

¿ES POSIBLE APRENDER DEL MODELO DE DESARROLLO DE LOS PAISES DEL ESTE DE ASIA?

Sarah Levy

En este ensayo se estudia el proceso de industrialización en Corea y Taiwan bajo la perspectiva de recientes estudios hechos en Inglaterra y los Estados Unidos. Se discute el papel del Estado y su intervención en la economía. Se señalan algunas áreas donde la investigación es necesaria para determinar si en la práctica las lecciones de este modelo pueden ser emuladas.

NEO-LIBERALES VRS. ESTRUCTURALISTAS

Existe un punto de acuerdo entre los economistas de todas las tendencias, los neo-liberales que defienden los mecanismos del libre mercado y los estructuralistas que enfatizan las fallas del mercado o competencia imperfecta. Este punto de coincidencia es que la orientación hacia afuera, con su estímulo internacional para la competencia en la producción de exportaciones, fue importante para el éxito de los Países Recientemente Industrializados (PRIs) del Este de Asia: Corea, Taiwan, Singapur y Hong Kong.

Los neo-liberales sugieren que hay un *nexo causal* entre el crecimiento de las exportaciones y el crecimiento del Producto Nacional Bruto, y por lo tanto enfatizan el régimen de la política comercial de los PRIs del Este de Asia (entendido como libre comercio) como la explicación fundamental de su desarrollo. Un enfoque alternativo, basado en estudios detallados de Corea y Taiwan, ha tendido a poner las políticas de orientación hacia la exportación, con un perfil más abajo en la lista de factores que explican el crecimiento de los PRIs. (Véase Cuadros Nos. 1 y 2)

El autor neo-liberal Balassa categorizó a los países de acuerdo con su grado de orientación hacia afuera¹, según Colclough (1991), "con la finalidad de justificar la conclusión de que países que funcionan bajo un régimen de intercambio comercial liberal - un conjunto de políticas que se aproximan al libre comercio - fueron más exitosos en crecimiento económico y crecimiento de sus exportaciones".

Este enfoque toma fuerza de los estudios críticos de los regímenes favorables a la industrialización a través de la sustitución de importaciones (ISI). Little, Scitovsky y Scott en su trabajo *Industry and Trade in Some Developing Countries* (1970) examinaron las debilidades de la ISI. Ellos señalan que "los intentos indiscriminados para la sustitución de casi todas las importaciones", que afectan los precios de insumos intermedios (importados) y la tasa de intercambio, provocaron "sesgos en contra de las exportaciones". Cuando el país llega al 'límite' de la sustitución de importaciones, "sólo las exportaciones pueden permitir que su industria crezca más rápido que la demanda interna de manufacturas. Sin embargo, a esas alturas, el país tendrá una estructura industrial inadecuada para los mercados de exportación"².

La implicación del énfasis neo-liberal en el libre comercio y la orientación hacia las exportaciones es la de negar que exista un papel para la protección o la intervención, aunque hay distintos matices en las opiniones con respecto a este punto. Little, Scitovsky y Scott (1979) y Balassa (1982) se refieren al 'virtual libre comercio': un régimen relativo y empíricamente determinado con espacio para alguna promoción y/o protección selectiva. Por otro lado D. Lal (1983) se manifiesta en contra cualquier uso de aranceles y asegura que Corea ha alcanzado el éxito a pesar de la intervención.

El enfoque alternativo, basado en estudios detallados de Corea, que ha tomado vigencia desde 1989, rechaza la

1 Véase Balassa, B., *Development Strategies in Semi-Industrial Economies*, (Johns Hopkins University Press, Baltimore, Md., 1982, para el Banco Mundial).

2- Raúl Prebisch estaba muy conciente de esto. Véase por ejemplo su discusión de las limitaciones del proceso de la sustitución de importaciones o industrialización hacia adentro y la "absoluta necesidad" de desarrollar las exportaciones industriales en *Towards a New Trade Policy for Development*, UNCTAD 1964, Capítulo III.

metodología neo-liberal en favor de análisis de la compleja red de factores que contribuyeron al éxito de cada PRI. Este enfoque analiza las políticas de orientación hacia la exportación como parte de una estrategia más general de industrialización en la cual la variable causal clave es la intervención del Estado. La orientación hacia las exportaciones es vista como importante en el contexto del 'modelo, de desarrollo del Este de Asia pero no como suficiente explicación para su éxito.

Aquí también la distinción de G. Ranis entre orientación hacia la exportación primaria y la 'sustitución de exportaciones' primarias por exportaciones manufacturadas se vuelve importante. El cambio en la composición de las exportaciones a medida que el país se desarrolla toma un papel central. Las exportaciones son valoradas por su contribución al crecimiento dinámico de la economía nacional en su conjunto y no por su contribución al aumento del consumo (o el empleo) a corto plazo.

LAS FALLAS DEL MERCADO

Es de notar que el argumento teórico en favor de la intervención del gobierno para estimular el crecimiento está basado en el concepto de 'fallas del mercado' y la creencia de que éstas constituyen un obstáculo más serio que el desarrollo que las 'fallas del gobierno'. Colclough identifica algunas restricciones estructurales para el crecimiento, las cuales impiden el funcionamiento del ideal neo-clásico de crecimiento sostenido bajo condiciones de pleno empleo:

"Un grupo diferente de determinantes actuaría si (por ejemplo) no hay industria de bienes con capital doméstico; si las alternativas técnicas son, en la práctica, limitadas; si escasez física (de comida, repuestos, maquinaria) interrumpe la producción en formas que no son sensibles a los cambios en los precios de insumos o productos; si los salarios son más altos que los costos de oportunidad de la mano de obra; o si el desempleo no puede ser eliminado a través de ninguna redistribución factible del uso de los recursos en un corto plazo."

