Populi
POLÍTICAS PÚBLICAS
PARA LA LIBERTAD

Asuntos Públicos

N.º 249

MAYO DE 2025

MACROECONOMÍA

Sector Externo

Una mirada crítica al modelo de industrialización por sustitución de importaciones

ELABORADO POR

Centro de Estudios POPULI

(591) 69501179 populi@populi-bo.org www.populi.org.bo

"En el sistema mercantil, el interés del consumidor se sacrifica casi constantemente al del productor; y parece considerar la producción, y no el consumo, como el fin último y el objetivo de toda industria y comercio",
Adam Smith

1. Introducción

Durante los siglos XVI y XVII surgió la idea de que la acumulación de riquezas dependía de la acumulación de metales preciosos. Se pensaba que la riqueza nacional dependía de lograr un superávit comercial, por lo que se implementaron medidas proteccionistas con el objetivo de fortalecer la industria nacional, limitando las importaciones y fomentando las exportaciones.

En 1950, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) propuso el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). Este planteaba que los países debían dejar de importar bienes industriales para comenzar a producirlos internamente, promoviendo así el proteccionismo, la inversión estatal y la planificación económica centralizada (Prebisch, 1958).

Posterior a esto numerosos países latinoamericanos siguiendo este modelo intentaron "industrializarse" bajo esta lógica que parecía contundente: dejar de importar bienes manufacturados para producirlos internamente, proteger la industria nacional a través de aranceles, y utilizar al Estado como motor del desarrollo. (Fitzgerald, 1998).

En el presente Asunto Público se presentan las debilidades estructurales, repercusiones económicas y limitaciones en el contexto del desarrollo económico de la implementación de un modelo basado en industrialización por sustitución de Importaciones.

2. El modelo ISI

El modelo ISI se basó en tres pilares:

i) **Protección del mercado interno**: Mediante altos aranceles y restricciones a las importaciones.

ii) **Participación activa del Estado**: Como inversor, productor y planificador dentro de la economía.

iii) **Expansión de la demanda interna**: Vista como motor de la industrialización.

2.1. Casos de estudio

Chile: A fines de los años 60, países como Chile mantenían altos aranceles, tipos de cambio múltiples y escasa apertura comercial. Estos factores contribuyeron a tasas inflacionarias que rondaban el 600% y déficits fiscales superiores al 11% del PIB (Hachette, 2000).

Ante el agotamiento del modelo ISI, a partir de 1973 Chile inició un proceso de liberalización económica, financiera y comercial. Esta transformación se dio en dos etapas: la liberalización unilateral de los años 70 y 80, y la liberalización bilateral desde los años 90.

Como resultado, el país experimentó un crecimiento económico sostenido y una estabilización macroeconómica.

Argentina: Entre las décadas de 1930 y 1970, Argentina aplicó intensamente el modelo ISI con fuerte intervención estatal, altos aranceles y promoción de industrias locales como la automotriz, textil y siderúrgica. Durante el primer peronismo (1946–1955), se nacionalizaron servicios clave, se impulsó el empleo industrial y se fortaleció el consumo interno, generando un crecimiento económico a corto plazo (Conde, 2020).

En los años 90, bajo la presidencia de Carlos Menem, se abandonó el modelo ISI en favor de una apertura económica, con reducción arancelaria, privatizaciones y eliminación de protecciones industriales. Esta estrategia impulsó el crecimiento económico del país.

Posterior a esta medida, el modelo ISI volvió a ser implementado posteriormente, por el

gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015).Y lamentablemente la economía Argentina posterior a esto presento intensas fluctuaciones y procesos inflacionarios.

