



GEORGETOWN UNIVERSITY

uni&gt;ersia

## La política de Industrialización por Sustitución de Importaciones: El contexto Colombiano\*

ÁREA: 4  
TIPO: Teoría

*Import Substitution Industrialization Policy: The Colombian context*

*A política de Industrialização por Substituição de Importações: O contexto Colombiano*

### AUTOR

**Pascual Amézquita-Zárate**

Director Grupo de Investigación Entorno Económico Escuela de Empresa - EDE Universidad Sergio Arboleda, Colombia  
pascual.amezquita@usa.edu.co

### 1. Autor de contacto:

Escuela de Empresa - EDE; Universidad Sergio Arboleda; Calle 74 N° 14 - 14; Torre F. Piso 6; Bogotá - Colombia.

*El presidente Carlos Lleras Restrepo le dio en Colombia un gran impulso a la política económica llamada Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) y a la Promoción de Exportaciones durante su mandato (1966-70). El contenido keynesiano no fue un hecho aislado en Latinoamérica, donde se extendió su uso desde los años 1950 como respuesta al atraso y aplicando el paradigma económico mundial vigente. Los resultados no tendrían parangón en el siglo XX. Estos hechos se analizan en tres apartados: 1) características de la Edad de Oro del capitalismo; 2) teorías del desarrollo entonces en boga; 3) la posguerra en Latinoamérica. Finalmente una conclusión.*

*President Carlos Lleras Restrepo in Colombia gave a boost to economic policy called Import Substitution Industrialization (ISI) during his tenure (1966-70). The strong Keynesian content was not an isolated event in Latin America, where it extended its use from the 1950s in response to delays and applying the current global economic paradigm. The results would have no parallel in the twentieth century. These facts are analyzed in three sections: 1) characteristics of the Golden Age of Capitalism, 2) development theories then in vogue, 3) the war in Latin America. Finally a brief conclusion.*

*O presidente Carlos Lleras Restrepo deu na Colômbia um grande impulso na política econômica chamada Industrialização por Substituição de Importações (ISI) durante o seu mandato (1966-70). O forte conteúdo keynesiano não foi um facto isolado na América Latina, onde se desenvolveu a sua utilização desde os anos de 1950, como resposta ao atraso e aplicando o paradigma económico mundial vigente. Os resultados não teriam comparação no século XX. Estes factos são analisados em três capítulos: 1) características da Idade de Ouro do capitalismo; 2) teorias do desenvolvimento então em voga; 3) o pós-guerra na América-Latina. Finalmente uma breve conclusão.*

DOI

10.3232/  
GCG.2010.  
V4.N2.03

\* Este artículo hace parte de la tesis de doctorado en economía que el autor está preparando, y contiene los elementos fundamentales históricos y teóricos que incidirían en el gobierno del presidente colombiano Carlos Lleras Restrepo (1966-1970).

## 1. Introducción

El gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) se desarrolló en el último tramo de la que Maddison llama “edad de oro del capitalismo” (1945-1973). Conviene por tanto hacer un repaso sobre los hechos de esta etapa, a nivel mundial y regional, para contextualizar las ejecutorias del gobernante.

## 2. Edad de Oro del capitalismo

Durante el siglo XIX se consolidó en Gran Bretaña el libre comercio. Por el peso específico de la potencia en el mundo (y gracias a los adelantos científico-tecnológicos de mediados del siglo XIX), hacia 1870 se inició la *Primera Globalización*, que se extendería hasta 1914, durante la cual se impulsó la libre circulación de hombres, mercancías y capitales. No obstante, un fuerte proteccionismo siguió imperando en EE.UU., Alemania y Japón durante este lapso, para impulsar su naciente industria (Chang, 2003).

La Guerra de 1914 rompió los flujos económicos internacionales y cuando finalizó, la globalización no pudo reponerse, por el debilitamiento de casi todas las potencias. La Crisis de 1929 agravó el retroceso.

Para los años 30, el esquema financiero mundial, edificado sobre el patrón oro, fue abandonado, se erigieron fuertes muros proteccionistas y Keynes arrojó su crítica a la que llamó economía clásica, vislumbrada ya en “El final del laissez-faire” (1926). Krugman explica el proceso así:

“El capitalismo de libre mercado ha demostrado, a los ojos de la mayoría de la gente que pensaba en ello, ser inestable, injusto e ineficaz. El mundo de entreguerras había sido azotado por las crisis financieras, crisis en la que aquellos países que rompieron las reglas, saliéndose del patrón oro y restringiendo la libre circulación de capitales y mercancías, les había ido mejor que los que trataron de mantener las virtudes Victorianas” (Krugman, 1998).

Luego de 1945, se acentuó el uso del keynesianismo en el planeta, hasta convertirse en una especie de teoría del desarrollo, como lo muestran tres historias: Europa Occidental, reconstruida con el Plan Marshall, Corea del Sur-Taiwán y Latinoamérica.

