



## La crítica del estructuralismo latinoamericano a la industrialización y los orígenes de la "tesis del agotamiento" de la ISI. Un abordaje a partir de lecturas de Prébisch, Tavares y Furtado

Federico Reche<sup>(\*)</sup> y Julieta Almada<sup>(\*\*)</sup>

### Resumen

*El presente artículo aborda los orígenes latinoamericanos de la "tesis del agotamiento" de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Esta idea, que puede encontrarse plasmada en una infinidad de publicaciones académicas y discursos políticos, ha tenido un largo y complejo desarrollo que suele asociarse a las visiones críticas de las perspectivas del desarrollo predominantes en la región. Este trabajo aporta a comprender el surgimiento de la tesis del agotamiento en el marco de los debates latinoamericanos sobre el desarrollo que se produjeron en la década de 1960. Nos proponemos precisar la forma específica en que en estas intervenciones referidas a la caracterización del modelo de desarrollo y las circunstancias históricas particulares que atravesaba la industrialización en América Latina dieron origen a las primeras referencias a la ISI, así como a la emergencia y difusión de la "tesis del agotamiento". Confiamos en que desandar algunas de las principales formulaciones aporta significativas herramientas para complejizar y comprender más cabalmente los alcances de las interpretaciones que se presentaron predominantemente algunos años después en América Latina.*

**Palabras clave: Industrialización por Sustitución de Importaciones; Tesis del agotamiento; Estructuralismo latinoamericano.**

**Latin American structuralism's critique of industrialization and the origins of the ISI's "exhaustion thesis". An approach based on readings by Prébisch, Tavares and Furtado**

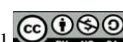
### Abstract

*This article discusses the Latin American origins of the "exhaustion thesis" of Import-Substituting Industrialization (ISI). This idea, which can be found in a myriad of academic publications and political discourses, has had a long and complex development that is often associated with critical views of the region's prevailing development prospects. This paper gives to understand the emergence of the exhaustion thesis in the framework of the Latin American debates on development that took place in the 1960s. We propose to specify the specific way in which these interventions referring to the characterization of the development model and the particular historical circumstances that industrialization was going through in Latin America gave rise to the first references to the ISI, as well as the emergence and dissemination of the "thesis of exhaustion". We are confident that the unravelling some of the main formulations provides significant tools to make more complex and to understand more fully the scope of the interpretations that were predominantly presented some years later in Latin America.*

**Keywords: Import-Substituting Industrialization; Exhaustion thesis; Latin American structuralism.**

<sup>(\*)</sup> Licenciado en Historia (Universidad Nacional de Córdoba. UNC), Maestrando en Sociología Económica (Universidad Nacional de San Martín) y Doctorando en Historia (UNC). Becario del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONICET) en el Centro de Investigaciones "María Saleme de Burnichon" (CONICET/UNC). Argentina. E-mail: [federico.reche@unc.edu.ar](mailto:federico.reche@unc.edu.ar) / [rechefederico@gmail.com](mailto:rechefederico@gmail.com) ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3048-7780>

<sup>(\*\*)</sup> Licenciada en Historia y Doctoranda en Historia (Universidad Nacional de Córdoba). Becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONICET) en Centro de Estudios Avanzados (CONICET/UNC). E-mail: [almadajulieta@gmail.com](mailto:almadajulieta@gmail.com) ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8899-0413>



“La crítica del estructuralismo latinoamericano a la industrialización y los orígenes...”

## **La crítica del estructuralismo latinoamericano a la industrialización y los orígenes de la “tesis del agotamiento” de la ISI. Un abordaje a partir de lecturas de Prébisch, Tavares y Furtado**

### ***Introducción***

Una idea tan arraigada sobre la experiencia de industrialización sustitutiva como lo es la “tesis del agotamiento” ha sido, sin embargo, escasamente abordada como objeto de reflexión y análisis sistemático. A pesar de su absoluta preponderancia, en el análisis económico-político y en los estudios históricos, solo ha sido reseñada superficialmente por quienes, en desacuerdo con ella, han intentado discutirla y aportar elementos para otra interpretación. En este panorama de escasas producciones dedicadas a la cuestión, es necesario realizar un esfuerzo de lectura, sistematización y reflexión para aclarar la forma en que esta interpretación surgió, se difundió y se desarrolló.

Los debates latinoamericanos en que surge la idea del agotamiento de la industrialización por sustitución de importaciones son abordados en este artículo procurando formular una periodización que dé cuenta tanto de los desplazamientos al interior de la perspectiva de los autores como de los sentidos y las implicancias de la afirmación en las distintas coyunturas económico-sociales en que es denunciada.

Así, el objetivo de este trabajo es reconstruir la emergencia y difusión de la “tesis del agotamiento”, a la luz del examen de las contribuciones de importantes referentes de la intelectualidad de América Latina - Raúl Prébisch, María Conceição Tavares y Celso Furtado<sup>1</sup> - sobre los procesos concretos de industrialización en la región y su potencialidad de viabilizar el desarrollo.

El artículo busca mostrar cómo, a pesar de que resulta una idea sobre la que pivotan las críticas -tanto liberales como marxistas, con su evidente y significativa diferencia- de fines de los sesenta y setenta, la tesis del agotamiento de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) surge y se desenvuelve vinculada a los debates del desarrollismo sobre las características estructurales de las economías latinoamericanas.<sup>2</sup>

El trabajo se divide en cinco partes a las que se suma algunas consideraciones finales. La estrategia expositiva pretende destacar la temporalidad y periodización propuesta para el abordaje de la problemática e identificable como compás de las reflexiones y debates intelectuales. En el primer apartado abordamos el surgimiento de la expresión ISI, así como la idea de su agotamiento. En el segundo, nos enfocamos en los tempranos señalamientos de Prébisch respecto de las fallas de la industrialización latinoamericana, ya durante los años cincuenta; en los últimos tres apartados hacemos una pausa en los años intermedios de la década del sesenta en los cuales es posible advertir la aceleración de las reflexiones críticas sobre la ISI y el surgimiento y difusión de la *tesis del agotamiento* y recorreremos sus variantes más representativas y la forma en que esta deviene en crítica a las propias posibilidades del desarrollo latinoamericano.

### ***El surgimiento de la expresión ISI y su agotamiento: las fallas y el desencanto con la industrialización de los países latinoamericanos***

Como expresaron Tavares y Serra (1971), partícipes del debate al que ingresaremos en estas páginas, en los años '60 y

---

<sup>1</sup> Si bien podrían tomarse en cuenta otros referentes del pensamiento económico latinoamericano consideramos que los tres autores recuperados en este artículo permiten reconstruir sólidamente el recorrido que lleva desde los iniciales señalamientos de las fallas de la industrialización y el origen de la idea de su agotamiento, hasta la convicción de su inviabilidad como estrategia para el desarrollo latinoamericano.

<sup>2</sup> Sobre la presencia y el origen de la afirmación de la tesis del agotamiento en los debates del desarrollismo argentino puede consultarse Belini (2017) y Reche (2019a).

[a] raíz del agotamiento del dinamismo del desarrollo industrial apoyado en la sustitución de importaciones en algunos países de la América Latina, pasó a prevalecer en ciertos medios intelectuales y políticos de la región la creencia de que gran parte de las economías latinoamericanas se hallaban frente a una situación de estancamiento estructural o, en el mejor de los casos, de insuficiencia dinámica, de medio y largo plazo (p. 906).

Hacia fines de la década, en un artículo destinado a apuntar las características distintivas del modelo de industrialización latinoamericana, Albert Hirschman (1968) utilizó por primera vez la expresión *industrialización por sustitución de importaciones*. El texto, publicado en 1968 con el título “La economía política de la industrialización a través de la sustitución de importaciones en América Latina” en *El Trimestre Económico*,<sup>3</sup> está construido explícitamente contra *la tesis del agotamiento* que, según su opinión, estaba surgiendo en aquellos años.

La sensación común de pesimismo de esos años contrastaba con el optimismo que caracterizó a las ciencias sociales latinoamericanas en la década anterior (Dos Santos, 1977). En ese contexto de situaciones complejas que hacían poner el foco y revisar el modelo de desarrollo de posguerra latinoamericano, la reflexión de Hirschman sobre el asunto tuvo como objeto cuestionar la idea de agotamiento del modelo de desarrollo que “floreció brevemente tanto en teoría como en la práctica durante la década de los ‘50 y se lo pronunció muerto o estancado en los años ‘60” (1968, p. 627).

El nacimiento de la expresión ISI se produce, ciertamente, en un contexto de cuestionamientos a las perspectivas desarrollistas y de dificultades de la industrialización latinoamericana (Reche, 2019a).

Resulta significativo que nomine de esta manera la modalidad de industrialización que experimentaba de América Latina luego de que, desde hacía bastante tiempo, había orientado sus observaciones y reflexiones a elaborar esta caracterización sin que apareciera esta forma de nombrarla.<sup>4</sup> Aunque inicialmente se trataba de una expresión para referirse a los procesos de industrialización que llevaban adelante la mayoría de los países del subcontinente, rápidamente se extendió entre los latinoamericanos para referirse al modelo de desarrollo -tal como lo formula Hirschman-, pero también al período histórico (Reche, 2019b).