Otros problemas surgen de externalidades, economías de escala, información imperfecta y de los mercados de capital subdesarrollados; todo esto impide la distribución óptima de recursos a largo plazo por el mecanismo de precios³.

Amsden señala los conflictos del atraso claramente; ella sostiene que:

"Países con baja productividad necesitan tasas de interés bajas para estimular la inversión y tasas de interés altas para inducir el ahorro. Estos países necesitan devaluaciones en la tasa de cambio para estimular la exportación pero también necesitan sobrevalorar la tasa de cambio para minimizar el costo del pago de la deuda externa y de las importaciones ... Deben proteger sus industrias nacientes de la competencia foránea pero requieren libre comercio para poder satisfacer sus necesidades de importaciones. También necesitan estabilidad para crecer, para retener capital en el país y para dirigir su inversión hacia proyectos de largo plazo. Pero el prerrequisito para estabilidad es crecimiento".

Así, Amsden propone, el papel del Estado es el de mediar las fuerzas del mercado a través de la creación de precios múltiples, de hecho a través de generar precios relativos 'incorrectos'.

LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO

R. Wade afirma que la experiencia de los países recientemente industrializados del Este de Asia muestra la combinación exitosa del gobierno y del sector privado para promover el crecimiento:

"A través de este mecanismo las ventajas del mercado (decentralización, rivalidad, diversidad y experimentos múltiples) han sido combinados con las ventajas de aislar a los productores parcialmente de las inestabilidades del mercado libre y de estimular la inversión en ciertas industrias seleccionadas por el

³ Estos problemas fueron enfocados para la época de la post-guerra en Europa por P.N. Rosenstein-Rodan en su artículo "Problems of Industrialization in Eastern and South-Eastern Europe" (The Economic Journal, Jun-Sept 1943). Tibor Scitovsky, en "Two Concepts of External Economies" (Journal of Political Economy, April 1954) los considera en relación a los problemas de crecimiento e industrialización en el tercer mundo. En los años 80 ha habido un interés renovado en el tema de las fallas del mercado; para un resumen véase por ejemplo Joseph E. Stiglitz, "Markets, Market Failures, and Development" (American Economic Review, Papers and Proceedings, May 1989).

gobierno como importantes para el futuro crecimiento de la economía. Esta combinación ha producido resultados superiores a los producidos por el mercado libre.”

Wade manifiesta que la teoría neo-clásica del mercado libre en el éxito de los países del Este de Asia y su variante, la teoría del mercado libre simulado, son incapaces de explicar completamente la experiencia del Este de Asia; él hace uso de “la teoría del mercado gobernado”, la cual atribuye un papel central al estado autoritario y corporatista en la acumulación de capital y la inversión. La superioridad de los resultados en el Este de Asia se debe, según Wade, a las políticas del gobierno de “(1) Niveles muy altos de inversión productiva, favoreciendo la transferencia rápida de las técnicas más nuevas hacia la producción real; (2) Más inversión en algunas industrias clave de la que hubiera ocurrido en ausencia de intervención estatal; y (3) la exposición de muchas industrias a la competencia internacional, en mercados internacionales y no en el mercado interno”.

Wade enfatiza en particular que el modelo del Este de Asia contaba con políticas de,

- (1) redistribución de tierra agrícola en los primeros años del período post-guerra; (2) Control del sistema financiero y la subordinación del capital financiero privado al capital industrial; (3) Mantenimiento de la estabilidad en algunos de los principales parámetros económicos que afectan la viabilidad de la inversión a largo plazo, especialmente la tasa de cambio, la tasa de interés y el nivel general de precios; (4) Modulación del impacto de la competencia extranjera en la economía doméstica y priorización del uso de divisas escasas; (5) Promoción de exportaciones; (6) Promoción de adquisición de tecnología de compañías multinacionales y la construcción de un sistema de tecnología nacional; y (7) el apoyo a industrias seleccionadas.

Wade expresa más interés en las políticas de promoción de

industrias específicas y la inversión en la capacidad tecnológica en los PRIs del Este de Asia⁴.

Wade presenta la interrogante, ¿Hasta que punto la intervención del gobierno Taiwanés cambió el patrón de inversión de ser un patrón de mercado libre a ser un patrón planificado de crecimiento de sectores específicos? El sostiene que el impacto del gobierno fue significativo en varios aspectos:

En primer lugar, impidió a las élites agrícolas y financieras la acumulación de riqueza (limitando así el poder de las élites no industriales), mientras promovía la formación de una clase dominante de capitalistas industriales.

En segundo lugar, influyó los precios relativos para acrecentar las ganancias industriales (usando los términos de intercambio agrícolas, represión laboral, protección e incentivos), y promovió la reinversión de las ganancias en la industria pesada y la industria química así como en la industria electrónica y de maquinaria - priorizando la promoción de las exportaciones.

En tercer lugar, usó controles directos a través de un sector muy grande de empresas públicas, el control de la inversión extranjera directa, la propiedad de la banca y las políticas de cambio de divisas.

Finalmente, promovió selectivamente la inversión del sector privado en industrias que utilizaban intensivamente el capital y que estaban tecnológicamente avanzadas.

Todo esto completa una estrategia gubernamental coherente para la promoción de la industrialización.

Wade observa que en Corea se siguió una estrategia similar: promoción selectiva gubernamental de la industria, incluyendo los gigantes *chaebols*⁵; una reorganización de la estructura de inversiones a través de reforma agraria y propiedad estatal de la banca; control del intercambio de divisas, las tasas de interés y la demanda agregada para

⁴ El concepto de la superación tecnológica como eje del desarrollo es central en las obras de Wade, Amsden y Lall. Lall usa dos conceptos centrales, capacidad tecnológica nacional y capacidad tecnológica a nivel de empresa. Véase S. Lall, *Building Industrial Competitiveness In Developing Countries* (OECD, Paris 1990) y referencias bibliográficas.