En estos casos son comunes el activo papel del Estado, la planeación indicativa y el uso de herramientas fiscales para el despegue económico y el proteccionismo (Green 1997, Woo, 1990). Como indica Chang:

“En los éxitos económicos del Japón y de otros países del Este de Asia... las políticas comerciales e industriales intervencionistas desempeñaron un papel crucial. Son nota-

PALABRAS CLAVE

**Industria, Keynes, Teoría del Desarrollo, Guerra Mundial**

KEY WORDS

Industry, Keynes, Development Theory, World War

PALAVRAS-CHAVE

Indústria, Keynes, Teoria do Desenvolvimento, Guerra Mundial

CÓDIGOS JEL

**N16; N46; O10; O20**

bles las semejanzas entre las políticas de estos países y las usadas por los otros países hoy desarrollados antes de ellos, en concreto, sobre todo, la Gran Bretaña del siglo XVIII y los EE.UU. del siglo XIX” (Chang, 2003:19).

En el caso de Colombia un ejemplo de intervención, la creciente participación del gobierno en la inversión fija, se observa en la [tabla 1](#).

Tabla 1. Participación del sector público en la actividad económica (precios corrientes)

Período	Ingresos corrientes como % del PIB	Gastos totales como % del PIB	Inversión del gobierno como % de inversión fija
1950-1954	11,4(a)	9,7(b)	15,9
1955-1959	12,1	10,9	20,5
1960-1964	11,3	11,7	19,2
1965-1969	14,3	14,1	26,7
1970-1974	16,3	17,6	29,6

(a) Ingresos corrientes antes de deducir intereses de la deuda pública  
(b) Gastos corrientes más construcción pública

Fuente: Ocampo (1996:304)

Además en el mundo empezaron a restaurarse los circuitos comerciales, lográndose una expansión notoria entre 1950-70, si bien fue cada vez más entre industrias, a diferencia de lo ocurrido en la primera globalización que fue entre industrias y productores de materias primas (Nayyar, 1995).

Maddison (1991) indica como características de ese período expansivo la prioridad en las políticas estatales hacia el pleno empleo más que a la estabilidad de precios, tasas de cambio más bien fijas, sindicatos fuertes e inflexibilidad salarial, fuerte movimiento hacia el libre comercio y a las uniones aduaneras y paulatina liberalización en el movimiento de trabajadores y capital y, como consecuencia, gran convergencia en el ingreso per cápita y en la productividad en el planeta. Similar síntesis hace Krugman (2008) para esta etapa en EE.UU., que llama de la “gran compresión”. Es decir, el predominio del keynesiano.

Para Ruggic (1982), con Bretton Woods se creó una gramática común en el mundo, uno de cuyos puntos indiscutidos era el papel keynesiano del Estado. Recuerda que, para algunos analistas, en EE.UU. ese papel solo era válido en el llamado keynesianismo de guerra, pero subraya que es una concepción limitada, pues de hecho el gobierno participó durante 1950-60 en asuntos como construcción de infraestructura, precios de sustentación para los productos agrícolas y en el gasto social, si bien la intervención a través de la moneda y el fisco disminuyó en los 60.

Esa evolución fue confirmada retrospectivamente. Para Rodrik, la economía de las últimas décadas del S. XX ha permitido cuestionar varios mitos, uno de ellos que el mercado tiende al equilibrio, ante lo cual “se necesitan autoridades nacionales, autoridades monetarias y fiscales, que provean ese rol estabilizador” (1999).

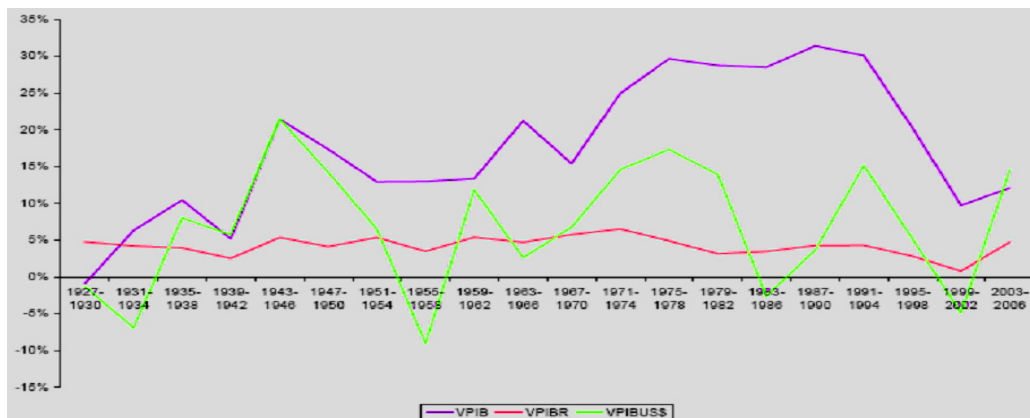
La edad de oro del capitalismo muestra, en conjunto, indicadores mejores que épocas anteriores y posteriores. Zarnowitz (2000) anota que las ganancias durante los años 60, y aún durante los 80, fueron mayores a las de los años 1990.