Sintéticamente, podríamos afirmar que para Hirschman la industrialización sustitutiva es entendida como un particular modo de desarrollo del proceso de industrialización -tardía o muy tardía-.<sup>5</sup> Esta forma de industrialización “periférica”, que se produce de manera posterior al desarrollo en los países industrializados y sobre la base de la manufactura de bienes antes importados que eran consumidos en el mercado interno,<sup>6</sup> avanza por medio de impulsos que pueden ser de carácter externo -guerras y crisis económicas internacionales-, estructural -por los problemas de la balanza de pagos, producto de la estructuración del sistema económico mundial-, o interno -por el crecimiento del mercado interno producto del aumento de las exportaciones, así como producto de la política de desarrollo del Estado-. Tanto las fuerzas motrices de la ISI como la etapa por las que comience, así como el “retraso” con que se

---

<sup>3</sup> Nos referimos a la reproducción en español del artículo presentado originalmente en inglés en *The Quarterly Journal of Economics*, vol. LXXXII, febrero de 1968, bajo el título “The Political Economy of Import-Substituting Industrialization in Latin America”. Posteriormente, se reimprimió como tercer capítulo en *Desarrollo y América Latina: obstinación por la esperanza* (Hirschman, 1973).

<sup>4</sup> Sus textos más importantes del período anterior refieren a la búsqueda de las características y la reflexión sobre los problemas de la modalidad de desarrollo que se desenvolvía en América Latina. El capítulo 4 de su libro *Estudios sobre política económica en América Latina: en ruta hacia el progreso*, publicado en español en 1964 se pregunta por la existencia de un estilo latinoamericano en la formulación de política económica. De la misma manera, en *La estrategia de desarrollo económico* ([1958] 1961), aborda en profundidad las condiciones y posibilidades del desarrollo industrial en los países latinoamericanos, pero, aun caracterizando los elementos más importantes, solo llega a destacar la importancia de las importaciones en la creación de “ventajas comparativas” para el desarrollo industrial de esos mismos bienes. Así, aunque recorre con insistencia el asunto, no formula explícitamente la caracterización de la “industrialización por sustitución de importaciones” como modalidad específica de industrialización hasta 1968.

<sup>5</sup> El planteo de industrialización “periférica”, de Hirschman se distingue de otras formas de industrialización tardía analizadas por autores como Gerschenkron. Sobre las teorías de la industrialización tardía formulada por el decano de la historia económica en los Estados Unidos, ver Fishlow (1993).

<sup>6</sup> Más allá del origen específico e independientemente de cuál fuera la fuerza motriz de la industrialización, esta puede comenzar por “etapas inferiores” de bienes de consumo final o “etapas superiores” de bienes intermedios o de capital, a las que en cualquier caso se arriba a través de los “efectos hacia atrás”.

produzca, signarán el tipo de desarrollo y los problemas que deberá enfrentar la industrialización para sostenerse y profundizarse.

Hirschman intenta construir una caracterización de la forma de desarrollo que se estaba produciendo en América Latina, en un contexto marcado por las recurrentes crisis provocadas por el estrangulamiento externo. Estas tuvieron una década intensa desde mediados de los '50, cuando el ritmo de crecimiento de la economía había comenzado a disminuir notablemente. En este marco, indagar lo que sucedía, juzgar el carácter de las dificultades que comenzaban a profundizarse en los '60 y explorar los nuevos caminos que se abrían para sostener la estrategia de desarrollo, resultaba una tarea esencial. En este sentido, la idea del agotamiento que Hirschman presenta como en franca expansión muestra el desencanto con la industrialización en América Latina que viven sus “nuevos” críticos” (Hirschman, 1968, p. 626-627) y marca los caminos de los desplazamientos interpretativos que se producían, por una parte, al interior de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y, por otra, como crítica o confrontación a las propias teorías del desarrollo encarnadas por el estructuralismo latinoamericano.

Según Beigel (2010), “[u]na década después [del surgimiento del estructuralismo cepalino], el balance de las políticas industrializadoras arrojaba que las expectativas en términos de desarrollo no habían sido alcanzadas” (p. 131)<sup>7</sup> y era necesario ir más allá de las políticas de sustitución de importaciones. Sin embargo, producto de las mismas disidencias entre estas heterogéneas perspectivas, la idea de agotamiento referirá a cuestiones francamente diferentes.

Pero ¿a qué se llama “aseveración sobre el agotamiento” en este temprano contexto?

Según Hirschman (1968), pueden identificarse tres críticas al proceso de industrialización tal como se desarrollaba en América Latina que se sintetizarían en las siguientes afirmaciones:

- 1) La ISI tiende a estancarse después de sus primeros éxitos debido al “agotamiento” de oportunidades fáciles de sustituir importaciones; deja la economía con empresas de costo relativamente alto y en condiciones más vulnerables de balanza de pagos ya que ahora las importaciones consisten en materias semiterminadas, refacciones y maquinaria, indispensables para mantener y aumentar la producción y el empleo.
- 2) Las industrias que sustituyen importaciones se ven afectadas por una inhabilidad congénita para convertirse en industrias exportadoras.
- 3) Las aportaciones de las nuevas industrias son inadecuadas para solucionar el problema del desempleo (p. 639).<sup>8</sup>

Entre los “nuevos” críticos” que plantean, por primera vez, la idea del agotamiento se encuentran dos intelectuales latinoamericanos de renombre, exponentes centrales de la CEPAL, y que sirven al autor para ejemplificar este “cambio de actitud hacia la industrialización” por parte del organismo. El primero de ellos es el propio Raúl Prébisch, referente del estructuralismo latinoamericano y uno de los primeros en haber planteado la relevancia de la estrategia de industrialización sustitutiva.<sup>9</sup> El otro, el economista brasileño Celso Furtado, exponente también del pensamiento cepalino en su primera etapa y un artífice esencial de las formulaciones dependentistas desde mediados de los años '60.<sup>10</sup>

Hirschman (1968) está seguro de poder advertir y ejemplificar este cambio de actitud al comparar afirmaciones de estos autores con pocos años de diferencia. Entre unas y otras, sería posible destacar una variación sustantiva en la disposición de los intelectuales latinoamericanos frente a la industrialización y las estrategias de desarrollo.

---

<sup>7</sup> Sobre el estructuralismo cepalino hay una profusa bibliografía, en torno a su surgimiento hacia fines de los años '40 y en el marco de la labor intelectual de Raúl Prébisch, puede consultarse Bielschowsky (1998), Sztulwark (2005).

<sup>8</sup> En el artículo, Hirschman dedica largo espacio a caracterizar lo que cree que son las dos afirmaciones más relevantes del agotamiento y a cuestionarlas de manera frontal y sumamente fundadas. Los comentarios del texto, sobre el que creemos que es necesario volver, resultan de las disidencias entre ciertas perspectivas foráneas del desarrollo y el estructuralismo latinoamericano, pero también de la forma en que este último asume los límites del lugar de América Latina en el desarrollo global.

<sup>9</sup> Sobre el pensamiento económico de Raúl Prébisch existe una vasta bibliografía en diferentes idiomas, entre otras, puede consultarse Caravaca (2013), Gurmendi (2019), Pérez Caldentey, Sunkel y Torres Olivos (2000), Rapoport (2005; 2017), Rapoport y Guinazu (2016), Sember (2016).

<sup>10</sup> Sobre las primeras épocas del pensamiento económico de Celso Furtado, véase Mallorquín (1994). Además, puede consultarse Guimarães (2000), Vidal y Guillén (2008), Rodríguez (2006) y Burgueño y Rodríguez (2002), Tavares (2000).

Este desplazamiento en sus opiniones implica resueltamente un posicionamiento distinto respecto a las posibilidades del desarrollo. La observancia de determinadas actitudes, estrategias y políticas parece ponerse en crisis en el período, aunque esto repercutirá de diversa manera en el pensamiento de cada uno de los economistas latinoamericanos. ¿Pero se trata, ciertamente, de un cambio repentino de opinión?

***Las fallas de la industrialización latinoamericana***

El asunto de “las fallas de la industrialización” es abordado tempranamente por Prébisch y representa una serie de críticas al propio modelo de desarrollo, que se busca reformular a partir de las nuevas reflexiones. Al reconocer prontamente las limitaciones del enfoque del desarrollo propuesto originalmente por la CEPAL se “abrió las puertas a una estrategia de desarrollo alternativa” a la ISI (Pérez Caldentey, Sunkel y Torres Oliveros, 2000, 16). Estos planteos, que reconocen los problemas de la balanza de pagos derivados del propio modelo y que comienzan a proponer medidas de política económica tendientes a reformular la estrategia de desarrollo intentando superar el estrangulamiento externo, puede identificarse en textos de Prébisch y la CEPAL de los años '50: *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana -1954-*, *La política comercial en los países insuficientemente desarrollados (desde el punto de vista latinoamericano) -1959-*, *El mercado común latinoamericano (primera parte) -1959-* y *El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria -1961-*. Estos análisis críticos se profundizarán en *Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional -1961-* y finalmente cristalizarán en el planteo más elaborado de *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano -1963-*.