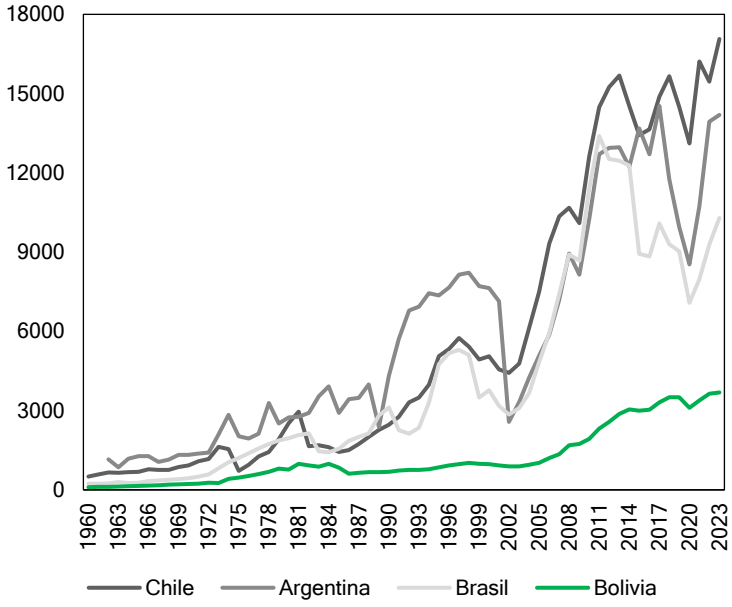
Brasil: A finales de los años 70, Brasil comenzó a mostrar signos de agotamiento del modelo ISI, reflejados en la caída de inversiones privadas y desequilibrios macroeconómicos.

En los años 80, esta crisis se intensificó, dando paso a la "Década Perdida", con estancamiento, hiperinflación y sobreendeudamiento externo.

El intento de avanzar hacia industrias más complejas reveló la falta de capacidades tecnológicas internas, baja innovación y escasa conexión con el comercio internacional.

El modelo, centrado en la sustitución de importaciones y sin estrategia exportadora, se volvió insostenible. Finalmente, en los 90, Brasil abandonó el ISI bajo el gobierno de Collor de Mello, adoptando políticas neoliberales de apertura comercial, privatización y desregulación, marcando el fin del desarrollismo estatal y confirmando el fracaso estructural del modelo ISI en el país.

Gráfico 1:
Evolución del PIB per cápita, paises seleccionados
(en dólares constantes de)



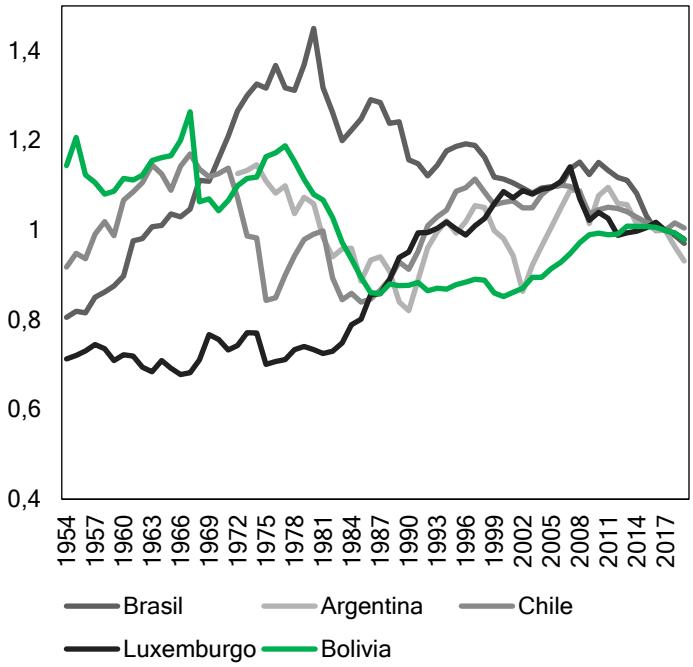
Elaboración: Centro de Estudios Populi con base a datos del Maddison Project.

El gráfico 1 muestra de forma clara cómo Bolivia ha tenido un crecimiento más lento y limitado en comparación de países como Chile o Brasil que optaron por modelos más abiertos y orientados a una modernización económica, según la dinámica del mercado. De igual manera, se muestra esta brecha con Argentina, que volvió a implementar el modelo ISI al igual que Bolivia.

Luxemburgo: A diferencia de los modelos concentrados en industrialización forzosa como el ISI, Luxemburgo adoptó una estrategia de inserción estratégica en cadenas globales de valor, maximizando su ventaja comparativa en sectores no intensivos en recursos físicos, sino en capital institucional, capital humano y conectividad internacional.

La economía luxemburguesa, por ejemplo, importa más del 150% de su PIB en bienes, lo que en el modelo ISI sería una señal de vulnerabilidad, pero que en este caso se transforma en una estrategia funcional de especialización productiva, externalizando lo que no le es rentable producir internamente y concentrando sus capacidades en segmentos de alto valor agregado.