⁵ En Corea, según Amsden, la moderna empresa industrial toma la forma de grupos comerciales diversificados, o chaebol, que son similares en tamaño y diversidad a los grandes grupos comerciales japoneses, zaibatsu, de la época previa de la segunda guerra mundial.

asegurar estabilidad macroeconómica; altas - pero selectivas y condicionales - tasas de protección para la manufactura; inversión extranjera directa restringida; y promoción de exportaciones.

Amsden también atribuye un papel central al Estado en el espectacular proceso de crecimiento de Corea. Ella observa que la promoción selectiva de la industria en Corea fue distintiva, en el hecho de que el gobierno deliberadamente creó grandes empresas (los *chaebols*), limitando la entrada a ciertas industrias para la creación de oligopolios. Sin embargo, los mercados domésticos de productos finales fueron hechos competitivos a través del control de precios. El gobierno también controló la fuga de capital. Amsden manifiesta que "el punto donde Corea es diferente de la mayoría de los otros países que se han industrializado tarde es en la disciplina que el Estado ejerce sobre las empresas privadas... Esta disciplina podría decirse que esta compuesta de dos dimensiones interrelacionadas: (a) castigo a para el rendimiento inadecuado; y (b) recompensa sólo para los exitosos".

ESTRATEGIAS DE DESARROLLO

En mi opinión, la intuición detrás del modelo coreano va más allá que el concepto de compensar las fallas del mercado; favorece el desarrollo de un potencial nacional de comercio estratégico, de tal forma que se pueda aprovechar al máximo las economías de escala a través de la promoción de exportaciones. Este criterio implícitamente acepta la teoría de la competencia imperfecta y usa ésta como la base para una estrategia de desarrollo positiva - y agresiva - en el contexto de un mercado internacional con competidores oligopolísticos⁶.

Amsden identifica un "nuevo modo de industrialización", al cual ella se refiere como 'de aprendizaje', como característica de los países que se industrializaron tarde. Mas que inventar o innovar, Amsden afirma que Corea se industrializó en base de una tecnología prestada. Los *agentes* de industrialización fueron el Estado (generando precios 'incorrectos' y promoviendo selectivamente la industria), la empresa grande y moderna conocida como *chaebol*, el ingeniero asalariado y la fuerza laboral educada.

Lo interesante de este 'modo' de industrialización, desde mi punto de vista, es que está constituido de dos fases en ese proceso de *aprendizaje*: Primero la creación de competitividad aprovechando de una mano de obra abundante y bien educada que permitiría la conquista de los mercados mundiales sobre la base de salarios bajos; esto implica la manufactura de productos con alta intensidad de trabajo (por ejemplo textiles). En ésta fase las plantas mismas de producción son el foco del proceso de industrialización.

Sin embargo este es sólo el primer paso. El punto importante es la transición a la segunda fase, la fase de industrialización 'pesada'. Esta lleva a la creación de la dirección asalariada en la empresa moderna, el modo oligopolístico de competencia y una transición hacia la autosuficiencia tecnológica nacional a través de un período de 'aprendizaje', de tal forma que la industria nacional pueda competir con empresas de países desarrollados sobre la base de tecnología moderna y sueldos altos para trabajadores altamente calificados.

El punto decisivo en esta transición hacia la segunda fase es que la promoción de inversión por el gobierno es vital. Esto es porque existe una discontinuidad entre las dos fases, basada en el hecho de que las industrias pesadas normalmente no pertenecen a los mismas empresas que poseen las industrias livianas (Amsden). De esta forma se podría decir que la fase de exportaciones en base de la industria liviana que hace uso intensivo de trabajo, tan importante en los análisis de G. Ranis y A.K. Sen, es simplemente *un medio de acumulación de capital* dentro de la estrategia del gobierno - siendo su objetivo la industrialización pesada y la profundización tecnológica, parcialmente orientada hacia el mercado internacional, pero también, al menos en el caso de Corea, destinada a abastecer un mercado doméstico creciente a medida que el desarrollo producía prosperidad nacional. (Véase Cuadros Nos. 2 y 3)

He comparado el énfasis neo-liberal sobre la orientación hacia la exportación con el énfasis estructuralista en el papel del Estado y la intervención gubernamental en los PRIs del Este de Asia. La evidencia parece mostrar que el desempeño en las exportaciones daba un punto de partida

⁶ Véase Paul R. Krugman (ed) *Strategic Trade Policy and the New International Economics* (MIT, 1986), en particular el artículo de James Brander, "Rationales for Strategic Trade and Industrial Policy".

para la selección de los 'éxitos' potenciales e imponía la disciplina que garantizaba la eficiencia de la industria naciente una vez ésta hubiera crecido suficientemente para subsistir sin la protección estatal. Sin embargo fue *sólo como un elemento de la estrategia total y no en el contexto del libre comercio* que la orientación hacia las exportaciones afectó el crecimiento de las industrias más complejas en los PRIs del Este de Asia. Se podría decir que ésta fue central para la pequeña industria cuyo papel fue la acumulación de capital, pero no para las grandes industrias estratégicas durante su período de aprendizaje. Esa es la razón por la que la orientación hacia las exportaciones *parece* dominar pero *no es* la mejor explicación del éxito de Taiwan y, en particular, de Corea, en crear una base industrial independiente y sostenible. En esto el papel del gobierno fue la clave principal.

