

# Las exportaciones como factor de arrastre del desarrollo industrial

## La experiencia del Sudeste de Asia y sus enseñanzas para México

Ernesto Marcos Giacomán\*

### Introducción

Desde los primeros años de la década de los ochenta se iniciaron profundas transformaciones en la estructura productiva de la economía mexicana, como parte de un largo proceso de ajuste derivado de la crisis de la deuda externa y el deterioro de sus términos de intercambio.

Al iniciarse este proceso, la industria mexicana estaba lejos de la frontera tecnológica y tenía evidentes insuficiencias en su articulación interna, lo que se traducía en una baja competitividad internacional. En buena medida, las fallas estructurales se han atribuido a la estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones que adoptó México, junto con el resto de los países de América Latina, después de la segunda guerra mundial.

En contraste con esa política, a partir de los años sesenta algunos países del Sudeste Asiático desarrollaron programas de fomento industrial orientados fundamentalmente a la exportación de productos manufacturados. El éxito de Taiwán, Hong Kong, Singapur y Corea del Sur ha despertado un legítimo interés por examinar las concepciones tradicionales sobre políticas de desarrollo.

A continuación se analiza la experiencia de los países asiáticos, con la intención de obtener algunas enseñanzas para México.

### Características y ritmo del crecimiento económico

El Sudeste Asiático es una extensa región geográfica con decenas de países. Sin embargo, para propósitos de este trabajo se aludirá sólo a cuatro de ellos: Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur. A éstos se les denominó en un informe de la OCDE de 1979 como países de industrialización reciente (PIR)<sup>1</sup> por el comportamiento de sus economías en los años sesenta y setenta: crecientes niveles de empleo industrial, rápida penetración en los mercados mundiales de manufacturas, incremento sostenido del PIB per cápita y mejoría en la distribución del ingreso.

Los cuatro países no son económicamente homogéneos. Es necesario distinguir a Hong Kong y Singapur de Corea y Taiwán. Los dos primeros son en realidad ciudades-estados, con una actividad agrícola casi nula y elevada participación de los sectores financiero y comercial en la generación del producto. Los dos últimos son países de tamaño medio, con 41 y 20 millones de habitantes respectivamente, y una actividad económica más diversificada.

Los cuatro países comparten un proceso de industrialización basado en una estrategia que privilegia los incentivos a las exportaciones. A fines de los años cincuenta y comienzos de los sesenta, después de tener experiencias más o menos similares en materia

1. *The Impact of the Newly Industrializing Countries on Production, Trade and Manufactures*, OCDE, París, 1979. Además de los mencionados, la OCDE consideró como PIR a Grecia, España, Portugal, Yugoslavia, Brasil y México.

\* Director General de Nacional Financiera, S.N.C., México.

de políticas de sustitución de importaciones, estos países se orientaron hacia el exterior. Las razones fueron varias y de distinto peso en cada país, pero prevalecieron condiciones nacionales propias y factores internacionales positivos:

a) capacidad empresarial derivada de experiencias previas (en el caso de Hong Kong y de Taiwán) por la inmigración de empresarios, comerciantes y banqueros chinos desde fines de los años cuarenta y principios de los cincuenta;

b) costos muy bajos de la mano de obra;

c) trabajadores con un nivel de educación relativamente elevado;

d) posibilidades muy limitadas de expansión del mercado interno en el mediano plazo, lo que constituía un estrangulamiento especialmente grave en los casos de Hong Kong y Singapur;

e) escasez de materias primas locales; su importación obligaba a buscar exportaciones compensatorias para su financiamiento, y

f) demanda internacional dinámica de manufacturas.

Todo ello señalaba las grandes posibilidades de la región para conquistar determinados nichos del mercado internacional, mediante la producción de bienes de tecnología común y con bajos requerimientos de capital, pero que exigían un uso intensivo de fuerza de trabajo barata y disciplinada.

El primer país en ostentar una clara orientación exportadora fue Taiwán: en 1951 introdujo un esquema de devolución de impuestos para los exportadores y lo amplió considerablemente a finales del decenio. La tasa anual de incremento de estas devoluciones creció cerca de 40% de 1959 a 1967, en contraste con el aumento de 8% en el período 1956-1958. Además, se redujeron los aranceles y el número de productos sujetos a restricción cuantitativa.