Gráfico 2:
Evolución de la productividad total de los factores
(2017=1)



Elaboración: Centro de Estudios Populi con base a datos de

La comparación entre la productividad total de los factores es clave para poder medir la eficiencia con la que se utiliza todos los insumos, para generar valor en una economía, no se trata solo de cuanto produce, si no de cuan eficiente se combinan los recursos para hacerlo.

En el gráfico 2 se puede observar una mejora en la productividad de países como Luxemburgo y Chile, reflejada en un crecimiento sostenido. En contraste, Bolivia presenta actualmente un índice de productividad inferior a uno, lo que indica un nivel de productividad menor en comparación con años anteriores.

Esta disminución de la productividad puede atribuirse a diversos factores. Tal como señala Solow, una de las principales causas podría ser la falta de innovación tecnológica, en este caso se puede vincular a una falta de conocimiento, considerando que en el modelo ISI se depende principalmente de decisiones centralizadas, lo que se traduce en una confianza excesiva en la capacidad del Estado para planificar sectores productivos complejos.

Por otro lado, Acemoğlu argumenta que instituciones débiles y altos niveles de corrupción pueden contribuir al deterioro de las economías, lo que conlleva a una disminución de la productividad. Esto podría darse por modelos totalmente concentrados en darle un papel principal al estado en la economía como inversor, productor y distribuidor de riqueza tal como lo plantea el actual modelo económico en Bolivia. No obstante, aquello no llevo a resultados esperados si revisamos datos sobre los niveles de corrupción en Bolivia.

3. El modelo ISI en Bolivia

A diferencia de países que abandonaron el ISI tras la crisis de los 80, Bolivia experimentó un resurgimiento del modelo bajo nuevas formas a partir de 2006.

El modelo económico denominado “social comunitario productivo” incorporó principios como la soberanía económica, la nacionalización de sectores estratégicos y la sustitución de importaciones mediante empresas públicas. Bajo esta lógica, el Estado asumió un rol central como productor, planificador y financiador de industrias.

3.1. Plan de Desarrollo Económico Social

El Plan de Desarrollo Económico Social (PDES), que tiene como base el modelo económico social comunitario productivo, fue implementado con mayor rigor en 2021, tiene tres ejes y uno de ellos es específicamente el sustituir las importaciones para lograr la industrialización mediante la creación de empresas públicas y la imposición de aranceles a importaciones.

Según la Oficina Tecnica para el Fortalecimiento de la Empresa Publica (OFEP) a lo largo de este periodo se llegaron crear 27 nuevas empresas estatales en diversos sectores económicos, además de nacionalizar 25 empresas y transformar o refundar otras 9, de las cuales aproximadamente 15 pertenecen al sector industrial.

3.2. Las empresas industrializadoras

Ingeniero Azucarero San Buenaventura (EASBA): Ubicado en el municipio de San Buenaventura, La Paz, no ha logrado operar de forma rentable ni competitiva en el mercado, debido a una combinación de déficit operativo, baja producción, ubicación poco adecuada para el cultivo de caña de azúcar, problemas logísticos y una gestión poco orientada a la sostenibilidad.

EASBA fue creada el 10 de septiembre de 2010 y que entró en funcionamiento en octubre de 2015, solo funciona al 33% de su capacidad tomando en cuenta que en 2022 produjo 310.292 quintales, la proyección era que por año genere 1,2 millones de quintales.

La implementación de esta le costó al Estado boliviano Bs 1.832 millones y el déficit operativo fue de casi 150 millones, estas las operaciones se sostuvieron con préstamos del Banco Central de Bolivia. (Linares, 2023).

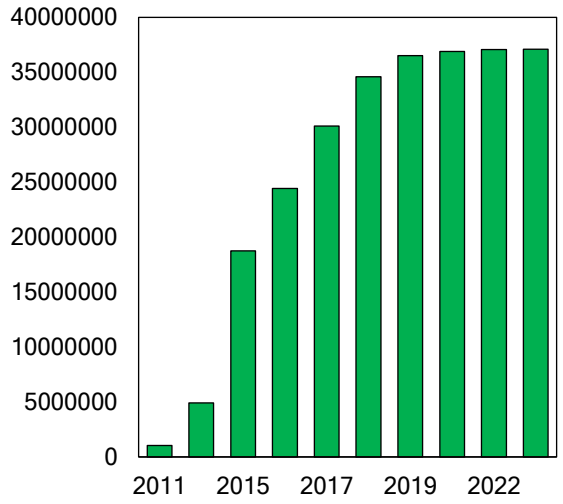
Empresa Pública Nacional Textil (ENATEX): A lo largo de cuatro años y medio de gestión, acumuló un déficit operativo superior a los 300 millones de bolivianos, con ingresos por 264,9 millones frente a gastos que alcanzaron los 567,8 millones (Héctor, 2018). Este desequilibrio financiero se debió, en gran parte, a su fuerte dependencia de recursos provenientes del Gobierno Central, ya que más del 60% de sus ingresos fueron obtenidos mediante préstamos estatales, no por sus ventas. Además, enfrentó serias dificultades para competir en el mercado internacional con textiles importados de menor costo,