La implementación de una estrategia gubernamental coherente y de largo plazo es la base del éxito de los PRIs del Este de Asia. "Estrategia" en este contexto se refiere a un conjunto de intervenciones que afectan varios aspectos de la actividad industrial para alcanzar algunos objetivos generales", como lo señala S. Lall (1991), quien enfatiza que la naturaleza integrada de la estrategia es el determinante para su éxito.

Lall y Kell observan que en las economías donde se implementó la política de industrialización para la sustitución de las importaciones (ISI), "no fue la intervención (y la protección) *per se* lo que falló, sino el cómo se ejecutó la intervención; donde las intervenciones acompañaron políticas orientadas hacia la exportación los ejecutores fueron realmente selectivos, mientras que los ejecutores donde habían políticas orientadas hacia adentro generalmente no fueron selectivos y fallaron en compensar los efectos de la protección" (1991).

Wade señala que la implementación consciente de una estrategia de crecimiento a largo plazo en los PRIs del Este de Asia fue tomada de la experiencia japonesa; De acuerdo con un viceministro del Ministerio de Industria y Comercio Exterior del Japón (MITI):

"El MITI decidió establecer en Japón industrias que requieren el uso intensivo de capital y tecnología, industrias que si se considera su costo comparativo de producción serían las más inapropiadas para Japón, industrias como la de acero, refinería, maquinaria in-

dustrial de todo tipo y productos electrónicos... Desde un punto de vista estático y de corto plazo el estímulo para esas industrias parecería estar en conflicto con el racionalismo económico. Sin embargo, desde un punto de vista de largo alcance, son éstas industrias precisamente, donde la elasticidad- renta (ingreso) de la demanda es alta, el progreso tecnológico es rápido y la productividad del trabajo se incrementa velozmente. Era claro que sin estas industrias sería difícil dar empleo a una población de 100 millones de habitantes y elevar su nivel de vida al nivel de Europa o Estados Unidos con industrias livianas; ya fuera correcto o incorrecto, Japón tenía que tener industrias pesadas e industrias químicas." (OCDE, 1972 tomado de Wade 1990).

ASPECTOS INTERNACIONALES

Antes de enfocar las lecciones que se pueden derivar de la experiencia de los PRIs del Este de Asia para los países en vías de desarrollo individualmente, vale la pena examinar la afirmación de W.R. Cline (1982) de que el 'modelo de crecimiento inducido por las exportaciones' no es funcional cuando se considera la 'falacia de la composición'. Cline sostiene que:

"...mientras el modelo puede funcionar bien si un número limitado de países lo implementan, éste podría fallar si una gran mayoría de países en vías de desarrollo trataran de seguirlo simultáneamente; esto debido a que la abundancia de exportaciones manufacturadas podría ser más que la que los mercados occidentales pueden absorber. Los intentos de generalizar el modelo del Este de Asia de crecimiento de las exportaciones podría entonces generar respuestas proteccionistas".

Los cálculos de Cline muestran que las exportaciones de manufacturas de los países en vías de desarrollo aumentarían siete veces, implicando "un aumento en la participación de los países en vías de desarrollo en el mercado de importaciones de manufacturas de 16.7% a 60.6% para el conjunto de los siete países industrializados (Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Estados Unidos e Inglaterra), y de 27.0% a 74.4% para Estados Unidos en particular". Son aun más alarmantes sus estimados por sector del incremento en la penetración de las importaciones de los países desarrollados si los países en vías de

desarrollo trataran de imitar masivamente el éxito de las exportaciones de los países del Este de Asia. Cline considera que los países desarrollados protegerían sus mercados, impidiendo de esa manera el éxito del modelo.

No es de sorprenderse que la conclusión de Cline es que, "en cuanto Corea, Taiwán, Singapur y Hong Kong es solamente adoptaron políticas de libre comercio y tasas de cambio realistas ... otros países en desarrollo harían bien en adoptar políticas similares... sin embargo sería equivocado si se esperara que las políticas de mercado libre producirían para ellos los mismos resultados alcanzados por los países del Este de Asia".

G. Ranis (1985) señala que, aparte de la "dudosa base conceptual" del análisis estadístico de Cline, él no toma en consideración varios aspectos dinámicos - en particular "las diferencias en el tiempo de arribo de las exportaciones a los mercados mundiales", y "la naturaleza más y más diversificada de esas exportaciones"; también el probable crecimiento del comercio Sur-Sur al incrementarse los ingresos de los países en vías de desarrollo; y la probabilidad del aumento de la demanda del Norte por importaciones cuando las economías de los países en vías de desarrollo se expandan.

Yo añadiría que Cline examina únicamente el aspecto de la estrategia de los PRIs del Este de Asia que trata de la orientación hacia las exportaciones y en consecuencia no entiende que la venta de grandes cantidades de exportaciones de bajos precios es solamente *una fase* en la construcción de la estructura industrial doméstica. Si los países en vías de desarrollo adoptaran esta estrategia con algunos años de intervalo, como sería realista asumir, el impacto sobre los mercados de los países desarrollados podría reducirse probablemente a niveles aceptables para estos países.

Wade identifica obstáculos más serios para la industrialización de los países en vías de desarrollo a través de la estrategia de los PRIs del Este de Asia cuando evalúa la situación económica internacional de los finales de los 80s, que es muy diferente de la de los 60s y 70s cuando Corea, Taiwán, Singapur y Hong Kong se desarrollaron. El observa que el éxito de los PRIs del Este de Asia fue propiciado por el acceso fácil a los mercados de

los países desarrollados, el acceso a financiamiento internacional incluyendo el flujo de capital privado, la reubicación de las compañías transnacionales a sitios de bajos salarios, la expansión de la producción mundial, el lento deterioro en los términos de intercambio en las exportaciones no-combustibles de los países en vías de desarrollo y la estabilidad en la economía mundial.