Romer muestra que luego de la II Guerra Mundial hubo muchas menos recesiones que entre 1870-1914, a la par que el tiempo entre pico y pico es cerca de 50% más largo para el de posguerra que el de preguerra. Aduce como razón el aumento de políticas macroeconómicas intervencionistas, la introducción del seguro de desempleo, los programas estatales de bienestar social, el incremento en las tasas de impuestos, el seguro de depósitos, y concluye: “Hemos sustituido el ciclo de auge-caída de la preguerra, impulsado por espíritus animales y pánicos financieros, por un ciclo de crecimiento durante la posguerra impulsado por la política” (1999:31).

Para Maddison, el crecimiento fue impulsado por el énfasis en el pleno empleo y la consiguiente elevación en la demanda gracias al aumento salarial, creándose así un “círculo virtuoso” que indujo aumento de la inversión y bajas tasas de inflación en el mundo.

El resultado en Colombia se observa en la [gráfica 1](#). Como puede observarse, el mayor crecimiento del PIB real (línea roja) ocurre en el gobierno de Lleras, que es cuando se aplican de manera más sistemática esas políticas (Méndez 1993), sin que se pierda de vista que el resultado no se verá a corto plazo sino al cabo de los años, a condición de que se mantengan tales política, mientras empiezan a operar los proyectos.

Gráfica 1. Tasa de Crecimiento del PIB por períodos presidenciales 1927-2006



Fuente: Herrera (2008)

Parte importante de los logros de la edad de oro estuvo anclada a la arquitectura financiera y regulativa establecida en Bretton Woods contra los excesos padecidos en los años 1920 (Rodrik, 1999).

Pero el keynesianismo tenía fisuras y costos sobre los cuales autores como Hayek y Friedman llamaron la atención, por no mencionar las críticas de la izquierda. Desde mediados de

los 60 se empiezan a ver problemas que servirían para hablar del agotamiento del modelo. En 1964 fue necesario socorrer la libra esterlina a través de un cuantioso préstamo y en 1970 ocurriría el primer año con estanflación en EE.UU.

Krugman (1998), analizando el movimiento pendular de los pasados 150 años, desde el librecomercio hacia el keynesianismo, y luego un retorno al librecomercio, explica que se debió a los cambios en las tecnologías productivas predominantes, la producción en masa y el proceso “justo a tiempo”.

Para Latinoamérica, Woo (1990) indica que esas oscilaciones están ocasionadas por su riqueza en materias primas: Cuando los precios suben, se convierten en un estímulo negativo para el impulso industrial, recayendo en el modelo agroexportador, y cuando los precios caen y hay problemas de pagos, los países vuelven a buscar ingresos en las exportaciones manufactureras.

Este panorama pone de presente una serie de patrones comunes, que constituyen una teoría del crecimiento, al comienzo muy desarticulada pero poco a poco, a medida que se avanza en la “edad de oro”, va tomando coherencia y precisión en la conceptualización.

### 3. Teorías del desarrollo

En las opciones posibles en los años 1950, ¿Qué era el desarrollo? ¿Qué caminos podría tener? ¿Cuáles serían las medidas de su logro?

En textos de Carlos Lleras Restrepo se pueden rastrear algunas respuestas. Para el grueso de la población el desarrollo son indicadores próximos: tener trabajo, recibir un salario lo suficientemente alto como para adquirir los bienes que la civilización ofrece, contar con servicios públicos domiciliarios, educación y salud, justicia y equidad social, para toda la población. Gutiérrez indica: “La primera obsesión de Carlos Lleras Restrepo fue un programa económico cuyo objetivo general podría describirse como desarrollo capitalista con ciertos niveles de inclusión social” (2008).

Para garantizarlo era necesario adoptar políticas que se tradujeran en el crecimiento total de la economía, que no podía reducirse simplemente a agregados macroeconómicos como aumento del PIB, de la tasa de ahorro o de la formación bruta de capital. Es la diferenciación que debe hacerse entre desarrollo económico y bienestar, planteada en la década de 1960 por Gerald Meier.

En las políticas macro estaría la clave para mejorar las condiciones de vida, es decir, el desarrollo mismo. La cuestión es cómo lograrlo sin que el grueso de la sociedad tenga que padecer. Clavijo (2002) construyó el índice de sufrimiento macroeconómico, conjugando las variables desempleo, inflación y crecimiento del PIB. El resultado es que entre 1960-96 el menor sufrimiento macroeconómico ocurrió bajo el gobierno de Lleras Restrepo (tabla 2).

Tabla 2. Índice de sufrimiento macroeconómico

Período	Crecimiento Real del PIB (1)	Inflación promedio (2)	Desempleo 7 ciudades principales (3)	Índice de "Sufrimiento" macroeconómico (4) = (2)+(3)-(1)
1967-74	6,2	13,2	9,9	16,9
1975-81	4,5	24,5	9,5	29,5
1982-89	3,5	22,6	11,7	30,9
1990-97	3,9	23,5	10,1	29,7
1998-99	-2,3	13,0	17,3	32,6

Fuente: Clavijo (2002)

Las teorías del desarrollo en estricto sentido empiezan a configurarse después de la II Guerra Mundial buscando respuesta a la situación de Europa y de los países que iniciaban su etapa poscolonial. Para construirlas había que identificar las opciones históricas que tenían los países: el camino agroexportador o el camino industrial, irónicamente la misma discusión planteada hacia 1800 en *El Federalista* de Hamilton.