Las críticas a la industrialización latinoamericana “hacia adentro” por parte de Raúl Prébisch comienzan al promediar la década de los cincuenta (Rougier y Odisio, 2012; 2017). Ya en 1954 se señala, por ejemplo, que algunos países latinoamericanos no habían sabido encontrar el punto justo de la protección necesaria para sostener y garantizar la política de industrialización y aplicaban un tipo de proteccionismo antieconómico “que lleva más allá del límite el ajuste de las importaciones y afecta adversamente al comercio mundial” (Prébisch, [1954] 1982, p. 368).<sup>11</sup> Y es que, aunque no quepa duda de que la industrialización es una imposición del desarrollo que debe observarse, esto no evade “el problema de determinar cómo y en qué medida ha de cumplirse la industrialización” (p. 364).

También con el fin de reivindicar la necesidad de avanzar en políticas comerciales más liberalizadas entre los países en desarrollo, Prébisch ([1954] 1982) señalaba que “la industrialización se est[aba] desarrollando en compartimentos estancos y es muy escaso el intercambio de productos industriales entre los países latinoamericanos” (p. 378). Esta situación resultaba plausible de ser revertida siempre que se modificaran los patrones de intercambio a partir del desarrollo de especializaciones en la industria latinoamericana. Se habilitaría así cierta tendencia a la complementación con su consecuente aprovechamiento de las economías de escala.

Poco tiempo después, mientras se continúa defendiendo la necesidad de la industrialización, comienza a advertirse que tanto la destrucción del multilateralismo internacional como la errónea política de “estímulo sin límite de la industrialización sustitutiva” promueven delicadas situaciones de desequilibrio. Es siempre importante evitar este tipo de fallas generadas por presionar en exceso “a los países a aumentar la participación de la producción industrial interna en la demanda industrial total, a través de un proceso de sustitución de importaciones más intenso de que el que habría sido aconsejable” (Prébisch, [1959a] 1982, p. 460).

En parte como respuesta parcial a estos asuntos, se fortalecerá la idea de un mercado común latinoamericano que cambie el patrón de intercambio entre los países en desarrollo, y permita [además] avanzar en la producción de bienes industriales más complejos que requieren ampliar los mercados nacionales (Prébisch, [1959a] 1982). La idea entusiasma por la posibilidad de que, por esta vía, se logre disminuir los “exagerados aranceles” que rigen en algunas naciones y se

---

<sup>11</sup> Excepto en los casos que se indique, las referencias de los textos de Raúl Prébisch corresponden, en lo que sigue, a la compilación realizada por Adolfo Gurrieri (1982). Sin embargo, consignaremos también en todos los casos el año de publicación original.

edifiquen especializaciones que se orienten a la complementariedad y permitan reducir el coeficiente global de importaciones del subcontinente. De manera que, “en vez de tratar de implantar toda suerte de industrias sustitutivas, cada país podrá especializarse en las que juzgue más convenientes según sus recursos naturales, las aptitudes de su población y las posibilidades de su propio mercado” ([1959b] 1982, p. 476). La expectativa sigue puesta en que esto permita corregir la paradójica situación que se produce en relación con la vulnerabilidad externa: aunque se ha reducido grandemente el coeficiente de importaciones, la mínima variación en el nivel de exportaciones pone a la vista una nueva forma de vulnerabilidad exterior, desconocida hasta hace poco tiempo.

En *El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria* ([1961a] 1982)<sup>12</sup> se aborda de manera sistemática el problema de la inflación desde la perspectiva estructuralista, situando la complejidad de la problemática en la región, que involucra desajustes y tensiones económicas y sociales que surgen en el marco del desarrollo económico de los países periféricos. El trabajo destaca que a medida que avanza el proceso de desarrollo, surgen problemas inflacionarios y se generan movimientos regresivos en la distribución del ingreso debido “[a]l costo de sustitución de importaciones, el encarecimiento de los productos agrícolas y el aumento de gravámenes fiscales que inciden en una forma u otra sobre los consumos populares” ([1961a] 1982, p. 13). En este contexto, se vuelve a plantear que

la política de sustitución de importaciones, si bien responde a una transformación estructural ineludible, se ha cumplido con muy graves fallas. No ha seguido con frecuencia consideraciones de economicidad, ni se ha buscado hasta tiempos recientes romper la limitación de los mercados nacionales con la progresiva integración económica de nuestros países, y por sobre todo ello, se ha aplicado esta política en forma discriminatoria, sin alentar las exportaciones correlativamente, con lo cual ha debido avanzarse en la política sustitutiva más allá de lo que en otras circunstancias hubiera correspondido (Prébisich, [1961a] 1982, p. 13).

Podemos observar aquí el núcleo de los juicios sobre “las fallas de la industrialización sustitutiva” que se fueron formando desde mediados de los ’50 y comienzan a expresarse de manera cada vez más decidida en los ’60; incluso con expresiones que caracterizan a la industrialización latinoamericana como una “exagerada sustitución”, una “improvisación de la política sustitutiva” y destacan sus efectos en “las nuevas formas de vulnerabilidad externa”.

En el último escrito de esta breve genealogía, *Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional* ([1961b] 1982), se exhiben de forma palmaria las complejas relaciones que se producen en un contexto de desarrollo económico, entre crecimiento de la población, del ingreso, y las disímiles velocidades de cambio en las elasticidades-ingreso de los bienes industriales y agropecuarios. Además, se expresan las supuestas escasas transformaciones que habría producido la industrialización respecto de los procesos tecnológicos involucrados y su limitada incidencia en las mutaciones de la estructura social. Por fin, el texto anota las fallas e insuficiencias de la industrialización tal cual se producía en América Latina, que se sintetizan en tres: “a) toda la actividad industrializadora se dirige hacia el mercado interno; b) la elección de las industrias se ha hecho por razones circunstanciales, más que por consideraciones de economicidad, y c) la industrialización no ha corregido la vulnerabilidad exterior de los países latinoamericanos” ([1961b] 1982, p. 85).

Estas “fallas” que se encuentran en los orígenes de la idea del agotamiento muestran una temporalidad, a lo largo de la cual van adquiriendo cada vez más profundidad y envergadura e incluso llevan a la necesidad de reformular la estrategia de industrialización de la propia CEPAL, tal como argumentaremos enseguida. Sin duda no se trata de un repentino cambio de opinión, ni de una crítica apresurada. Aunque el desencanto con la ISI es evidente y la actitud quizás más pesimista, innegable, este no se produjo repentinamente entre un año y el siguiente. Al contrario de lo señalado habitualmente, la crítica a la ISI siguió un largo camino que

---

<sup>12</sup> Aunque fue publicado originalmente en 1961, luego se incluyó también como apéndice en el libro de 1963, titulado *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, al que nos referiremos más detenidamente en breve.

comienza a poco de andar la vida institucional e intelectual de la CEPAL. En verdad, las demostraciones desplegadas dan cuenta del hecho de que Prébisch estaba no solo “desencantado” con la industrialización, sino, además, y quizás fundamentalmente, con las políticas económicas de los gobiernos latinoamericanos y las formas en que estas moldearon las industrias que surgían y se desarrollaban.

### *El agotamiento de la industrialización sustitutiva*

Según hemos adelantado, nos interesa resaltar esta crítica a la industrialización como “proceso [que] (por lo menos en los países periféricos más avanzados) *había agotado casi por completo las posibilidades de sustitución de importaciones* para el mercado interno de los bienes de consumo no duraderos” (Prébisch, 1987, p. 348) [las cursivas son nuestras]. Y aunque puede rastrearse por largo tiempo en los planteos del secretario de la CEPAL, es en el último informe oficial de 1963 que llevó su firma donde se presenta con más nitidez y firmeza.

El libro publicado por Prébisch en 1963 con el sello editorial del Fondo de Cultura Económica, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano* representa una bisagra en su trayectoria intelectual y profesional (Prébisch, 1987). El documento, fue presentado en la reunión de Mar de Plata en mayo de ese año, en la misma ocasión en la cual se dio paso al venezolano José Antonio Mayobre como nuevo secretario general de la organización (Bielschowsky, 1998).

En este texto Prébisch desarrolla una fuerte crítica al proceso de industrialización realmente existente en América Latina, combinando el análisis de los fenómenos del desarrollo latinoamericano y las transformaciones en la economía y en el comercio internacional, con juicios sobre las direcciones en que los gobiernos han impulsado las transformaciones sociales y económicas, sus limitaciones y efectos, así como la articulación de propuestas de políticas y el señalamiento de la dirección que deberían tomar las decisiones estratégicas de los estados latinoamericanos.