Las condiciones han ido haciéndose más desfavorables en la última década, con aumentos en los niveles de protección (especialmente dirigida hacia la manufactura liviana), con los problemas de la deuda, con la revolución de los microelectrónicos que ha reducido la ventaja de los sitios con mano de obra barata y con la depresión y volatilidad de los mercados internacionales. Además el flujo de capital es ahora 30 o 40 veces mas grande que el flujo comercial, y la tendencia hacia la internacionalización y la de regulación hacen cada vez más impotentes las macro-políticas y más difícil la toma de decisiones para la inversión a largo plazo. Las implicaciones mixtas de los cambios tecnológicos también dificultan las previsiones⁷. Con el aumento de la movilidad de las empresas y del capital el 'interés nacional' puede ser visto como una baja prioridad por la inversión privada y el gobierno podría encontrar difícil motivarlos o convencerlos de hacer inversiones a largo plazo en la capacidad tecnológica interna.

Wade concluye en que el ambiente internacional es mas riesgoso ahora de lo que fue para los PRIs del Este de Asia en su etapa de despegue, pero que el enfoque neo-liberal con sus implicaciones prácticas en favor de la agro-exportación para los países menos desarrollados no ofrece mejores posibilidades para enfrentar la situación actual que la estrategia seguida por los PRIs. Los países en vías de desarrollo "enfrentan por lo tanto una difícil elección: ya sea la aceptación de bajos niveles de vida ó la exportación de manufacturas para pagar las importaciones esenciales para su alimentación, sus materias primas y su energía".

LAS LECCIONES DE LA EXPERIENCIA

Wade sugiere varias 'recetas' económicas para gobiernos de países en vías de desarrollo, (especialmente para aquellos en el rango intermedio de ingresos), basadas en la experiencia de los PRIs del Este de Asia:

- "(1) *El uso de políticas nacionales para promover la inversión industrial dentro del territorio nacional,*

⁷ Véase G. Dosi et al (eds), *Technical Change and Economic Theory* (Pinter, London 1988); y D. Ernst y J. O'Connor, *Technology and Global Competition: The Challenge Ahead for Newly Industrializing Economies* (OCDE, Paris 1989).

y la canalización de más de ésta inversión hacia las industrias cuyo crecimiento es importante para el crecimiento futuro de la economía. Los argumentos en favor de la asistencia a industrias específicas son particularmente relevantes para industrias de bienes de capital y microelectrónicos... La política nacional tiene que jugar un papel aún más grande para impulsar productores domésticos hacia la nueva tecnología de los microelectrónicos que el impulso que se necesitó para la antecedente industria electromecánica, dado que las barreras para entrar al mercado son típicamente mucho más grandes... En las etapas iniciales de la difusión de este paradigma "ventanillas de oportunidad" se abren para los países que ya han construido cierto nivel de infraestructura, de industria y de conocimiento técnico pero que no han hecho fuertes inversiones físicas y organizativas en el ya suprimido sistema de tecnología⁸.

- "(2) *El uso de proteccionismo para ayudar a crear un grupo de industrias competitivas a nivel internacional.*
- "(3) *Si la estrategia general demanda una fuerte dependencia en el comercio, hay que dar prioridad a las políticas de promoción de exportaciones.*
- "(4) *Acoger a las compañías multinacionales pero dirigir las hacia las exportaciones.*
- "(5) *Promover un sistema financiero basado en la banca bajo un estricto control gubernamental.*
- "(6) *Llevar a cabo la liberalización financiera y comercial gradualmente, siguiendo cierta secuencia de pasos.* La experiencia del Este de Asia ... sugiere lo siguiente: 1) La estabilización macro-económica debe venir antes que la liberalización comercial; 2) Una asistencia financiera exterior sustancial facilita significativamente la transición de la etapa de estabilización a la etapa de liberalización; 3) La liberalización de las importaciones de los insumos para las exportaciones debe ocurrir antes de la competencia desprotegida dada por la

liberalización de las importaciones; 4) la liberalización de las importaciones del último tipo no es una condición necesaria para el éxito de las exportaciones; debe venir después del crecimiento de las exportaciones; 5) El éxito en las exportaciones requiere que las agencias públicas asuman un importante papel de promoción; 6) Las liberalizaciones del comercio pueden ser sostenidas si se hacen gradualmente; y 7) La liberalización financiera debe hacerse sólo al final del proceso, después de substanciales avances en la liberalización de las importaciones".

Estas 'recetas' económicas basadas en la experiencia de la industrialización en el Este de Asia proveen una guía coherente para la política de un país en vías de desarrollo que quiera emular el éxito coreano o taiwanés en la promoción de la industrialización. Sin embargo, algunas modificaciones serían necesarias para ajustar estas líneas generales al contexto particular de cada país y al diseño específico de la estrategia de crecimiento.

Lall y Kell prefieren hacer sugerencias más generales en base de la experiencia de los PRIs del Este de Asia. Ellos enfocan la capacidad a nivel de empresa y el dinamismo tecnológico e industrial:

"La diferencia real entre los industrializadores exitosos y los demás está en ese dinamismo. El dinamismo tecnológico hace posible, incluso para países pobres en recursos, la inversión eficaz de esos pocos recursos, la entrada a los mercados de exportaciones y la sustitución eficiente de sus importaciones, la diversificación industrial y de sus estructuras de exportación y hace que la producción de manufacturas dirija las transformaciones estructurales sostenidas... el dinamismo tecnológico es en esencia un proceso de construcción constante de capacidad en todos los aspectos de las actividades de manufactura".

Esencial para la construcción de esa capacidad es "la protección económica eficiente", es decir medidas *selectivas y temporales* para promover 'sectores estratégicos' o empresas con altos costos en el período de aprendizaje⁹.