El camino agroexportador tenía varias contraindicaciones, una de tipo histórico: Luego de un siglo de uso en Latinoamérica, el resultado había sido poco alentador. El país insignia, Argentina, había alcanzado el sexto puesto mundial por PIB en los primeros lustros del siglo XX, pero con la Crisis de 1929 empezó su decaída, para no hablar de la suerte del resto de países latinoamericanos. Mientras tanto, los países industrializados después de cada crisis apenas sí intercambiaban entre ellos los primeros puestos, lo que daba idea de la solidez de su desarrollo.

De otra parte, está la relación entre crecimiento y bienestar y comercio. Schumpeter (1984) subraya que el comercio internacional es entre naciones no entre particulares y concluye que hablar de las "ganancias" que presuntamente obtiene una nación con él, parte de una falacia de composición. Williamson (2009), toma como un punto de partida el acelerado crecimiento de la desigualdad en Latinoamérica durante la etapa agroexportadora: El Gini pasó de 0,466 en 1870 a 0,631 en 1920.

Otro problema era el de los términos de intercambio. Lleras recuerda que hay dos formas de entender su significado:

"Desde los autores clásicos se estableció una distinción entre 'the commodity terms of trade', es decir, los términos bajo los cuales son intercambiadas dos mercancías y 'the factorial terms of trade' esto es, la relación entre las cantidades de factores productivos necesarios en dos países para producir cantidades de productos de igual valor en el intercambio internacional" (Lleras, 1965:19).

Como sea, conviene tener en cuenta el resultado: Para Edwards (2008) "un cambio del 10% en los términos de intercambio resulta en alrededor de un 1% en el crecimiento per cápita". Un estudio de CEPAL de 1957 concluye: "Durante 1945-49 Colombia se encontraba en la

situación de tener que exportar un 40% más que en 1925-29 a fin de poder comprar la misma cantidad de bienes” (Lleras, 1965:149). Chevalier (1999) concluye que debido a la incertidumbre en los negocios que ello acarrea no hay reinversión de las ganancias.

Un enfoque algo similar al de los términos de intercambio es el de Thirlwall. Sus planteamientos sobre el desarrollo endógeno resaltan la importancia del mercado interno para el desarrollo, más que otras circunstancias como, por ejemplo, el flujo mundial de capitales. Expresa que las diferencias entre las elasticidades ingreso de la demanda de exportaciones e importaciones son las que tienen el mayor poder explicativo de las disparidades en el crecimiento. Si las exportaciones tienen una baja elasticidad precio, derivada de la caída secular de los términos de intercambio, el desarrollo, en este caso asociado a la dinámica interna demanda-oferta, se vería desacelerado, en ausencia de recursos de crédito externo.

Dicho de otra manera, hay restricción externa al crecimiento por la ausencia de divisas, derivada de la elasticidad-precio de las exportaciones e importaciones. Si la elasticidad de las exportaciones es mayor a uno y, en las importaciones, menor a uno, el país tendrá recursos crecientes para incentivar la oferta. Pero la situación de Latinoamérica hacia 1950 era la opuesta, salvo en casos como Brasil (Velasco, 2006).

No puede concluirse que el reto fuera exclusivamente obtener superávit en el sector externo y que de ahí se derivaría por inercia el desarrollo. Pero sí era un problema de recursos que el país estaba en incapacidad de conseguir.

Así, la relación entre comercio exterior y desarrollo debe mirarse en su efecto en el saldo favorable de divisas y no en la simple relación con el PIB, en el índice de apertura. Márquez muestra la paradoja para Colombia: “Mientras el promedio del índice de apertura era de 23,88% entre 1968-1972, y se elevó al 31,57% para 1998-2002, el promedio de la tasa de crecimiento fue de 5,88% y de 2,88% en los mismos períodos” (2006:121).

En la escogencia del camino a seguir en la posguerra había otro argumento: Comparando países, el dato notorio es que los desarrollados eran industrializados, de manera que la dirección obvia era lograr mayor industrialización. Acertada o no la inferencia, en buena medida se ha mantenido, como lo ejemplifica el énfasis de Corea del Sur y de China en la industrialización, o la preocupación que encierra mostrar las maquilas como sedicente forma de industrialización.

La discusión es si un país puede desarrollarse solo a través del sector primario o si requiere de un sector industrial para lograrlo. Para Kaldor las rápidas tasas de crecimiento económico están asociadas con tasas rápidas de crecimiento manufacturero. Así, el camino es la industrialización, por sus efectos en toda la economía. Para Moreno (2008), los beneficios que se derivan de las tesis de Kaldor, tienen una importante limitación para Colombia: La ausencia de un mercado interno desarrollado impide la aparición de economías de escala y rendimientos crecientes. Si ello es así, el mercado interno habría que reforzarlo con el mercado externo, a través de exportaciones, que permitirían obtener las economías de escala.