Con un discurso claramente dirigido a los responsables políticos de los estados, el análisis presentado parte de la preocupación central respecto al estrangulamiento externo que se manifestaba, de manera cada vez más acuciante, en el conjunto de países de la región; y que constituye uno de los tópicos sobre los que girará la reflexión económica latinoamericana durante toda la década de 1960 y parte de 1970. El elemento que viene a explicar la profundidad estructural de aquello que provoca la crisis de la balanza de pagos a medida que avanzan en el proceso de industrialización, se encuentra en la misma debilidad congénita de la periferia producida por el deterioro de la relación de precios de intercambio. Sobre la base de los problemas planteados, las propuestas de política y la formulación de ideas que deberían basar las decisiones estratégicas de los países circulan por dos carriles que Prébisch intenta justificar extensamente: la planeación estatal y la cooperación internacional.<sup>13</sup>

Por otra parte, en el marco del análisis que se propone sobre el estrangulamiento externo y las recurrentes crisis de la balanza de pagos que experimentan los países de la región se aborda la situación de las economías nacionales evaluando los aportes del denominado modelo de desarrollo “hacia adentro” basado en la sustitución de importaciones. Aquí es donde se presenta una vez más, y como corolario de los señalamientos realizados por casi una década al indagar la “insuficiencia dinámica del desarrollo latinoamericano”, la aseveración del agotamiento de la ISI.

Si bien la sustitución de importaciones fue la base del desarrollo “hacia adentro” de los países latinoamericanos, para mediados de los '60 Prébisch cree “ve[r] más claramente y percibi[r] mejor *las graves fallas de este tipo de desarrollo improvisado sin plan ni concierto, que va llevándonos cada vez más hacia un progresivo estrangulamiento o cuello de botella exterior*” (Prébisch, [1963] 1982, p. 195-196). [Cursivas en el original].

---

<sup>13</sup> El documento al que nos estamos refiriendo permite distinguir, por cierto, el momento de salida de Prébisch de la Cepal y su establecimiento al frente del nuevo organismo creado por la ONU, la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), desde el cual iniciará una nueva etapa intelectual y política enfocada al conjunto de las naciones en desarrollo y los problemas del comercio y la cooperación internacional (Pérez Caldentey, Sunkel y Torres Olivos, 2000). La planeación y la dirección de la economía, por una parte, y las posibilidades y el sentido de la cooperación internacional son tópicos de una presencia decisiva en el trabajo intelectual e institucional de Prébisch al frente de la UNCTAD.

En esas mismas circunstancias es que Prébisch ([1963] 1982) afirma sin vacilaciones que se ha llegado al “fin de la etapa fácil de la política sustitutiva [toda vez que] el desarrollo basado exclusivamente en las exportaciones tradicionales y en la sustitución de importaciones está agotando con rapidez sus posibilidades en los países que más han avanzado en el proceso de industrialización” (p. 196). La “aseveración del agotamiento” es así un reconocimiento de la extenuación de las oportunidades, o posibilidades, de sustituir. Estas, al comenzar a agotarse, o al haberse agotado para determinados sectores y tipos de productos, detenían el ritmo de crecimiento de la economía y limitaban el desarrollo.

Frente a esta situación, se volvía ineludible la “necesaria iniciación de formas de industrialización más complejas y difíciles en bienes intermedios, de capital y de consumo durables que requieren mercados más amplios” (Prébisch, 1987, p. 348). Esta mutación y complejización de las características de la dinámica productiva ha dado lugar en la historia latinoamericana a la denominada *segunda fase ISI*. De cualquier manera, Prébisch está destacando un cambio importante que con posterioridad situará el corte temporal que divide, según la mayoría de las interpretaciones sobre la economía latinoamericana, a los dos momentos o fases de la ISI.<sup>14</sup> El agotamiento no solo refiere, entonces, al proceso sustitutivo, sino que además indica el momento de la subperiodización de la ISI, habilitando una etapa de desarrollo basada en una nueva estrategia que, aunque discutida ampliamente por diferentes sectores políticos, se orientó a avanzar en sustituciones de nuevos tipos de bienes, intentó corregir el exclusivo direccionamiento hacia el mercado interno promoviendo la exportación de manufacturas industriales y garantizó el crecimiento de la economía durante el decenio siguiente.

#### ***Del agotamiento de la industrialización sustitutiva al estancamiento de la economía***

Sin dudas, el documento analizado sintetizaba un conjunto de ideas presentes en el ámbito intelectual latinoamericano que a su vez lograron potenciarse por la propia capacidad de “difusión” de la CEPAL tanto en los campos académicos como políticos. Apenas un año después de la publicación de 1963, la crítica a la industrialización cobró valor difundiendo en otros autores de la región. El volumen 9 del *Boletín Económico de América Latina* publicado en 1964<sup>15</sup> reunió un conjunto de artículos que se proponían profundizar lecturas e interpretaciones respecto del modelo de desarrollo latinoamericano, sobre la base de los planteos críticos a la industrialización sustitutiva que se venían presentando. Estos documentos, que deben entenderse en el marco de los cambios institucionales y políticos del organismo y del subcontinente, reflejan con más claridad el “cambio de actitud” de los intelectuales latinoamericanos.

El golpe de Estado contra el presidente João Goulart en Brasil puso fin a una experiencia convulsionante de la actividad intelectual de los científicos sociales brasileños que, aunque con perspectivas diferentes y posicionamientos encontrados, experimentaron una etapa de altísimo dinamismo. Según Beigel (2010), “el golpe de estado en Brasil [fue] el acontecimiento que marcó a fuego al estructuralismo cepalino y a los exiliados [brasileños]” (p. 133); de manera que no podemos marginar el hecho de que estos conflictos resultaban decisivos en el pensamiento y las perspectivas de los intelectuales a los que nos referimos, profundamente vinculados a la vida académica y política del Brasil. Estos señalamientos adquieren más relevancia cuando se evidencia que tanto el texto de María Conceição Tavares,<sup>16</sup> como el análisis de Celso Furtado tematizan la historia del desarrollo económico brasileño, las posibilidades y dificultades de la industrialización, y dan cuenta del profundo compromiso de los autores con la realidad económica y política de su país.

---

<sup>14</sup> Resulta paradójico que el planteo de avanzar en la sustitución de bienes más complejos a fin de afrontar las crisis de estrangulamiento externo se produzca cuando estas ya eran resultado, en los países más avanzados en el proceso de industrialización, de la complejización y profundización de la industrialización sustitutiva.

<sup>15</sup> El *Boletín Económico para América Latina*, que funcionaba como publicación periódica y oficial de la Cepal, se publicó dos veces al año entre 1956 y 1974. Según su propia aclaración, dicho boletín se publicaba bajo la entera responsabilidad de la Secretaría. Este constituye antecedente de la *Revista CEPAL* que se publica sin interrupciones desde 1976. Todos los números del Boletín se encuentran disponibles en el repositorio digital del organismo: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/69>

<sup>16</sup> Sobre Tavares, mucho menos abordada por la literatura en español puede consultarse, entre otros, Pádua dos Santos (2011) y Pereira de Melo (2019).



El *Boletín* comienza con “Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil”; una creación original, atenta al proceso histórico brasileiro y a reflexiones propias de Tavares, antes que el reflejo de la crítica elaborada por Prébisch ([1963] 1982). En relación con el problema del agotamiento es necesario adelantar que, para la economista brasileño-portuguesa, se trata más bien de un agotamiento de los impulsos a la sustitución y no de las oportunidades de sustituir.

Al ensayar una caracterización el modelo de desarrollo que presentaba América Latina, en particular Brasil, Tavares (1964) encamina su definición destacando la importancia de los estímulos exteriores que impulsan los procesos de sustitución de importaciones; base y “espina dorsal del modelo de desarrollo” predominante. Así, “el ‘proceso de sustitución de las importaciones’ puede entenderse como un proceso de desarrollo ‘parcial’ y ‘cerrado’ que, respondiendo a las restricciones del comercio exterior, procuró repetir aceleradamente, en condiciones históricamente distintas, la experiencia de industrialización de los países desarrollados” (p. 3).

Ciertamente en su etapa cepalina, Tavares distingue entre lo que denomina una acepción simple y literal de la sustitución de importaciones, que refiere a la disminución del volumen de importaciones que quedan suplidas por producción interna, y un sentido lato que describe el proceso de desarrollo que ha predominado en la mayor parte de los países latinoamericanos desde la crisis de los años treinta. Este proceso de desarrollo interno “se produce y se orienta bajo el impulso de restricciones externas y se manifiesta primordialmente a través de una ampliación y diversificación de la capacidad de producción industrial” (Tavares, 1964, p. 5). Según sus etapas, este proceso de sustitución de importaciones no se refleja necesariamente en una disminución del coeficiente de importaciones, aunque sí en su composición.

Al contrario, la disminución del coeficiente de importaciones produce estímulos a la industrialización, de manera que, aunque generen tensiones y desequilibrios, “ellas representan el acicate bajo el cual se realizan las propias transformaciones estructurales en un proceso de sustitución de importaciones”, en el que “tanto las variables internas como las externas actuaron de manera favorable” (Tavares, 1964, p. 53) provocando una aceleración de la actividad industrial capaz de aumentar la tasa de crecimiento de la economía en su conjunto.