8 Véase Dosi et al (eds), *Technical Change and Economic Theory* (Pinter, London 1988): en particular el artículo de Freeman y Perez, "Structural crises of adjustment: business cycles and investment behaviour", en el cual se discute la tecnología de los microelectrónicos como una revolución del 'paradigma tecnoeconómico'; y el artículo de Perez y Soete, "Catching up in technology: entry barriers and windows of opportunity", que explora los problemas y las oportunidades que esta tecnología presenta para los países en vías de desarrollo.

9 El caso en favor de la protección de industrias nacientes es conocido; para versiones recientes que forman parte de ésta discusión, véase H. Pack y L.E. Westphal, "Industrial Strategy and Technological Change: Theory versus Reality" (*Journal of Development Economics* 1986), y S. Lall, "Explaining Industrial Success in the Developing World", en V.N. Balasubramanyam y S. Lall (eds) *Current Issues in Development Economics* (Macmillan, London 1991).

Esa protección debe ser balanceada por incentivos para llevar su producción a niveles competitivos en el mercado internacional. Debe intervenir "para desarrollar habilidades (educación y entrenamiento), para inducir la afluencia de tecnología adecuada y para promover actividades de Investigación y Desarrollo a nivel doméstico", a fin de proveer las condiciones necesarias para la construcción de la capacidad tecnológica a nivel de empresa. Además deben ser establecidas instituciones que "facilitan el funcionamiento de los mercados, en particular el flujo de información y habilidades, y el desarrollo de los nexos inter-industriales".

Lall y Kell sostienen que es la *interacción* de esos factores la que determina el dinamismo tecnológico, y afirman que fue Corea con sus "intervenciones masivas, dentro de un esquema orientado hacia la exportación", la que construyó la estructura industrial mas compleja, sostenible y autosuficiente de todos los PRIs del Este de Asia. Los países en vías de desarrollo podrían aprender de la estrategia coreana; por lo menos deberían imitar el énfasis en proveer la infraestructura para el dinamismo tecnológico nacional a través de la formación del capital humano y de las habilidades (con educación y entrenamiento), en la promoción de la importación de tecnología y del esfuerzo tecnológico doméstico, y en proveer una estructura institucional adecuada.

Mientras algunos de los países centroamericanos han invertido en la formación de capital humano, esta no es una condición suficiente para la industrialización; la importación de tecnología y el esfuerzo tecnológico son esenciales: "Países en desarrollo necesitan importar grandes cantidades de tecnología incorporada y no-incorporada; y también necesitan hacer importantes esfuerzos para absorberla y desarrollarse sobre la base de esa tecnología" según Lall y Kell. Es notable que Costa Rica, con un nivel de alfabetización del 93% y niveles respetables de ingreso en la educación superior, gastó en 1986 0.00026% de su PNB en Investigación y Desarrollo! (Véase Cuadro N° 4).

En esta área una estrategia coordinada es esencial. Lall (1991) nota que "el impulso de la industrialización en Corea pudo ser sostenido solamente por el masivo esfuerzo tecnológico y la inversión hecha en la adquisición de habilidades, cada una de las cuales requirió políticas gubernamentales específicas y promoción". (Véase Cuadros Nos. 4 y 5).

Desde un punto de vista centroamericano no cabe duda que la experiencia de industrialización de los PRIs del Este de Asia es relevante, y que una vez tomada en cuenta produciría mejoras en la políticas actuales. Las recetas neo-liberales basadas en la explotación de la ventaja comparativa estática tienden a producir la profundización del modelo agroexportador y a negar la posibilidad de la industrialización integral en base a capacidades nacionales. Los PRIs del Este de Asia han demostrado que la industrialización es posible, si se promueva las exportaciones al mercado mundial. Ellos también han demostrado que la reinversión de las divisas provenientes de las exportaciones de manufactura ligera (en la primera etapa de industrialización) es determinante para la transición a la industria pesada y técnicamente avanzada.

LA ECONOMIA POLITICA DEL ESTADO

Sin embargo, afirmar que una estrategia dada sería conveniente no es afirmar que esa estrategia sería factible. Desde mi punto de vista, el obstáculo más grande para la amplia adopción de este modelo tiene que ver con el papel de Estado. Los PRIs del Este de Asia pudieron contar con un Estado fuerte que trabajaba por el interés nacional. Estados débiles en otros países en vías de desarrollo serían capaces de implementar la estrategia sólo parcialmente. Gobiernos donde los intereses personales o de grupos se anteponen al bienestar nacional no tendrían la suficiente motivación para implementarla.

Wade afirma que los países en vías de desarrollo necesitan Estados fuertes y 'duros' para implementar una estrategia industrial que incluye reformas controversiales. Los PRIs del Este de Asia tienen gobiernos autoritarios que son centralizados y relativamente aislados de la sociedad, con grupos de interés e instituciones democráticas débiles; tienen fuertes lazos corporatistas entre la burocracia y las empresas, un grupo élite de empleados públicos, disciplina de tipo militar y un sentimiento patriótico que se incrementa por la conciencia de la vulnerabilidad ante las fuerzas foráneas.

Wade señala que las instituciones corporatistas coreanas y taiwanesas incluyen una administración autónoma, cuyos oficiales que dependen del estado para sus ingresos, tienen confianza en su propia capacidad técnica y han recibido del resto de la sociedad el poder para defender el 'interés nacional'. Esto implica un consenso basado en la

mediación de las tensiones a través del entendimiento entre las grandes empresas y el gobierno. Se da por sentada la existencia de un mercado 'libre' de mano de obra que es muy poco afectado por sindicatos o legislaciones de salarios mínimos.