Para otro teórico del desarrollo, Albert Hirschman (*The Strategy of Economic Development*, 1958), el eje del desarrollo es la creación de encadenamientos, tanto entre las industrias que participan en el proceso productivo, como entre estas, el consumo y el fisco. Pero Hirs-

chman no provee una herramienta para medir la magnitud de los eslabonamientos ni para identificar su origen. Él mismo señalaría:

“Dadas las dificultades de medición, el concepto de encadenamiento ha sido más influyente como una manera general de pensar acerca de la estrategia de desarrollo, que como una herramienta precisa y práctica en el análisis de proyectos y en la planeación” (cit. Meisel, 2008).

Krugman (1994) indica que con el modelo Hirschman las teorías del “Big-push” eran innecesarias, requiriéndose una política de promoción de sectores clave con fuertes encadenamientos.

En Thirlwall, Kaldor y Hirschman (y otros teóricos del desarrollo), un punto a destacar es el papel del mercado interno. Las tesis de Smith sobre la división del trabajo, los encadenamientos de Hirschman, la demanda agregada en los keynesianos y la ley de Thirlwall, los beneficios derivados de una adecuada explotación del factor tierra, destacan que el crecimiento es un factor endógeno, lo que no significa pasar por alto las condiciones internacionales. Pero estas actúan, o no, dependiendo de las condiciones internas, es decir, de la amplitud y capacidad del mercado interno para absorberlas. Suiza, Irlanda o Singapur donde el mercado interno parece no haber jugado un papel determinante en el desarrollo deben analizarse como ejemplos de otras dinámicas.

¿Cuál era el camino a seguir para enfrentar las restricciones al desarrollo? En las circunstancias históricas descritas pareciera que la única alternativa era la que se adoptó, la industrialización por sustitución de importaciones ISI.

#### 4. La posguerra en Latinoamérica

El proceso de industrialización de Latinoamérica tuvo un inicio circunstancial, como respuesta a las condiciones mundiales. Las rupturas en la globalización desde 1914 obligaron a estos países a volcarse hacia adentro. El modelo primario-exportador entró en crisis por la ausencia de flujos de comercio fuertes y estables, pues el mundo se tornaba más proteccionista. De ello se derivó la creciente escasez de divisas para continuar importando, de manera que fue necesario producir todo aquello que antes se importaba.

Villar y Esguerra (2005) plantean que para su investigación “la política proteccionista no es vista como un dato exógeno, producto de voluntades políticas o ideologías”. Es decir, en Latinoamérica no hubo una teoría, ni una planeación a largo plazo, ni un balance del modelo agroexportador, sino una respuesta instintiva a la nueva situación de entreguerras.

Cuando los flujos comerciales y de capital comenzaron a recuperarse luego de 1945, Latinoamérica tuvo que escoger, según Edwards (2009), entre continuar con la sustitución de



importaciones o fortalecer el sector exportador para retornar al modelo decimonónico. La primera opción significaba proteger los mercados y apoyar la industria naciente, ahora que había un renacimiento industrial en el mundo, por su propia dinámica como en EE.UU., o artificialmente gracias al Plan Marshall, renacimiento que implicaba una feroz competencia. La segunda opción fue descartada con argumentos históricos.

En la decisión pesaron otros hechos. Los años 1950-60 no fueron de gran apertura mundial, ni en el comercio ni en el flujo de capitales, pues, como indica Taylor, “el aislamiento económico de la posguerra era la norma, tanto en el centro como en la periferia” (2003).

Ruggic (1982) recuerda los avatares que tuvo el tema comercial en la posguerra. El Congreso de EE.UU. se opuso a la creación de una organización mundial para el comercio. El camino alternativo fue crear el GATT, del cual excluyeron las negociaciones sobre productos básicos, prácticas restrictivas al comercio e inversiones internacionales. Con la exclusión de los *commodities* Latinoamérica perdió interés en participar en el GATT pues su comercio exterior estaba vinculado a ellos, propensos a alta volatilidad de precios, y a que cuando caían los precios aumentaban las exportaciones para garantizar un mínimo de divisas, mayor oferta que acentuaba la caída de precios, dinámica destructiva que el GATT se abstendría de intervenir.

Pero el GATT tuvo otros puntos, quizá lógicos, pero no equitativos, que repelían a Latinoamérica, como lo puso de presente reiteradamente Lleras Restrepo: El principio de la nación más favorecida no se aplicaría retroactivamente; aunque se prohibieron las restricciones cuantitativas, podrían usarse si estaba en peligro la balanza de pagos; el comercio podría restringirse si ponía en riesgo el empleo; se podía imponer salvaguardas cuando de ello dependiera la existencia de los productores nacionales; cualquier cláusula podría ser pretermitida si lo aprobaban dos terceras partes de los comprometidos; en fin, “montones de trampas” (“lots of cheating”) concluye Ruggic (1982), quien además informa que EE.UU. y Gran Bretaña se opusieron a que el Banco Mundial garantizase la estabilidad de precios para las materias primas.