Estas apreciaciones deben ser correctamente ponderadas, asumiendo los reales desplazamientos en relación con la interpretación en la que nos hemos concentrado previamente. En este sentido, al evaluar las críticas al proceso de industrialización, la autora destaca que las modificaciones estructurales que el proceso sustitutivo promueve en la economía hacen a esta cuantitativamente menos dependiente. Las situaciones de restricción externa se van complementando y complejizando a medida que las transformaciones económicas promueven una “contradicción básica e inherente entre las necesidades de crecimiento y la barrera que representa la capacidad de importar” (Tavares, 1964, p. 5); las formas o mecanismos para superar el estrangulamiento externo resultan vitales en la medida en que permiten sucesivos avances del modelo de desarrollo, hasta que llegan al punto de frenar su dinamismo.

En este marco, las críticas a la industrialización de Tavares transitan por aquellos ejes señalados por Hirschman, al destacar que “la industrialización ha conducido, en general, a una absorción insuficiente de la fuerza de trabajo y a una estructura del mercado escasamente competitivas y con costos de producción elevados, manteniéndose al mismo tiempo una distribución del ingreso extremadamente dispareja” (Tavares, 1964, p. 9). Pero, aunque existiría un importante consenso de que esto ocurre por falta de medidas adecuadas de política económica, la autora se distancia de esta interpretación y asume que “dentro de los parámetros básicos del modelo de sustitución de importaciones, sería difícil que el proceso de industrialización condujera a resultados radicalmente diferentes” (Tavares, 1964, p. 10).

Apartándose del marco interpretativo de Prébisch, Tavares afirma que es indispensable profundizar el análisis de los factores estructurales, que son los que verdaderamente condicionan el proceso, antes que concentrarse en las críticas a las decisiones de política económica tomadas por los gobiernos de la región. Entre estas críticas a la figura más representativa del organismo, nos parece importante destacar el punto relativo a la planeación o programación, ya que creemos que el argumento permite advertir el desplazamiento específico de la interpretación de la autora. En este sentido, al igual que respecto al problema de los altos

costos y la falta de competencia o de la absorción de mano de obra, Tavares asume el inconveniente planteado, pero evita que las “responsabilidades recaigan” sobre las políticas económicas, y asume la dimensión estructural y global de los problemas. Así, cuando se aborda el asunto de la planificación, se arguye que, en primer lugar, resulta imposible la planeación de un proceso histórico; en segunda instancia, en términos del proceso sustitutivo, la programación hubiera seguido la misma dirección; y finalmente, la planificación parece irse haciendo más necesaria a medida que el proceso avanza y se exponen las contradicciones entre los criterios, las prioridades y las rentabilidades de las decisiones microeconómicas de los empresarios y las dificultades globales respecto al uso de las divisas.

Pero como si estos señalamientos no bastaran, según el estudio presentado los problemas más básicos y fundamentales no dependían de la planificación y se hubieran mantenido si se repitiera el marco del modelo de sustitución. Lo que resultaba necesario era, en verdad, la decisión de afrontar las modificaciones de las funciones macroeconómicas de producción que permitan la integración nacional. De no buscarse de manera deliberada, con sustitución inclusive, “el proceso podrá conducir a un agravamiento aún mayor de la dualidad estructural básica de las economías latinoamericanas” (Tavares, 1964, p. 11). Desde esta posición, la autora se encamina a sugerir un nuevo modelo de industrialización al que denomina “modelo autosustentado de crecimiento” (p. 60).

Según se plantea, “la sustitución de importaciones no puede llevar mucho más lejos el proceso de desarrollo de la mayoría de los países de América Latina”, como acuerdan gran parte de “los economistas de la región”, en tanto que como “modelo de desarrollo ha alcanzado ya su fase final y se hace presente ahora la necesidad de avanzar hacia uno nuevo”. Se debe distinguir que ese límite no se encuentra en “la imposibilidad de proseguir con la sustitución, sino en que la serie de impulsos inducidos se encuentran casi agotados” (Tavares, 1964, p. 59-60). Así, el límite que generó el propio modelo de desarrollo, al estructurar y consolidar una “economía dual” (Cf. Tavares, 1964, p. 53 y ss.) impide que estos impulsos originales sigan teniendo el mismo efecto estímulo en la economía de los países más industrializados del subcontinente.

La clara división del trabajo en un esquema dual, en el que el sector externo de la economía y el interno evidenciaban una escisión basada en la disparidad entre la estructura de la producción y la composición de la demanda interna, propia de la realidad latinoamericana, había sido heredada del modelo de primario-exportador y antes que, revertida o al menos morigerada, se había consolidado y agudizado.<sup>17</sup> Estos señalamientos, aunque más cercanos a las perspectivas dependentistas que se habían comenzado a conformar por esos años, se acompañan de un aceptado optimismo respecto de la posibilidad de avanzar en la conformación de este nuevo modelo de desarrollo que permita la superación de un problema que no había sido atacado, porque no había sido advertido previamente. Tanto es así que, según la opinión expresada, “el problema estratégico a que hace frente actualmente la economía brasileña es el tránsito de un modelo de sustitución de importaciones a un modelo autosustentado de crecimiento” (Tavares, 1964, p. 60). Este nuevo modelo debe tener la capacidad de contrarrestar las tendencias negativas que emergen del agotamiento del impulso externo, capacidad que se encontraría únicamente en la inversión que el Estado puede llevar a cabo.

La formulación de Tavares parece encontrarse así en una intersección paradójica: la evaluación crítica de la industrialización sustitutiva asume un carácter bastante más estructural, que sin embargo no la aparta nunca de la apuesta por el desarrollo económico latinoamericano basado en la profundización del esquema industrializador. Desde este distintivo optimismo respecto de las posibilidades del desarrollo latinoamericano se asumen que las tendencias al desequilibrio que pudieran sobrevenir son parte del fenómeno del desarrollo económico y social, antes que de su fracaso.

---

<sup>17</sup> El análisis del Brasil que realiza la autora resulta sumamente interesante, ya que según afirma “el modelo de desarrollo reciente condujo a la economía brasileña a uno de los tipos más acabados de economía dual dentro de la propia América Latina. Tal dualidad puede caracterizarse desde el punto de vista estructural por la existencia de un “sector” capitalista dinámico que crece con rapidez, dando ocupación a relativamente poca gente, y que está dotado de un alto nivel comparativo de productividad, y la de un sector insuficientemente desarrollado en el cual se concentra la mayor parte de la población, ya que se mantiene prácticamente al margen del proceso de desarrollo” (Tavares, 1964, p. 57). Esta situación parece cada vez más profundizada con el proceso de desarrollo experimentado. Vinculados a esta característica estructural, se encuentran los principales desequilibrios convergentes de la crisis que experimentaba la región.

En el documento se destaca, por último, un deslizamiento, aunque aún tenue, respecto al esquema de modelos de desarrollo “hacia afuera” y “hacia adentro” que utilizaba la CEPAL. En este sentido, y aunque no surge con claridad otro nombre para el modelo predominante desde los ‘30, se ensayan formas diferentes de nombrarlo. Por lo general, aparece la expresión “modelo de sustitución de importaciones” (Tavares, 1964, p. 7, 9 y 10); la mayoría de las veces, “proceso de desarrollo mediante sustitución de importaciones” (p. 5, 52 y 59), y “proceso de industrialización por la vía de la sustitución de importaciones” (p. 8). Este hecho no constituye un dato menor y se orienta a justificar que, tanto la expresión “industrialización por sustitución de importaciones”, como la idea de su agotamiento, surgieron conjuntamente en el marco de una reflexión crítica sobre el modelo de desarrollo latinoamericano.

### *El agotamiento de la ISI y la crisis del desarrollo latinoamericano*

Como destacó Hirschman (1968), en los escritos de Celso Furtado el cambio de opinión resalta mucho más que en Prébisch, u otros pensadores latinoamericanos ya que se pasa de la celebración al pesimismo en breve tiempo y con una radicalidad particular. La perspectiva de Furtado y el modelo que construye explorando las características de la estrategia de desarrollo vigente abren un nuevo marco de comprensión de la realidad económica latinoamericana. En 1960 afirmaba, en tono celebratorio, que hasta ese momento

la economía brasileña podría contar con su propio elemento dinámico: inversiones industriales respaldadas por el mercado interno. El crecimiento rápidamente se volvió bidimensional. Cada nuevo impulso hacia adelante significaría mayor diversificación estructural, más altos niveles de productividad, una mayor cantidad de recursos para inversión, una expansión más rápida del mercado interno y la posibilidad de que estos impulsos se fueran permanentemente superando (Furtado, 1960: 5, citado en Hirschman, 1968, p. 627).

Y poco tiempo después... el desarrollo se encontraba bloqueado y el crecimiento basado en la sustitución de importaciones había acabado en todas partes en América Latina (Furtado, 1966a). Entre el optimismo de la etapa dominada por el desarrollismo junto a las responsabilidades de gestión al frente del Ministerio de Planeación del Brasil y la aseveración del agotamiento, vinculada a la imposibilidad del desarrollo latinoamericano, se impone el año 1964, que “marca un importante hito en la vida de Furtado” (Mallorquín, 1994: 42).