Wade afirma que los países en vías de desarrollo deberían desarrollar "instituciones de autoridad política efectivas" e "instituciones corporatistas" antes de la democratización del sistema. El reconoce que hay objeciones a la falta de libertades políticas y civiles en esas sociedades, pero afirma que esas libertades deben ser sacrificadas temporalmente para que el desarrollo suceda.

Mi opinión es sin embargo, que la situación no es tan simple. A.K. Sen y otros han aplaudido los récords de redistribución de la riqueza y la creación de empleos en los PRIs del Este de Asia. Pero Bienefeld (1981) observa que "niveles al extremo altos de represión política y violencia han acompañado las estrategias de los PRIs desde su inicio". Amsden señala que Corea tiene la semana laboral más larga del mundo, una fuerza de trabajo altamente segmentada y una de las brechas salariales más grandes entre hombres y mujeres, "un honor compartido por Japón".

Además, según Amsden,

"Dentro del modelo de los PRIs no puede haber control democrático, en vista de que la preferencia social cronológica implícita en el modelo probablemente no sería aceptable en ningún contexto democrático. Y los Estados autoritarios, militaristas y políticamente insensibles de quienes esta estrategia depende no ofrecen en absoluto ninguna garantía de que ellos definirán el interés nacional de tal forma que éste represente el interés a largo plazo de la población en general".

Sin embargo yo afirmaré que en Centroamérica no sería el Estado autoritario, corporatista, el tipo de Estado que tendría las mejores posibilidades de implementar exitosamente una estrategia de industrialización a través de la promoción de exportaciones. Un Estado de esta naturaleza enfrentaría oposición de la izquierda si se usaran medidas represivas en contra de los trabajadores. Un Estado fuerte en base al consenso popular estaría en una mejor posición para implementar la estrategia de industrialización del Este de Asia: aseguraría la movilización masiva por el

interés nacional incluyendo un consenso con respecto a los sacrificios salariales en función del futuro crecimiento.

Ese tipo de Estado haría bien en tomar en consideración la recomendación de Wade en cuanto al incremento de su eficiencia, en particular la coherencia y competencia de la administración económica central. Wade observa que los PRIs del Este de Asia usaron pequeñas agencias piloto como el MITI de Japón, interesadas en formular objetivos operacionales y en los análisis de políticas económicas. Los países en vías de desarrollo harían bien en establecer agencias de ese tipo para promover la industrialización. "Estas organizaciones deben concebirse a sí mismas como oligopolistas estratégicos, analizando las acciones de los gobiernos rivales y considerando esas acciones y reacciones...". Deben tener algún poder de implementación y deben concentrarse en industrias clave.

Wade señala que es poco lo que se sabe de como se trabaja dentro de esas agencias en los PRIs del Este de Asia, en particular de cómo los funcionarios colectan la información y cómo ésta es transmitida a los que toman las decisiones en el gobierno.

CONCLUSIONES

Para concluir, yo argumentaría que países en vías de desarrollo como los de Centroamérica tienen mucho que aprender de las estrategias de industrialización a través de la promoción de exportaciones seguidas por los PRIs del Este de Asia. Existe claramente la necesidad de aumentar la capacidad tecnológica nacional y la capacidad del gobierno. No deberíamos de confiar en el enfoque neo-liberal, ya que sus políticas tienden a producir una continuación del modelo de exportación primaria, con alguna diversificación a través de exportaciones no tradicionales agrícolas y de manufactura simple o maquila.

La aplicación de la versión estática de la teoría de ventaja comparativa no puede ofrecer cambios significativos en el nivel de vida de los pueblos de Centroamérica. Hay que buscar una vía de desarrollo dinámico, para lo cual es necesario el crecimiento económico a través de la industrialización. Las reinterpretaciones de las experiencias de los PRIs de Este de Asia inspiran la esperanza de que esto sea posible. Son ejemplos concretos de que existen alternativas a las recetas económicas ortodoxas, y que estas pueden ser exitosas.

Ya existen estudios detallados de las lecciones *económicas* de los PRIs del Este de Asia. Hay menos información en cuanto a aspectos de economía política. Sabemos que el papel del Estado es central en el proceso de desarrollo industrial. White (1984) observa que es posible llegar a "una firme conclusión: que mientras un alto grado de intervención estatal... no es condición suficiente para la industrialización

exitosa, esa intervención es por lo menos una condición necesaria". Sin embargo como lo dice White, "interrogantes de 'que tanto mas' o 'que tanto menos' deben ser enmarcadas dentro del contexto del análisis concreto de cada Estado en el que se discute no solamente las formas y grados de intervención, sino también su carácter social y su capacidad político-administrativa".●

ANEXOS

CUADRO N° 1

Producto Interno Bruto y Producto Nacional Bruto

País	PIB millones US \$		PIB tasa de crecimiento promedio anual	
	1965	1989	1965-80	1980-89
Sur Corea	3,000	211,800	9.9	9.7
El Salvador	800	5,860	4.3	0.6
Guatemala	1,330	8,150	5.9	0.4
Honduras	460	4,320	5.0	2.3
Costa Rica	590	5,220	6.3	2.8

CUADRO 1-A

País	Distribución de PIB						PNB per capita en US \$ (1989)	PNB per capita tasa de crecimiento promedio anual (%) 1965-80
	Agricultura		Industria		Servicios			
	1965	1989	1965	1989	1965	1989		
Sur Corea	38	10	25	44	37	46	4,400	7.0
El Salvador	29	12	22	21	49	67	1,070	-0.4
Guatemala	N.A.	18	N.A.	26	N.A.	56	910	0.9
Honduras	40	21	19	25	41	54	900	0.6
Costa Rica	24	17	23	27	53	56	1,780	1.4

Fuente : World Development Report 1991.