Así las cosas, ¿cuán atractivo era el nuevo sistema comercial para Latinoamérica? Que cláusulas similares hoy sean las que rigen el comercio mundial no dice nada a favor de su equidad. El Informe Haberler de 1958, sobre actividades del GATT, anota:

“Creemos que hay alguna justificación en el sentimiento de inquietud de los países productores de artículos primarios respecto a que las presentes reglas y convenciones sobre políticas comerciales son relativamente desfavorables para ellos” (cit. Lleras, 1965:118).

La administración Truman expidió una Orden Ejecutiva en 1947 para las negociaciones de Ginebra, que imponía la inserción de una cláusula que permitiera modificar concesiones que causaran daño o peligro a los productores nacionales, y en 1955 consiguió autorización del GATT para imponer restricciones para la importación de productos agrícolas y pesqueros (Baldwin, 2009).

En la Conferencia sobre Comercio y Desarrollo de la ONU, en 1964, EE.UU. volvió a oponerse a la creación un organismo regulador del comercio. Lleras hace un recuento de las quejas de los países atrasados contra las trabas al comercio y las propuestas para enfrentar

los problemas, como el de las preferencias, y concluye: “El tema fue uno de los más ásperamente debatidos y, a la postre, se le dio evasión también con otro ‘chapeau’ francés” (Lleras, 1965:136).

El resultado es apenas obvio. En el incremento comercial de 1950-60 la participación de Latinoamérica fue poco significativa, mientras que la mayor parte fue entre Norte-Norte, específicamente intraindustrial.

De otra parte, se aceptaba el proceso en el cual el Estado en Latinoamérica adquiriría preponderancia, al igual que su insistencia en que se le diera trato especial. En la Conferencia de Chapultepec (1945), se afirmaba que los objetivos de la liberación de comercio habrían de armonizarse con los de crecimiento de los países “insuficientemente desarrollados”, a los que debería permitirse “el acceso a etapas más avanzadas de la industria”; que dado el desarrollo desigual, se había requerido protección para garantizar la estabilidad económica; y que sólo si se ampliaba el poder de compra “de los pueblos económicamente débiles” se expandiría el comercio internacional (Kalmanovitz y López, 2002).

Al final de los 50 el Nobel Gunnar Myrdal “habló elocuentemente del consenso que él vio entre los expertos en desarrollo de que la adopción de la planificación centralizada... era la única opción que un país tiene para salir de la pobreza” (Naim, 1999).

En este giro estuvo presente un hecho político: a raíz de la quiebra del sector agroexportador en la entreguerras, decayó su expresión política y su capacidad de cabildeo ante el Estado. Los socialistas le achacaban a esas viejas élites el atraso. Paralelamente fue tomando fuerza un nuevo grupo de poder, urbano, representado por trabajadores, pequeños productores y la exigua capa intelectual, que veinte años después impondría el rumbo.

Los sectores vinculados a la tierra no desaparecieron, y en cada país jugarían su papel en proporción al poder que conservaron. En Colombia la confrontación entre los dos sectores daría lugar a un horrible período de guerra civil no declarada, *La Violencia* (mediados de la década de 1940 hasta finales de los 50). Los esfuerzos por modernizar el Estado y la economía se vieron más o menos bloqueados por este sector.

Se entró así a una etapa del modelo de sustitución de importaciones con mayor conciencia, con mayor previsión y análisis. Era el camino a la industrialización. Al furor mundial del éxito, real o no, del keynesianismo se sumó, a manera de desarrollo del mismo modelo, el pensamiento de CEPAL, el papel de Hirschman, y en Colombia un grupo de pensadores, entre ellos Lleras Restrepo, quien puso en marcha una serie de medidas cuyo resultado para la industria se observa en la [tabla 3](#).

Tabla 3. Tasa de crecimiento de la producción industrial

Años	%
1958-1967	6.6
1967-1974	8.5
1974-1979	4.1

Fuente: Méndez (1993:66)

La modernización enfrentaba otra dificultad. La infraestructura necesaria para emprender el nuevo camino (que ensanchara el mercado interno, para lo cual era poco útil la heredada del modelo agroexportador) implicaba gigantescos recursos. Hacia 1950 el sector privado en estos países no contaba con recursos para asumir la tarea, con el agravante de que no existían los flujos de capital externo. La solución fue recurrir al Estado, que terminó de inversionista-propietario de disímiles negocios: acueductos, teléfonos, puertos, vías, aerolíneas, no como resultado de un meditado análisis del papel del Estado, sino respuesta a un cuello de botella.

Pero que en el modelo ISI el énfasis se pusiera en la industria no debería significar abandonar otros aspectos. Ocampo (2001) recuerda que desde 1949 Prebisch advirtió sobre el peligro de que se buscara el desarrollo vía ISI a costa de la agricultura y las exportaciones, por la cual a finales de los años 1950 CEPAL impulsó un “modelo mixto” un ISI exportador, ojalá de productos manufacturados. En desarrollo de esta política, Lleras adopta en el país, desde 1967, el modelo de promoción de exportaciones diferentes a las tradicionales (café, petróleo, oro), lo que arroja un resultado favorable en la balanza comercial (tabla 4). Echeverry (2009) indica que Colombia fue el primer país latinoamericano en seguir por este nuevo rumbo que tomaría el resto de la región.