Con su radicación temporal en el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social –ILPES-, que había sido creado recientemente por la CEPAL y radicado en Chile, se iniciará una nueva etapa en su pensamiento y acción, que resultará decisiva incluso para el conjunto del pensamiento económico latinoamericano<sup>18</sup>. Las ideas que se fueron elaborando en el marco del “laboratorio chileno” (Beigel, 2010) se encuentran en diversas publicaciones<sup>19</sup> y se sintetizaron en 1966 en *Subdesarrollo y estancamiento en América Latina*. En este texto decisivo, “surge el primer modelo estructuralista del estancamiento, presentando la unidad teórica –estructuralista– de un enfoque sobre la economía eminentemente sociológico e histórico” (p. 71-72).

Para la nueva generación de científicos latinoamericanos que, a partir de las formulaciones de las teorías de la dependencia reordenaron las ciencias sociales latinoamericanas (Osorio, 1994), comenzaba “a ser necesario ir más allá de las políticas de sustitución de importaciones para profundizar la reflexión sobre la estructura desigual de la economía mundial” (Beigel, 2010, p. 132). En este sentido, los textos que Furtado publicó en esos años no solo contribuyeron o fueron parte de esta construcción, sino que adquirieron un carácter decisivo como expresión del desencanto y pesimismo. Para Furtado “el desarrollo ‘autocentrado’ es imposible” (Mallorquín, 1994, p. 72) y la situación de estancamiento excede ampliamente la persistencia de cualquier

<sup>18</sup> En torno a la gravitación del ILPES en el pensamiento económico latinoamericano, así como a la historia de su institucionalización puede consultarse Franco (2013), siempre teniendo en cuenta que se trata de una historización publicada por la propia CEPAL.

<sup>19</sup> Véase ONU – CEPAL (1988). *Escritos de Celso Furtado 1948-1987*. Santiago de Chile.

situación de crisis; ya que antes bien expresa la imposibilidad del desarrollo de América Latina desde su incorporación al sistema capitalista a mediados del siglo XIX.

En Furtado (1966b) puede encontrarse parte del sustrato conceptual de las teorías de la dependencia, que se elabora como ruptura con el pensamiento desarrollista cepalino en lo que refiere, específicamente, a las características de la industrialización y la evaluación del proceso hasta allí recorrido por la mayoría de los países latinoamericanos.<sup>20</sup> La evaluación crítica de la industrialización es resultado –otra vez, como en el caso del deterioro de los términos de intercambio– de una constatación empírica: “la reducción de la tasa de crecimiento del ingreso real por habitante, reducción particularmente notoria en los países que adquirieron una diversificación mayor de sus estructuras económicas” (Furtado, 1966c, p. 191).<sup>21</sup>

En lo que sigue, nos centraremos en dos textos que a nuestro entender expresan de manera más acabada la postura al respecto del tema que venimos tratando: “Desarrollo y estancamiento en América Latina: un enfoque estructuralista” (1966c)<sup>22</sup> y “Un modelo de simulación del desarrollo y el estancamiento en América latina” (1968).<sup>23</sup> En ellos, y a partir de la formulación de un modelo económico de simulación de la pauta de desarrollo se intentan evaluar las causas de la tendencia al estancamiento que caracterizaban a la economía latinoamericana desde principios de la década del '50. Este modelo aparece explícita y rigurosamente en 1966 y se desarrolla de forma más sofisticada y perfeccionada en 1968. La preocupación parte de analizar lo que se expone como uno de los dos problemas económicos fundamentales en la región y al cual los economistas latinoamericanos prestaban particular atención en aquellos años: “la insatisfactoria tasa promedio de crecimiento del ingreso real *per cápita*, acompañado por una creciente desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza” (Furtado y Maneschi, 1968, p. 181). Esta clara tendencia al estancamiento, que persiste “desde principio de la década de 1950” (Furtado y Maneschi, 1968, p. 181) y se manifiesta los principales indicadores macroeconómicos, es atribuible a la insuficiente absorción de mano de obra en el sector manufacturero, situación que se agrava mientras más alto es el nivel de desarrollo industrial del país. La evidencia de la tendencia decreciente de la elasticidad ingreso de la absorción de mano de obra genera una sombría perspectiva en lo que respecta a la posibilidad de revertir la situación de estrangulamiento externo.

En este marco se intenta construir una hipótesis explicativa sustentada en una perspectiva estructuralista que integre “la caracterización del tipo de crecimiento que se va dando en la región, las relaciones entre el crecimiento y la inflación y *la tendencia al estancamiento observada* en un período más reciente” (Furtado, 1966c, p. 192) [la cursiva es nuestra]. El intento de generalizar el enfoque, en el sentido de incluir en un mismo modelo las diversidades que presenta la región, tiene logros dudosos. El asunto es “corregido” en la segunda publicación, haciendo que el “modelo” deje de asumir la posibilidad de una hipótesis explicativa general y se restrinja en este caso a aquellos países “tales como el Brasil y Chile, que combinan un dualismo estructural (...) con un crecimiento de la capacidad de compra de las exportaciones que es insuficiente para satisfacer las necesidades de divisas” (Furtado y Maneschi, 1968, p. 182).

De manera particular, en el texto se pretende desarrollar y explicar la idea según la cual

todo ocurre como si la existencia de un sector precapitalista de carácter semifeudal, en conjunción con un sector industrial que absorbe una tecnología caracterizada por un coeficiente de capital rápidamente creciente, diese origen a un patrón de

---

<sup>20</sup> En este texto, según Tavares (2000, p. 129), la idea de subdesarrollo aparece ya en una nueva dimensión, ya que “no lo define como una etapa necesaria por la cual habrían pasado todos los países desarrollados, sino como un proceso histórico particular, resultante de la penetración de las empresas capitalistas modernas en estructuras arcaicas, constitutivo de la expansión del capitalismo” [la traducción es nuestra]. Al respecto, puede verse también Oliveira (2000).

<sup>21</sup> La sofisticación con que se expone el modelo propuesto no evitó las críticas como las de Hirschman (1968), Tavares y Serra (1971) y Oliveira (1973). Estas provinieron tanto de sus compañeros de la CEPAL, como de intelectuales marxistas que aportarían también a la conformación de las perspectivas dependencistas (Guimarães, 2000). Para un abordaje de estas críticas, véase Salgado Araméndez (1980).

<sup>22</sup> Existen diferentes versiones del mismo artículo; nosotros utilizaremos como referencia la publicada en 1966 por la revista *Desarrollo Económico*.

<sup>23</sup> Publicado en portugués y español en 1968, junto a Andrea Maneschi. Las referencias corresponden a la versión en español de Gustavo Esteva que apareció en *El Trimestre Económico*, 35(138(2)), 181-203.

distribución del ingreso que tiende a orientar la aplicación de los recursos productivos de modo de reducir la eficiencia económica de estos y a concentrar aún más el ingreso, en un proceso de causalidad circular. En el caso más general [a partir del cual se propone modelizar], la disminución de la eficiencia económica provoca directamente estancamiento económico. En casos especiales la creciente concentración del ingreso y su contrapartida de población subempleada que afluye [sic] hacia las zonas urbanas, crean tensiones sociales que por se pueden hacer imposible el proceso de crecimiento (Furtado, 1966c, p. 222).

En la exposición, se nos propone una macroperiodización a partir de la cual se sintetizan los rasgos más característicos del sistema económico de referencia, así como de la dirección de las transformaciones ocurridas en cada una de las grandes etapas particularizadas, y constituye el origen de una propuesta de periodización hartamente difundida en la historiografía económica latinoamericana.

Durante el último período, “La etapa de industrialización”, iniciado con la crisis de entreguerras, Furtado y Maneschi (1968) destacan dos diferentes fases, que corresponde típicamente a la ISI. La segunda fase de industrialización en que se subdivide esta tercera etapa, entonces, es la que

se presenta cuando el alcance de este tipo de sustitución de importaciones se agota y los esfuerzos de la sustitución se encaminan a los sectores más intensivos de capital. (...) en el curso de esta tercera fase (...) se puede provocar una creciente tendencia al estancamiento (p. 182).

El planteo general destaca las permanencias estructurales que fueron conformándose y que se revelan como elementos sustantivos para comprender los factores del estancamiento estructural de la economía latinoamericana. La última de las etapas, la industrialización sustitutiva de importaciones característica de América Latina refiere para Furtado (1966c: 210) a “un proceso de modificación de la estructura productiva, (...) que permite reducir la participación de las importaciones en la oferta global sin reversión de los factores a la economía precapitalista”. Por su parte, los condicionantes estructurales de la industria sustitutiva, apuntalada por los elevados precios relativos producto de la tensión del frente externo, los salarios estables condicionados por la amplia y persistente oferta, y la consecuentemente tasa de ganancia con tendencia a elevarse, define una característica relevante y particular del sector: la fortísima tendencia al crecimiento de la relación producto-capital (Cf. Furtado y Maneschi, 1968, p. 197-198). Esto explica, entre otras cuestiones, el importante dinamismo que el sector otorgará a la economía y la capacidad de atraer inversiones que desarrollará a partir del “cerramiento de la economía” con la crisis de los ‘30.

