cuál es / tu... tu... digamos tu idea / tu... lo que tú pretendes comprobar qué es... ¿qué es exactamente?

P1: Bueno la... // lo que pasa es que todavía estoy viendo... en... en la bibliografía que he revisado / parecería que sí hubo el modelo... que sí se aplicó, que se llegó a aplicar el modelo... el Modelo ISI en... en el Ecuador / pero en cambio José Antonio Ocampo lo que dice es que... propiamente... es más como un híbrido, entonces, propiamente... el Modelo ISI... (VF)

P2: Aunque sea un híbrido...el híbrido implica... que se aplica sólo que con otros componentes ¿no? o sea que no... no dice que no se aplique...

P1: Sí, eso. Entonces... entonces, primero quiero ver si en efecto se cumplió el... si en efecto se llegó a implementar un Modelo ISI como... // como sucede en muchos de los... escenarios económicos en América Latina, cuáles son sus características y en este... qué tanto influyó la CEPAL, en este... (VF)

P2: Pero no tienes una tesis... que quieras comprobar así, o todavía no la tienes clara

P1: No. (IF)

P2: Pues eso creo yo, es lo primero que tienes que... que pensar y un poco a profundidad... cuál es lo que tú quieres... vamos a decirlo así entre comillas vender ¿no? cuál es la idea que tú quieres vender con la tesis (RA) porque eso es lo... lo fundamental porque sólo la descripción del Modelo ISI / digamos probablemente... digamos, sea un estudio más de los muchos otros estudios que se han hecho ¿no? no creo... o sea yo creo que tú... una buena tesis tiene que tener ahí una... un planteamiento que trate de... ser aportativo, en el sentido que pone a prueba una idea ¿no? que no está clara / (VF) entonces esa es la... idea que tú

tienes que darle vueltas a ver cómo... cómo confirmarla porque nunca te vas a encontrar modelos puros de este modelo de sustitución de importaciones

P1: Claro

P2: entonces... que tú digas que es una... una mezcla está bien, pero casi todos tienen mezclas de cosas porque no hay... //

P1: Igual, algo que he descubierto es que... justo con una última publicación de... de este... historiador económico Stephen Haber, lo que él sostiene es que no... a diferencia de lo que se creía o de lo que se solía sostener es que... más que...por... y de hecho eso... es la postura que... de la CEPAL, creo incluso hasta ahora que... bueno más o menos en los 70... en toda la época de oro de la CEPAL, su gran contribución fue cómo introducir... la planificación (PI) económica, pero en cambio lo que él dice es que son... y yo... todavía yo... no he leído toda la literatura sobre Ecuador pero yo pienso que todos los historiadores econ... económicos más o... o sea tienen esa idea también más o menos ¿no? como que... hubo una planificación que se perdió... ya con la irrupción del modelo neoliberal y tal, pero Haber lo que más o menos... lo que dice es que siempre fueron más... políticas ad hoc ¿no? como... una especie de... alianza política entre sindicatos y empresarios y gobierno para... responder a las necesidades económicas, intereses de estos grupos de manera ad hoc más que una verdadera planificación a largo plazo

P2: Sí, es posible, vamos...no, la verdad que no... siempre el modelo de sustitución de importaciones lleva emparejado... una construcción de alianzas entre... digamos fundamentalmente entre grupos de interés con acceso al Estado / a las decisiones del Estado... la planificación siempre tuvo un papel... digamos como herramienta al servicio de

eso pero quién marcaba la... las decisiones políticas era fundamentalmente esa estructura de alianzas / pero... pero, claro, lo que hay que ver es en cada país es cómo...cómo se produjeron esas estructuras de alianzas, cómo se expresaron en el poder político ¿no? porque... en algunos casos eso llevó aparejado el dominio de un determinado, de una determinada visión / el caso argentino es el peronismo por ejemplo ¿no? y en otros sin embargo no fue tan clara la adscripción a un partido sino que fue una... una cosa más compartida, más transversal / o sea que eso, claro, hay que estudiarlo...en cada...en cada caso, sí...

P1: No, sí... ya me acordé, de hecho, qué fue mi... la tesis que yo planteé cuando presenté el anterior proyecto que no... es que ahora que me preguntó no... no lo puse poner en... no lo pude poner en palabras ¿no? pero yo... o sea mi tesis es que... y de hecho... digamos... normalmente se suele hablar del Modelo ISI en América Latina ¿no? y cómo... aplicable a la región de una manera bastante homogénea / y mi tesis es más que... si bien... hubo una... tendencia regional... hubo también diferencias importantes a nivel de cada país ¿no? no sólo en temporalidad del proceso de industrialización sino en la profundidad de... este proceso y de ahí por eso... la comparación (VF)