Tabla 4. Comercio Exterior Colombiano. Tasa de crecimiento anual promedio

	1948-1972	1956-1967	1967-1972
<b>Crecimiento de Exportaciones dólares corrientes</b>	1.85	0.30	7.69
<b>Volumen de exportaciones de café</b>	1.04	1.34	0.98
<b>Exportaciones menores registradas, dólares corrientes</b>	8.89	9.02	14.15
<b>Exportaciones de petróleo crudo registradas, dólares corrientes</b>	-1.13	0.05	-6.77
<b>Volumen de mercancías importadas</b>	1.92	0.69	13.72
<b>Reservas internacionales, dólares corrientes</b>	0.88	-7.14	20.67

Fuente: Díaz-Alejandro (1976, tabla 1-2)

El modelo ISI tendría otros efectos: Problemas monetarios, cambiarios, de balanza de pagos, de desempleo y la aparición de una dualidad en el desarrollo, entre el sector empresarial y laboral favorecido con el proteccionismo estatal, y el resto de la sociedad, ajena a los favores intervencionistas. Los excluidos conformarían una creciente masa de desempleados y subempleados. En Brasil, el más exitoso en el desarrollo industrial latinoamericano bajo este modelo, entre 1960-70 “todas las clases sociales aumentaron sus ingresos, pero (el) 10% de la población más pudiente aumentó del 28% al 48% su participación en el ingreso total” (Green, 1997:10).

Era el resultado de un modelo que, según Cardoso & Fishlow (1989), “fue una estrategia de desarrollo de desequilibrio”, debido a tres limitantes que fueron acumulando sus efectos hacia final de los años 1950: Déficit comercial, desequilibrios sectoriales y deterioro de las cuentas públicas.

La Revolución Cubana (1959) impuso en Latinoamérica la necesidad de políticas para evitar la expansión castrista: tasa de crecimiento del ingreso per cápita de 2,5% anual, distribución más equitativa del ingreso, diversificación de las exportaciones, reforma agraria, soluciones educativas, vivienda, estabilidad de precios, evitar crisis cambiarias. EE.UU. otorgaría 2 mil millones de dólares-año durante una década para estos programas. Edwards (2009) anota: “Curiosamente no hubo llamados para una apertura drástica de América Latina a través de la reducción de los aranceles de importación y el desmantelamiento de otras medidas proteccionistas tales como cuotas de importación, licencias y prohibiciones”.

## 5. Conclusión

La mayor época de desarrollo planetario y latinoamericano de los dos últimos siglos, salvo unos cuantos años del siglo XXI, ocurrió durante el predominio del keynesianismo, valga decir, del intervencionismo, del proteccionismo y del regulacionismo, propios del modelo ISI. El balance que Maddison (1991) muestra para el mundo, Green lo indica para la región:

“Si bien el modelo es motivo de mofa para la nueva generación de economistas liberales, la sustitución de importaciones transformó la economía de América Latina. A comienzos de los años sesenta la industria interna suministraba el 95% de los bienes de consumo de México y el 98% de Brasil. Entre 1950-1980 la producción industrial de América Latina aumentó seis veces, muy por encima del crecimiento de la población. La mortalidad infantil registró una baja de 107 por 1.000 nacimientos vivos en 1960 a 69 en 1980; el promedio de vida aumentó de 52 a 64 años” (Green, 1997).

Estas condiciones favorables se explorarían a fondo en Colombia bajo el gobierno de Lleras Restrepo quien atisbó muchos de los problemas y soluciones para el caso colombiano. Un panorama del resultado se observa en la [tabla 5](#), reiterando que es más fácil encontrar efectos de sus medidas a mediano plazo que en la coyuntura.

Tabla 5. Variables domésticas fundamentales. Tasa de crecimiento anual promedio

	1950-72	1956-67	1967-72
<b>Crecimiento real del PIB</b>	4.75	4.57	6.08
<b>Crecimiento real de la Manufactura</b>	6.11	5.68	7.62
<b>Formación de capital fijo</b>	3.61	2.64	7.52
<b>Volumen de bienes de capital importados</b>	0.76	0.60	8.01
<b>Producción de bienes de capital</b>	14.25	12.88	19.55
<b>Total de inversión en maquinaria y equipo</b>	2.36	2.40	10.41

Fuente: Díaz-Alejandro (1976)