CUADRO N° 2

Exportaciones : Crecimiento y Composición

País	Valor total de exportaciones FOB millones de US\$	Tasa de crecimiento promedio anual (%) de exportaciones		% de valor total de exportaciones			Manufacturas	
		1965-80	1980-89	Agricultura	Minería	Manufactura	Pesadas y Químicas	Industria Liviana
Sur Corea (1986)	31,584	27.2	13.8	3.9	0.2	95.9	54.8	41.1
Taiwan (1986)	93,849	15.6	13.4	1.9	0.0	98.1	46.6	51.5
Costa Rica (1984)	951	7.0	3.1	59.8	0.0	40.2	16.0	23.9
El Salvador (1979) (1984)	1,032 615	1.0	-1.6	66.8 64.8	0.1 0.3	33.1 35.0	11.6 14.4	21.5 20.5
Guatemala (1984)	1,095	4.8	-11.7	61.4	2.6	36.0	14.6	21.4
Honduras (1984)	704	3.1	2.1	71.0	5.4	23.6	3.7	19.9
Nicaragua (1979) (1984)	415 387	2.8	-7.8	59.6 76.3	0.1 0.0	40.3 23.7	9.2 6.4	31.2 17.3

Fuentes : World Development Report 1991.
U.N. International Trade Statistics 1987 y 1989.

Notas : Pesada y Química = industria metálica básica; maquinaria; química.
Industria liviana = alimentos, bebidas y tabaco; textiles y vestuario; otros.

CUADRO N° 3

Indicadores de la Industria y la Manufactura

País	Industria como % de PIB		Manufactura como % de PIB		Industria tasa de crecimiento promedio anual (%)		Manufactura tasa de crecimiento promedio anual (%)		VAM (millones de \$ corrientes)	
	1965	1989	1965	1989	1965-80	1980-89	1965-80	1980-89	1970	1988
Sur Corea	25	44	18	26	16.4	12.4	18.7	13.1	1,880	54,212
El Salvador	22	21	18	16	5.3	-0.6	4.6	-0.3	194	962
Guatemala	N.A.	26	N.A.	N.A.	7.3	-0.6	6.5	-1.2	N.A.	N.A.
Honduras	19	25	12	14	6.8	2.7	7.5	3.7	91	615
Costa Rica	23	27	N.A.	N.A.	8.7	2.7	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.

Fuente : World Development Report 1991.
VAM = Valor Agregado por la Manufactura.

CUADRO N° 4

Gastos en Investigación y Desarrollo (I&D) y Esfuerzo Tecnológico

País	Año	I&D % PNB	I&D financiados por empresas productivas y fondos especiales	I&D financiados por el Estado	Científicos e Ingenieros por millón de habitantes
Sur Corea	1986	1.8	80.9%		1133
Taiwan	1986	0.9	57.8%		1426
El Salvador*	1987	0.0016	N.A.	92.1%	1034
Guatemala	1988	0.0009	12.2%	20.6%	236
Costa Rica	1986	0.0003	N.A.	91.8%	N.A.

* : Datos disponibles únicamente para el sector público.

Fuente: UNESCO, Statistical Yearbook 1988 y 1990.

IMF, International Financial Statistics, 1991.

CUADRO N° 5

Inversión Interno y Capital Humano

País	Inversión total como % de PIB (promedio 1970-1989)	Promedio crec. anual de IIB (%) 1965-80 1980-89		% de grupo de edad matriculado en educación superior	Estudiantes de ciencias, ingeniería, matemáticas e Ing. en computación como % población (1987)	Estudiantes de ingeniería como % población
Sur Corea	27.9	15.9	11.6	32.0 (1985)	0.76	0.54
El Salvador	14.6	6.6	2.7	16.8 (1988)	0.27	0.22
Guatemala	14.5	7.4	-2.4	8.6 (1986)	N.A.	N.A.
Costa Rica	21.2	9.4	4.9	24.3 (1988)	0.3	0.18

Fuentes : Pfeffermann and Madarassy : Trends in Private Investment in Developing Countries (1990-91 ed.), IFC.

World Development Report 1991.

UNESCO, Statistical Yearbook 1988 y 1990.

IIB = Inversión Interna Bruta

Bibliografía:

- Amsden A., **Asia's Next Giant**, OUP, 1989.
- Bienefeld M., "Dependency and NIC's", en D. Seers (ed), **Dependency Theory: A Critical Reassessment**, Pinter, London, 1981.
- Chenery H., Robinson S. y Syrquin M., **Industrialization and Growth**, OUP, 1986.
- Cline, W.R., "Can de East Asian Model of Development be Generalized", **World Development**, 1982; vease también respuestas de Ranis and Cline W.R. en **World Development**, 1985.
- Colclough C., "Structuralism vs Neo-liberalism", en Colclough C. y Manor, J., (eds), **States or Markets?: neo-liberalism and the development policy debate**, Clarendon, Oxford 1991.
- Lall S., **Case Studies of Industrialization in Korea, India and Indonesia**, mimeo, 1991.
- Lall S. y Kell G., "Industrial Development in Developing Countries and the Role of Government Interventions", **Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review**, Septiembre, 1991.
- Little I.M.D., Scitovsky T. y Scott M., **Industry and Trade in Some Developing Countries**, OUP 1970.
- Shapiro H. y Taylor L., "The State and Industrial Strategy", **World Development**, 1990.
- Vega Centeno M., "Nature and Determinants of Technical Change: The Peruvian Industrial Sector", en J. Katz (ed), **Technology Generation in Latin American Manufacturing Industries**, Macmillan, 1987.
- Wade R., **Governing the Market: Economic Theory and the role of Government in East Asian Industrialization**, Princeton, 1990.
- White G., "Developmental States and Socialist Industrialization in the Third World", **World Development**, 1984.