P2: Sí, no... seguro que hay diversidad, de todos modos es la... claro... la... / ni siquiera pues... se puede decir que sea sólo de América Latina porque hay todo unas... hay otros casos internacionales también que han aplicado ISI ¿no? el Modelo ISI es... es... no es un patrimonio sólo de América Latina (VF) es un modelo que...que nace muy claramente de la Teoría del Desarrollo de los años 50 y 60 y sólo en el caso de América Latina / adquiere quizá una mayor, un mayor predominio entre otras cosas por la presencia de la CEPAL, que

lo asume y se convierte en un / actor influyente en la... generación de política, en la agenda política que no pasaba en otros países porque en otros países no... las comisiones de Naciones Unidas... las comisiones económicas de Naciones Unidas no tuvieron ese papel que la CEPAL tuvo / es ahí que la CEPAL fuese un núcleo tan sólido / y que además tuviese un núcleo pensante / que abrazó fundamentalmente esa estrategia y que la transformó en recomendaciones para los gobiernos / eso sí es muy peculiar de América Latina, la comisión económica de Naciones Unidas para África no tuvo ese papel, ni la de Asia, ni la de Europa, o sea ninguna de las otras que se crearon / tuvo el mismo papel un poco de... promotor de agenda que tuvo la CEPAL / y eso quizás sí es lo singular de América Latina pero el modelo de sustitución de importaciones / rigió también en Nigeria, rigió también en India, rigió...o sea que hubo muchos países que siguieron ese tipo de...

P1: Claro, incluso la CEPAL... la contribución académica, teórica de la CEPAL en América Latina... en su momento incluso llegó a superar el de las universidades, por ejemplo ¿no? como en términos de originalidad de (VF)

P2: Bueno, la verdad es que no lo sé ahora mismo...no... nunca hice la comprobación pero desde luego había una diferencia muy importante con las de las universidades, es que quizás el Colegio de México tenía también una gran... predicamento ¿no? y alguna otra Universidad de Campinas, en Brasil en algunos momentos... pero lo que sí / tenía la CEPAL que no tenía ninguna universidad es que estaban volcados a la policy y además eran un canal directo con los gobiernos, entonces el ministro... los ministros de economía, el Ministro de Planificación cuando... era general en todos los gobiernos de la región que tuviesen Ministro de Planificación, el Ministro de Planificación tenía contacto directo con la CEPAL y recurrente, la CEPAL estaba estructurada, además con, con... responsables de país / con lo cual digamos,

tenían un interlocutor permanente y hacían, le hacían los de estudios... y le hacían las recomendaciones, entonces digamos que... eso ninguna universidad lo hacía, lo podía hacer, claro... la Universidad de Campinas por influyente que fuera / la podía recibir el gobierno de Brasil pero desde luego no el de Chile, no el de Perú, no el de... y en cambio a la CEPAL lo recibían todos los gobiernos y en todos se escuchaban sus recomendaciones y en muchos casos la seguían, etcétera / o sea que... tuvo un papel muy influyente en la definición de políticas, sin duda //

P1: Sí... y... en cuanto al... bueno / en... justo en este... libro de historia económica que escribe... José Antonio Ocampo con Luis Bértola dice que... digamos, bueno... pienso que la CEPAL... es consciente y ha asumido muchas de las críticas que recibió el Modelo ISI ¿no? pero... lo que él dice es que a pesar de... sí, las falencias y limitaciones que pudo haber tenido, éste fue el período en el que... América Latina tuvo más / crecimiento (VF)

P2: Sí, pero... eso es verdad pero, de todos modos, también hay que tener en cuenta que... es verdad que es el período de mayor crecimiento / yo creo que la... el juicio sobre las... el período de ISI no... no es un blanco y negro / o sea que hay cosas buenas y cosas malas, pero cuando uno se dice que es el período más / dinámico / no basta mirar América Latina consigo mismo sino América Latina con el resto del mundo (VF) y en ese período otros continentes estaban creciendo más, o sea que tampoco puedes / decir (PI) fue un período más... de mayor crecimiento es que lo estábamos haciendo muy bien porque otros en ese período también estaban, ese período fue el de mayor crecimiento para todo el mundo / en general (VF) y otros incluso con tasas superiores que (PI) las de América Latina, de hecho América Latina... no mantuvo durante ese período un proceso de convergencia hacia los líderes / claro / entonces... por eso te digo que el juicio, tiene que ser un juicio... en mi

opinión con claros-oscuros, para ser... para ser ecuánime ¿no? para ser... digamos para tener una visión amplia / es cierto, tuvo aciertos / pero... dotó de una base industrial a los países, que antes no tenía, pero fue una base industrial muy endeble... siempre hay como las dos caras del proceso ¿no? les permitió crecer pero era un crecimiento no sostenible y que además en el contexto... cuando cambio el contexto internacional les puso...les... hizo... aflorar desequilibrios que iban... que estaban latentes en el propio modelo, la crisis de la deuda es un ejemplo / entonces digamos que el análisis... yo creo que tiene que tener pros y contras / en mi opinión pero vamos, esa es mi opinión

P1: Ah pero... o sea tampoco es necesariamente la posición de la CEPAL que, digamos bueno a pesar de las falencias fue positivo después de todo si no... (VF) ¿no lo plantearías en esos términos?