## Bibliografía

- Baldwin, R. (2009), "U.S. Trade Policy since 1934: An Uneven Path toward Greater Trade Liberalization", NBER Working Paper 15397.
- Cardoso, E.; Fishlow, A. (1989), "Latin American economic development: 1950-1980", NBER, Working Paper 3161.
- Chang, H.J. (2003), "Patada a la escalera: La verdadera historia del libre comercio". Conferencia sobre "Globalisation and the Myth of Free Trade", New School University de N.Y.
- Chevalier, F. (1999), *América Latina, de la independencia a nuestros días*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Clavijo, S. (2002), "Reflexiones sobre política monetaria e 'inflación objetivo' en Colombia", Borradores de Economía 141, Banco de la República de Colombia.
- Díaz-Alejandro, C. (1976). *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Colombia. A Special Conference Series on Foreign Trade Regimes and Economic Development, Vol IX, National Bureau of Economic Research, New York 1976.*
- Echeverry, J. C. (2009), *Lessons from Colombian Economic Development*, Bogotá: Universidad de los Andes, Documentos CEDE.
- Edwards, S. (2008), "Globalization, Growth and Crises: The View from Latin America", NBER Working Paper 14034.
- Edwards, S. (2009), "Forty years of Latin America's economic development: From the Alliance for Progress to the Washington Consensus", NBER Working Paper 15190.
- Green, D. (1997), *La revolución silenciosa*, Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Gutiérrez S., F. (2008), "A propósito de un centenario", UN Periódico No. 116.
- Kalmanovitz, S.; López, E. (2002), "La Agricultura en Colombia entre 1950 y 2000", Banco de la República de Colombia, Borradores de Economía 197.
- Herrera, C. (2008). "(X±M) Colombia 1905-2006-2036" en *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, N° 94, 2008. Texto completo en <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/co/>.
- Krugman, P. (1994), "The fall and rise of development economics", disponible en <http://web.mit.edu/krugman>.
- Krugman, P. (1998), "The trouble with history", *Washington Monthly*, March 1998, disponible en <http://web.mit.edu/krugman>.
- Lleras R., C. (1965), *Comercio Internacional*, Medellín: Incolda, Ed. Bedout.
- Maddison, A. (1982), *Phases of Capitalist Development*, Oxford University Press.
- Maddison, A. (1991), *Business cycles, long waves and phases of capitalist development*, Oxford University Press.
- Márquez, Y. (2006), "Estimaciones econométricas del crecimiento en Colombia mediante la ley de Thirlwall", *Cuadernos de Economía*, v. XXV, n. 44, Bogotá.

- Meisel, A. (2008), "Albert O. Hirschman y los desequilibrios económicos regionales", *Revista Desarrollo y Sociedad*, primer semestre.
- Méndez M., J. (1993), *Efectos sociales de la apertura en Colombia*, Bogotá: Instituto de Estudios Sociales Juan Pablo II, Ed. Presencia.
- Moreno, Á. (2008), "Las leyes del desarrollo económico endógeno de Kaldor: El caso colombiano", *Revista de Economía Institucional*, Vol. 10 No. 18, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Naim, M. (1999), "Fads and Fashion in Economic Reforms: Washington Consensus or Washington Confusion?", Paper Prepared for the IMF Conference on Second Generation Reforms, Washington, D.C.
- Nayyar, D. (1995) "Globalización: El pasado nos alcanza", *Alocución Presidencial del autor a la Asociación Económica de India en su 78ª Conferencia Anual, el 28 de diciembre de 1995 en Chandigarh. Tomado de: [www.tercermundoeconomico.org.uy](http://www.tercermundoeconomico.org.uy)*
- Ocampo, J.A. (compilador) (1996). *Historia económica de Colombia*, Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Ocampo, J.A. (2001), "Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI", CEPAL.
- Rodrik, D. (1999), "Social Implications of a Global Economy", Colorado College.
- Romer, C.D. (1999), "Changes in business cycles: evidence and explanations", NBER Working Paper 6948.
- Ruggie, J. (1982), "International regimes, transactions and change: Embedded liberalism in the postwar economic order", *International Organization*, Vol. 36, No. 2.
- Schumpeter, J. (1984) *Historia del análisis económico (I)*, México: FCE, primera reimpresión.
- Taylor, A. (2003), "Foreign capital in Latin America in the nineteenth and twentieth centuries", NBER, Working Paper 9580.
- Urrutia, M. (2008), "Los eslabonamientos y la historia económica de Colombia", *Revista Desarrollo y Sociedad*, primer semestre.
- Velasco, R. (2006), "¿Hay restricción externa del crecimiento en Colombia de 1925 a 2000?", *Cuadernos de Economía*, v. XXV, n. 44, Bogotá.
- Villar, L.; Esguerra, P. (2005), "El comercio exterior colombiano en el siglo XX", *Borradores de Economía* 358, Banco de la República de Colombia.
- Weinstein, M. (1999), "5 Problems Tarnishing a Robust Economy", *The New York Times, Economic Scene*, January 4.
- Williamson, J. (2009), "History without Evidence: Latin American Inequality since 1491", NBER Working Paper 14766.
- Woo, W.T. (1990), "The art of economic development: Markets, politics and externalities", *International Organization*, vol. 44, issue 3.
- Woo, W.T. (2004), "Some Fundamental Inadequacies of the Washington Consensus: Misunderstanding the Poor by the Brightest", *Economics Department, University of California*.
- Zarnowitz, V. (2000), "The old and the new in U.S. economic expansion of the 1990s", NBER Working Paper 7721.