Dado que este tipo de industrialización

requiere un esfuerzo de adaptación del sistema económico a las progresivas reducciones de la participación de las importaciones en la oferta global. Es evidente que, una vez agotadas las posibilidades de sustitución de bienes de consumo no durables, (...) todo intento de mantener la tasa de inversión producirá una presión creciente sobre el balance de pagos (Furtado, 1966c, p. 214).

Pues solo se logrará sostener la tasa de crecimiento, si se inicia la etapa de sustitución de equipos y bienes durables de consumo. En tanto en este proceso es cada vez más alto el coeficiente de capital por unidad de empleo, cuando este sector asume el rol dinámico del proceso de industrialización durante la nueva fase, es necesario aumentar cada vez más las inversiones de capital, aunque estas respondan cada vez más tímidamente en lo referente a la absorción de mano de obra. Así, ni el factor más abundante —el trabajo— se “aprovecha”, ni se mejora la relación producto-capital de la economía en su conjunto. De modo que todo el proceso implica unas transformaciones sustantivas en la composición de la demanda global, que resulta determinante, por efecto, en la estructura de la oferta.

Lo relevante es que finalmente, para Furtado, el límite a la posibilidad de asegurar un modelo autosostenido de crecimiento se encuentra en estos rasgos estructurales de la configuración socioeconómica de Latinoamérica.

Resulta destacable que el modelo intente explicar la forma específica en que la existencia de un sector precapitalista y la consecuente coexistencia de los mercados de trabajo duales limitan el desarrollo económico y la forma en que se establece un “círculo de causalidad” entre la concentración del ingreso, el aumento del coeficiente de capital y la disminución de la tasa de crecimiento de la economía. Pero, si la pretensión inicial radicaba en explicar las razones del estancamiento, estas se hallaron en los mismos supuestos del modelo ya que bajo estos, el estancamiento resulta inevitable (Salgado Araméndez, 1980). El modelo parece estar calibrado “buscando” el estancamiento antes que intentando explicarlo: llega al estancamiento porque parte de éste.

El propio Furtado reconoce que no pueden incorporarse a su modelo los casos de rápida integración agroexportadora con un sector agrario unificado bajo formas de producción capitalista -Argentina o Uruguay- ya que en estos no permanece ninguna situación de dualismo estructural. En efecto la industrialización sustitutiva puede asumir un extraordinario dinamismo, aunque afectando la rentabilidad agrícola. En estos casos, se argumenta que el límite aparece en el persistente deterioro de los términos de intercambio; hecho que también efectivamente conocíamos antes de comenzar.

Pero incluso cuando la mayor parte de las condiciones se van despejando y el proceso sustitutivo va logrando avanzar lo suficiente como para superar los obstáculos, entonces la explicación radica en que el crecimiento de la industrialización provoca tensiones sociales cada vez más agudas que afectan adversamente el proceso de crecimiento, estableciendo un condicionante “social” y no “económico”. En efecto, “si bien de distinto modo, la industrialización sustitutiva engendró tanto en Brasil como en Chile [a lo que se puede agregar Uruguay y Argentina] una serie de obstáculos que provocarían su agotamiento como factor capaz de impulsar el desarrollo” (Furtado, 1966c, p. 221).

De manera concluyente, lo que presenta signos de agotamiento para Furtado en esta etapa de su pensamiento, no es solo la industrialización, sino el propio desarrollo latinoamericano. Su “pesimismo” tiene dimensiones novedosas y solo desde allí puede comprenderse cuando afirma que el

desarrollo como un proceso espontáneo (...) tuvo lugar en América latina a partir de la segunda mitad del siglo pasado, sin exigir o provocar cambios fundamentales en la estructura social. Este proceso, si bien puede perdurar en ciertas áreas por algún tiempo, en la región como un todo presenta evidentes signos de agotamiento (Furtado, 1966c, p. 222).

En esta perspectiva aquello que se encuentra agotado es el propio “capitalismo latinoamericano”, o quizás mejor, América Latina en el capitalismo. Ciertamente, aunque se había comenzado tratando de construir una hipótesis explicativa del agotamiento del dinamismo económico de la región se ha llegado a afirmar que lo que se presenta es un agotamiento ineludible del desarrollo latinoamericano.

### ***Palabras finales***

Los momentos más significativos de la discusión sobre los modelos de desarrollo se pueden reconocer, en general, en coyunturas de crisis o de transformaciones sustantivas de la política económica que permiten reinterpretar el pasado. La tesis del “agotamiento” de la industrialización por sustitución de importaciones puede encontrarse plasmada en una infinidad de publicaciones académicas. En el ámbito latinoamericano, esta idea surgió a mediados de los años '60 como parte de la caracterización sobre el modelo de industrialización y el devenir histórico del proceso de desarrollo latinoamericano. En efecto, tanto la expresión industrialización por sustitución de importaciones, como las primeras aseveraciones sobre su

agotamiento, son parte de las mismas búsquedas intelectuales y de los mismos problemas económicos.

Focalizándonos en tres referentes del pensamiento sobre el (sub)desarrollo latinoamericano, Prébisch, Tavares y Furtado, hemos distinguido las principales formas y argumentos de quienes, entre mediados de los años '50 y fines de los '60 asumieron una actitud crítica frente a la ISI, destacando el carácter limitado y conflictivo de este tipo de desarrollo industrial. Probablemente, lo que se presenta no es más que un brevísimo abordaje de la mutación del pensamiento latinoamericano sobre el desarrollo, leído desde la pregunta específica que orientó nuestra investigación sobre los orígenes y condiciones sociohistóricas del desenvolvimiento de la tesis del agotamiento de la ISI en el ámbito regional.

Sobre la base del recorrido realizado, podemos afirmar que, aunque en todas las argumentaciones analizadas aparece la idea de agotamiento, lo hace con distintos significados o dimensiones y como resultado aparente de situaciones históricas diferentes. Mientras las opiniones de decepción y las críticas a la industrialización pueden rastrearse en cualquiera de los trabajos de los autores, cuando se los contrasta en el marco temporal de la década del '60, en el caso de Prébisch se evidencia un desplazamiento más lento, que había comenzado con una serie de críticas en los años '50, y que se cristalizan y consolidan en la nueva coyuntura. Así, incluso al interior de un mismo autor, los desplazamientos teóricos y analíticos en relación con nuestro objeto permiten mostrar discursos diferentes sobre las “fallas de la industrialización” y destacar que, aunque en algunos casos la crítica surgió repentinamente, la CEPAL había marcado desde hacía bastantes años su discrepancia con la forma en que realmente se desarrollaban los procesos de industrialización latinoamericanos y las políticas económicas de los gobiernos de la región.

Indagamos al respecto los contrastes en los señalamientos de Prébisch y Tavares que comparten la idea del agotamiento vinculada al proceso sustitutivo y lo relacionan con la clausura de una etapa del desarrollo latinoamericano y la inauguración de una nueva fase, más compleja. A pesar de esta coincidencia, las etapas a las que refieren las reflexiones son diferentes, ya que mientras Prébisch se enfoca las crisis que comenzaron a mediados de los '50 y dieron paso a lo que conocemos como segunda fase de la ISI, Tavares analiza las características de las crisis que, a mediados de los '60, pusieron de relieve las complejidades de esta nueva etapa sustitutiva.

El marco crítico a la ISI se vio profundizado, convertido incluso en tema central de debates, a mediados de los años sesenta cuando la persistencia de las recurrentes crisis externas dio cuenta de problemas económicos de difícil solución y los cambios políticos del subcontinente adquirieron mayor vertiginosidad. La idea del agotamiento se comenzó a presentar, para algunos, como argumento de la necesidad de encarar un nuevo modelo de desarrollo. Por esta vía, incluso la posibilidad de revertir la crítica coyuntura socioeconómica que experimentaban las naciones latinoamericanas comenzó a ponerse en duda a partir de consideraciones que se orientaban a advertir, en la especificidad del capitalismo latinoamericano, la existencia de un bloqueo estructural al desarrollo económico y social.

En la perspectiva de Furtado y el modelo que construye explorando las características de la estrategia ISI se abre un nuevo marco de comprensión de la realidad económica latinoamericana. Además, parece existir efectivamente un corte más brusco que podría explicarse por la centralidad del golpe de Estado de 1964 al gobierno popular de Goulart en Brasil, en la trayectoria intelectual del autor. Incluso la radicalidad de la aseveración del agotamiento es tal que se presenta como un epifenómeno de un profundo estancamiento que da cuenta de la imposibilidad del desarrollo capitalista de la región. Desde la época colonial, la condición de dependencia influyó en la forma en que la posterior incorporación al capitalismo internacional conformará un sistema económico que no podría salir de la postración. La limitación estructural se convierte así en un rasgo distintivo del (sub)desarrollo latinoamericano. Aunque aparecen elementos similares en los argumentos de los autores analizados en este artículo, no podemos determinar ninguna continuidad más que la existente en un conjunto de pensadores que, en una misma época, pensaron e indagaron los mismos problemas en el marco de espacios académicos e institucionales comunes. La crítica a la “industrialización real”, tal y como estaba sucediendo, surgió al interior de la propia CEPAL, pero la nueva y más radical

crítica que Furtado introduce se hace lugar en el camino abierto por la autocrítica, explorando más allá que sus compañeros estructuralistas.