especialmente de países como China y Perú por lo que todo esto llevó al cierre de la empresa. (Linares, 2023).

Yacimientos de Litio Bolivianos (YLB): Entre 2008 y 2020, YLB ejecutó inversiones por 4.871 millones de bolivianos, mientras que sus ingresos en ese mismo periodo solo sumaron 98,9 millones. (Linares, 2023)

En el gráfico 3 y analizando los casos presentados se puede identificar que en el periodo de 2011 a 2023 existen problemas recurrentes entre los cuales tenemos; incapacidad de competir en calidad con productos importados y en costos, perdidas operacionales, **dependencia de financiamiento estatal,** y ausencia de innovación.

Gráfico 3:
Créditos del Banco Central de Bolivia otorgado a empresas públicas , 2011-2023
(en bolivianos)



Elaboración: Centro de Estudios Populi con base a datos del Banco Central de Bolivia.

4. ¿Aumentó la complejidad económica?

La evidencia empírica y la crítica teórica al modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) permiten sostener que dicho enfoque, resulta económicamente contraproducente, especialmente para economías pequeñas, primarizadas y tecnológicamente rezagadas como la boliviana.

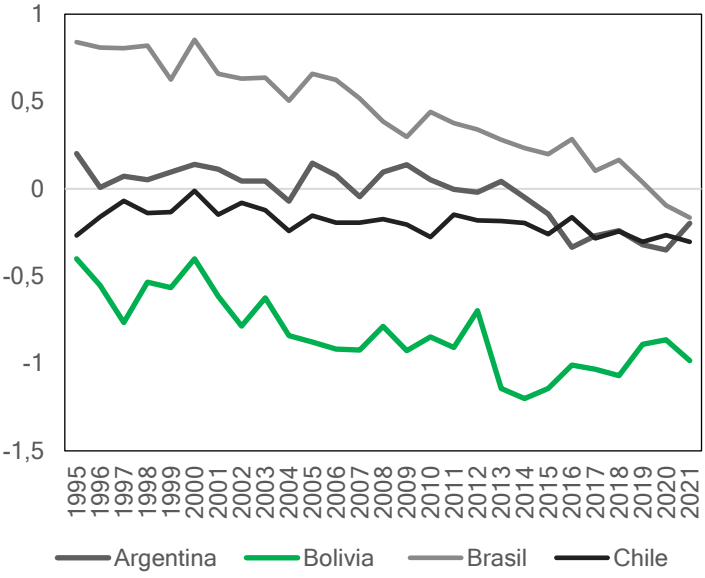
Desde una perspectiva de teoría económica, el ISI contradice algunos de los fundamentos más sólidos del análisis del desarrollo estructural:

En primer lugar, ignora el principio de ventaja comparativa esbozado por David Ricardo a principios del siglo XIX, esto al inducir a los países a producir bienes para los cuales no tienen ventajas relativas, sacrificando eficiencia asignativa y desperdiciando recursos escasos en industrias artificialmente sostenidas.

En segundo lugar, desde la crítica de Friedrich Hayek sobre el conocimiento disperso, el ISI confía excesivamente en la capacidad del Estado para planificar sectores productivos complejos, sin reconocer que la información crítica sobre preferencias, tecnología, costos y oportunidades se encuentra distribuida entre millones de agentes económicos, y que el mecanismo de precios sigue siendo el mejor procesador descentralizado de esa información.

En tercer lugar, desde el enfoque contemporáneo de complejidad económica (Hausmann & Hidalgo), el ISI ha demostrado ser estructuralmente incapaz de generar una matriz productiva sofisticada: al cerrarse al comercio internacional, al no integrar tecnología externa y al no generar presión competitiva, el modelo termina reproduciendo estructuras de baja complejidad, baja productividad y escasa capacidad de innovación.