P2: (VF) es que yo no... yo no... no lo he planteado en esos términos porque... quiero decirte es que... ¿Qué quiere decir que fue positivo? ¿Que tuvo logros? Sí, yo estoy de acuerdo que tuvo logros, pero ¿que tuvo defectos? también, si reconoce que tuvo muchos defectos, uno se podría plantear ¿habría otras formas de hacerlo? Yo creo que sí / para mí el problema del Modelo de Sustitución de Importaciones no es el modelo en sí mismo / sino el hecho de que en América Latina / digamos / lo que fue planteado como una etapa / (VF) para una proyección internacional, nunca se acabó esa etapa, nunca... y eso tiene que ver con un problema de Economía Política, de captura del Estado por parte de las élites / de la región, entonces el Estado fue tributario de esas élites, y ese Estado no hizo lo que en Asia, por ejemplo, se hizo / que es... se utilizó ISI para generar base productiva / pero inmediatamente se volcó esa base productiva hacia el exterior / entonces se evitaron problemas de monopolio, de...ISI hizo una de las economías muy dinámicas rápidamente / en América Latina se...

hizo la estrategia de ISI para generar capacidades y el Estado, digamos, bloqueó esas capacidades porque los grupos de interés no tengan ningún... interés, valga la redundancia, en... entrar en una siguiente etapa de apertura internacional... con condiciones de competencia ¿no? querían más preservar lo que habían logrado en sus propios países entonces, digamos que al modelo de sustitución de importaciones de mi opinión... lo más positivo que podría tener / lo perdió / o por lo menos no lo realizó plenamente, por un problema que no tiene que ver con el diseño del modelo sino por la... articulación entre lo político y lo económico de ese modelo / no, no por el diseño económico sólo / (PI) o sea Prebisch nunca defendió la protección y la sustitución de importaciones como una etapa indefinida / (VF) pero la realidad es que en América Latina fue indefinida hasta que no llegó la crisis, no cambiaron / entonces esa prolongación excesiva, sin... incorporar a las empresas en una dinámica competitiva / más... exigente / en parte es porque los grupos de interés controlaban al propio Estado y no les... y no les apetecía nada hacer ese proceso / porque podían perder en él (VF) en el caso de Asia no sucedió así porque el Estado mantuvo una cierta autonomía respecto a los grupos de interés / no porque fuese un Estado que no respondiera esos grupos de interés, los respondía, pero tenía un cierto... una cierta autonomía que le daba también, un sistema que era mucho menos democrático / (PI) mucho menos democrático que en América Latina / entonces, digamos, el Estado tenía un... una capacidad de autoridad que la derivaba de su... control o centralización del poder / pero que lo puso al servicio de una estrategia a largo plazo, no lo puso al servicio de los intereses más inmediatos, en cambio en América Latina / no tenía esa... a pesar de todo, de toda la planificación y todo esto, no tenía esa visión de largo plazo porque en la práctica lo que funcionaban eran los intereses de los grupos que accedían al Estado / y esos grupos se expresaban como interés particular, no como interés estratégico, de largo plazo sino como interés particular en lo

inmediato, entonces, se resistieron a todo... a todo proceso que les llevase aparejado a una pérdida de cuota de poder o de... cuota del mercado o cosa similar / claro, esa es mi interpretación //

P1: Sí... sí, interesante si es / más o menos lo que... hasta ahora también he... encontrado... respecto a industrialización en América Latina (VF) //

P2: Bien, pues... bueno pues, que... no sé, cuando avances o lo que sea si quieres que... si te... puedo echar una mano en algo porque quieres que lea algo... o porque quieres que haga en algún otro momento otra entrevista una vez que hayas avanzado y que veas... o que quieras contrastar tus ideas / y... pues... me escribes y encantado, ya conociéndonos pues... será más fácil saber por dónde andas (RI) //

P1: Bueno, muchas gracias. Sí... bueno yo estuve viviendo como un año y medio en Madrid... porque... quería como... dejar... primero... normalmente lo más... difícil es... me parece, el primer impulso ¿no? del proyecto de investigación / entonces, cuando hay que dedicarle más tiempo y tal / y... pero... bueno, ahora por... me...estaba con una excelencia porque soy profesor de la Universidad Católica en Quito / y... pero ahora voy a regresar en enero... para volver a reincorporar a la universidad a partir de febrero por... porque ya... necesito... dinero / (VF) pero entonces, igual... si bien no...le pediría una cita para una entrevista...(VF) por... por correo electrónico.

P2: Por Skype...claro, por correo electrónico o por Skype pues siempre hay... hay la posibilidad de... de conectarnos

P1: Vale, muchas gracias.

P2: De nada, encantado.

P1: Igual, gracias.

P2: Y que te vaya... muy bien en tu regreso allí a Ecuador.