### **Bibliografía**

- Beigel, F. (2010). *Autonomía y dependencia académica: universidad e investigación científica en un circuito periférico: Chile y Argentina, 1950-1980*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Belini, C. (2017). *Historia de la industria en la Argentina*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Bielschowsky, R. (1998). Evolución de las ideas de la CEPAL. *Revista de la CEPAL*, N° extraordinario, 21-45. Recuperado de: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/37962>.
- Burgueño, O. y Rodríguez, O. (2002). Desarrollo y cultura. Notas sobre el enfoque de Furtado. *Trayectorias*, 4(10), 54-85.
- Caravaca, J. (2013). Raúl Prébisch, la economía y los economistas. Entre una crisis y la crisis, 1930–1935. *Estudios Críticos del Desarrollo*, II (3), 105-132. Recuperado de: <https://estudiosdel desarrollo.mx/estudioscriticosdel desarrollo/wp-content/uploads/2019/01/ECD3-5.pdf>
- Dos Santos, T. (1977). La crisis de la teoría del desarrollo y las relaciones de dependencia en América Latina. En A. Ferrer et al. *La dependencia político-económica de América Latina*. México: Siglo XXI.
- Fishlow, A. (1993). Alexander Gerschenkron. En J. Eatwell, M. Milgate y P. Newman (comps.). *Desarrollo Económico*. Barcelona: Icaria.
- Franco, R. (2013). *La invención del ILPES*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Furtado, C. (1966a). US hegemony and the future of Latin America. *The World Today*, 375-385.
- Furtado, C. (1966b). *Subdesarrollo y estancamiento en América Latina*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Furtado, C. (1966c). Desarrollo y estancamiento en América Latina (Enfoque estructuralista). *Desarrollo Económico*, 6(22/23), 191–225. <http://doi.org/10.2307/3465725>
- Furtado, C., y Maneschi, A. (1968). Un modelo de simulación del desarrollo y el estancamiento en América Latina. *El Trimestre Económico*, 35 (138(2)), 181–203.
- Guimarães, J. (2000). A trajetória intelectual de Celso Furtado. En M. C. Tavares. *Celso Furtado e o Brasil*. Sao Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.
- Gurmendi, N. (2019). La evolución del pensamiento de Raúl Prébisch en la conformación de la teoría estructuralista. *Trabajo y sociedad: Indagaciones sobre el empleo, la cultura y las prácticas políticas en sociedades segmentadas*, 33, 101-120. Recuperado de: <https://www.unse.edu.ar/trabajosociedad/33%20GURMENDI%20NOELIA%20Prebisch%20estructuralismo.pdf>
- Hirschman, A. (1968). La economía política de la industrialización a través de la sustitución de importaciones en América Latina. *El Trimestre Económico*, 35 (140(4)), 625–658.
- Hirschman, A. (1973). *Desarrollo y América Latina obstinación por la esperanza*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Mallorquín, C. (1994). Lucha, poder y desencanto: los primeros tiempos de Celso Furtado. En R. M. Marini, y M. Millán. (coords.). *La teoría social latinoamericana*. México: Caballito/UNAM.
- Oliveira, F. (1973). La economía brasileña: crítica a la razón dualista. *El Trimestre Económico*, 40 (158(2)), 411–484.
- Oliveira, F. (2000). Subdesenvolvimento: fenômeno ou extinção? En M. C. Tavares. *Celso Furtado e o Brasil*. Sao Paulo: Fundação Perseu Abramo.
- Osorio, J. (1994). Fuentes y tendencias de la teoría de la dependencia. En R. Marini y M. Milán (coords.). *La teoría social latinoamericana*. México: Caballito/UNAM.
- Pádua dos Santos, F. (2011). Os dilemas da economia brasileira na evolução do pensamento de Maria da Conceição Tavares. *Leituras de Economia Política*, 18, 133-163.
- Pereira de Melo, H. (Org.) (2019). *Maria da Conceição Tavares. Vida, ideias, teorias e políticas*. San Pablo: Centro Celso Furtado.
- Pérez Caldentey, E., Sunkel, O. y Torres Olivios, M. (2000). *Raúl Prébisch (1901-1986). Un recorrido por las etapas de su pensamiento sobre el desarrollo económico*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL.
- Prébisch, R. ([1949]1986). El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. *Desarrollo económico*, 103(26), 479-502.
- Prébisch, R. ([1954] 1982) “La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana”. En: Gurrieri, A. (1982). *La obra de Prébisch en la CEPAL. Serie Lecturas*. México: Fondo de Cultura Económico. Tomo I. Pp. 298-393.
- Prébisch, R. ([1959a] 1982) “La política comercial en los países insuficientemente desarrollados (desde el punto de vista latinoamericano)”. En: Gurrieri, A. (1982). *La obra de Prébisch en la CEPAL. Serie Lecturas*. México: Fondo de Cultura Económico. Tomo I. Pp. 442-465.
- Prébisch, R. ([1959b] 1982) “El mercado común latinoamericano (primera parte)”. En: Gurrieri, A. (1982). *La obra de Prébisch en la CEPAL. Serie Lecturas*. México: Fondo de Cultura Económico. Tomo I. Pp. 466-514.
- Prébisch, R. ([1961a] 1982) “El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria”. En: Gurrieri, A. (1982). *La obra de Prébisch en la CEPAL. Serie Lecturas*. México: Fondo de Cultura Económico. Tomo II. Pp. 9-71.
- Prébisch, R. ([1961b] 1982) “Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional”. En: Gurrieri, A. (1982). *La obra de Prébisch en la CEPAL. Serie Lecturas*. México: Fondo de Cultura Económico. Tomo II. Pp. 72-136.
- Prébisch, R. ([1963] 1982) Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano. En: Gurrieri, A. (1982). *La obra de Prébisch en la CEPAL. Serie Lecturas*. México: Fondo de Cultura Económico. Tomo II. Pp. 137-227.



## Federico Reche y Julieta Almada

- Prébisch, R. (1987). Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo. *Comercio Exterior*, 5 (37), 345-352.
- Rapoport, M. (2005). El retorno de un heterodoxo: Raúl Prébisch. *Ciclos*, 29, 7-15.
- Rapoport, M. (2017). Raúl Prébisch: su trayectoria pública e intelectual en la Argentina. *Ejes de economía y sociedad. Ejes de Economía y Sociedad*, 1(1), 15-44.
- Rapoport, M. y Guíñazu, S. (2016). Raúl Prébisch: historia, pensamiento y vigencia de la teoría de la transformación para el desarrollo de América Latina. *Tiempo&economía*, 3 (2), 55-77.
- Reche, F. (2019a). Las historiografías desarrollistas en Argentina. Consideraciones desde las producciones de Aldo Ferrer y Rogelio Frigerio. *Páginas*, 11 (26), 1-21. Recuperado de: <https://revistapaginas.unr.edu.ar/index.php/RevPaginas/article/view/347/454>
- Reche, F. (2019b). La industrialización por sustitución de importaciones (ISI): usos y sentidos de una expresión polisémica. *Folia Histórica del Nordeste*, 35, 27-50. <https://revistas.unne.edu.ar/index.php/fhn/article/view/3578/3522>
- Rodríguez, O. (2006). *El estructuralismo latinoamericano*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Rougier, M., y Odisio, J. (2012). Estrategias de desarrollo y modalidades del financiamiento en el “canto de cisne” de la industrialización argentina. *Anuario de la Escuela de Historia*, 0 (23), 43–73. Recuperado de: <https://anuariodehistoria.unr.edu.ar/index.php/Anuario/article/view/112/112>
- Rougier, M. y Odisio, J. (2017). *Argentina será industrial o no cumplirá sus destinos. Las ideas sobre el desarrollo nacional (1914-1980)*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Salgado Araméndez, C. (1980). América Latina: "estancamiento" económico o dinámica capitalista. *Cuadernos de economía*, 1 (2), 7-27.
- Sember, F. (2016). Prébisch, la planificación del desarrollo y la necesidad de transformación del capitalismo periférico. En J. Odisio y M. Rougier. *Estudios sobre planificación y desarrollo*. Buenos Aires: Lenguaje claro editora.
- Sztulwark, S. (2005). *El estructuralismo latinoamericano: fundamentos y transformaciones del pensamiento económico de la periferia*. Buenos Aires: Prometeo-UNGS.
- Tavares, M. C. (1964). Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil. *Boletín económico de América Latina*. 1(9), 1-62.
- Tavares, M. C., y Serra, J. (1971). Más allá del estancamiento: una discusión sobre el estilo de desarrollo reciente. *El Trimestre Económico*, 38 (152(4)), 905–950.
- Tavares, M. C. (2000) Celso Furtado e o Brasil. Sao Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.
- Vidal, G. y Guillén, R. (coords.). (2008). *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización: homenaje a Celso Furtado*. Buenos Aires: CLACSO.

Recibido: 21/07/2020  
Evaluado: 25/09/2020  
Versión Final: 02/11/2020