Gráfico 4:
Evolucion del Índice de complejidad económica en países seleccionados



Elaboración: Centro de Estudios Populi con base a datos del Índice de Complejidad Económica.

En el gráfico 4 se puede ver que Bolivia constituye un caso ilustrativo de esta dinámica.

El país, pese a los esfuerzos recientes por impulsar una industrialización estatal con fines de sustitución de importaciones, no ha logrado mejorar significativamente su Índice de Complejidad Económica (ECI), ni transformar de forma sustancial su estructura exportadora, que continúa dominada por recursos naturales sin valor agregado.

La experiencia de empresas públicas como ENATEX, EASBA y otras iniciativas similares muestra que el modelo actual genera unidades productivas crónicamente deficitarias, desconectadas del mercado global y altamente dependientes del subsidio fiscal. Este patrón no solo es ineficiente desde el punto de vista económico, sino insostenible desde una perspectiva fiscal e institucional.

Insistir en este tipo de industrialización —autosuficiente y centralizada— implica no solo una mala asignación de recursos, sino una oportunidad perdida para insertar al país en sectores con mayor retorno estructural, tecnológico y estratégico.

5. Recomendaciones

Para poder superar las limitaciones que se dan por un modelo de industrialización forzada es importante tomar en cuenta:

El replanteamiento del rol del Estado en la economía, en el que no sea un actor principal (productor, inversionista, distribuidor de riqueza) como lo deberían ser el privado, más aún debería ser un facilitador de esta competencia entre privados proporcionando un ambiente jurídico seguro sin incertidumbre.

Focalizar la inversión pública en bienes públicos estratégicos, en lugar de sostener empresas públicas ineficientes, el gasto público debe orientarse a infraestructura logística, educación técnica, conectividad digital e investigación aplicada, elementos que potencian todas las ramas productivas sin distorsionar los mercados.

6. Conclusión

Desde hace siglos, los gobiernos han insistido en intervenir de manera activa en la economía, esperando así obtener mejores resultados a través de la política económica. El pasar de los años nos ofrecía nuevos ropajes para viejas ideas que, pese a sus continuos fracasos, no terminaban por ser rechazadas de manera completa.

Una variante contemporánea del sistema mercantilista la encontramos en Latinoamérica durante la segunda mitad del siglo XX, que llegó a recibir el nombre de “Industrialización por Sustitución de Importaciones”.

A pesar de no conseguir sus objetivos, sino más bien generar otras dificultades económicas, las ideas cepalinas terminarían siendo revividas en el siglo XXI a través del Modelo Económico Productivo Social Comunitario, impuesto en Bolivia desde el año 2006.

Los resultados, como cabía esperar, han sido los mismos: Bolivia no solo no es más compleja que cuando se incorporó este nuevo modelo económico, sino que, además, ha experimentado menores tasas de productividad y, lo que no resulta menor, ha terminado con déficits fiscales abultados, producto de las empresas públicas deficitarias.

Estas y otras experiencias internacionales nos permiten evaluar la eficacia de los modelos ISI, al tiempo que arrojan luz sobre los casos de éxito de industrialización por medio de la liberalización del mercado.

En resumen, lo que Bolivia necesita es abrir su economía, tanto para adentro como de cara al mundo, permitiendo que sean los agentes económicos privados los que, de manera libre y espontánea, tomen las riendas del crecimiento y el desarrollo.

7. Bibliografía

Conde, R. C. (2020). La economía de Perón: Una historia económica 1946–1955.

Dominique Hachette, C. d. (2000). La Reforma Comercial. En La Transformación Económica de Chile.

FitzGerald, V. (1998). *La CEPAL y la teoría de la industrialización*. Revista de la CEPAL.

Héctor, L. C. (2018). *Más ruido que nueces*.

Prebisch, R., & Sunkel, H. (1958). *Teoría de la Industrialización*. Revista de la CEPAL.

Ricardo, D. (1817). Principios de economía política y tributación.

Una mirada crítica al modelo de industrialización por sustitución de importaciones

SEGUÍ NUESTRO TRABAJO

Estudios, monitores y herramientas en populi.org.bo

POLÍTICAS PÚBLICAS Populi PARA LA LIBERTAD

Centro de Estudios POPULI

(591) 69501179 populi@populi-bo.org www.populi.org.bo