Singapur, que se independizó de Malasia en 1965, comenzó a orientarse de modo explícito a las exportaciones en 1967, año en que las tropas británicas abandonaron el país. Ya que los gastos de los soldados representaban alrededor de 13% del PIB, su retiro agravó la escasez de divisas necesarias para financiar las importaciones. La nueva orientación se inició con la promulgación de la Ley de los Incentivos para la Expansión Económica, en diciembre de 1967.<sup>2</sup>

Una orientación del mismo tipo se imprimió a la industrialización de Corea a partir del primer plan económico quinquenal de 1962. Los principales instrumentos utilizados para promover las exportaciones fueron el trato preferencial en los sistemas impositivo y crediticio, así como una serie de apoyos administrativos para quienes contribuyeran a aumentar las exportaciones. A los mejores exportadores se les distinguía públicamente y la exportación fue elevada al rango de actividad patriótica.

La meta fundamental del gobierno militar establecido en 1961 fue promover el desarrollo económico mediante la promoción de las exportaciones. En este sentido, el Gobierno se propuso fomentar una actitud favorable al mercado exterior y un sistema

2. Nagotoshi Suzuki, *Asian Economic Development and Export Oriented Industrialization*, Institute of Developing Economies, Tokio, 1976, pp. 15-18.

de incentivos a las actividades exportadoras, e incorporar ambos a la economía nacional.<sup>3</sup> Los logros principales del programa fueron la claridad de las medidas y el sistema de recompensas. Se aseguraban rendimientos atractivos a la actividad exportadora y las utilidades recibieron generosas exenciones de impuestos.

Muchos analistas consideran que el factor más relevante en el éxito exportador de Corea fue la determinación del presidente Park de construir una nación a base de las exportaciones, entusiasmo que caracterizó a todos sus ministros, especialmente al de Industria y Comercio (MIT, por sus siglas en inglés). Éste establecía su meta anual de exportaciones al principio de cada año. Si había el menor indicio de que no se alcanzaría la meta fijada, en ese momento se reforzaban las políticas, los programas, el trabajo y la presión sobre los empresarios para acelerar las exportaciones, aunque esto pudiera significar pérdidas. Como se ha demostrado en algunos estudios recientes,<sup>4</sup> si a pesar de esos mecanismos no se cumplía la meta establecida, era probable que algunos funcionarios del MIT alteraran las estadísticas de exportación.<sup>5</sup>

Otros países asiáticos, como Malasia, las Filipinas, Tailandia e Indonesia, también se orientaron al exterior. Sin embargo, por su mayor dotación de recursos naturales, estos países se dedicaron en general a estimular la transformación de productos agrícolas y minerales destinados a la exportación.

Entre los PIR asiáticos, la orientación exportadora se centró, en cambio, en procesos productivos muy intensivos en mano de obra. En las primeras etapas del nuevo modelo de industrialización se exportaron productos tales como juguetes, zapatos de plástico, flores artificiales, ropa de algodón y radios y televisores transistorizados. Con la experiencia acumulada en actividades manufactureras sencillas y una red cada vez más amplia de comercialización internacional, se inició un crecimiento económico acelerado que activó, en los años siguientes, procesos de diferenciación y de modernización tecnológica de las estructuras productivas.

Enseguida se presentan algunos indicadores sobre la evolución económica de los países considerados, en especial de los dos más grandes: Corea del Sur y Taiwán.

Las exportaciones totales de Corea del Sur aumentaron de 55 millones de dólares en 1962 a más de 26 000 millones en 1985. De 1962 a 1982 el PNB per cápita pasó de 87 a 1 678 dólares corrientes. En el mismo período la contribución del ahorro interno a la inversión total se incrementó de 25.5 a 69.1 por ciento. Mientras se obtenían estos sorprendentes logros en el terreno macroe-

3. Al final de los sesenta se reconoció que el desarrollo del sector agrícola también necesitaba algo más que fondos de inversión, para lo cual se impulsó el movimiento denominado New Village Movement, como motor del desarrollo rural.

4. Wontack Hong, "Export-Oriented Growth of Korea: A Possible Path to Advanced Economy", Seminar Paper 382, Institute for International Economic Studies, Universidad de Estocolmo, junio de 1987, p. 18.

5. Esta tradición ha continuado. Por ejemplo, las reparaciones de embarcaciones se han expandido rápidamente desde 1982, pero el Gobierno de Corea incluye en sus estadísticas comerciales todas las exportaciones e importaciones de barcos para reparar. Este renglón registró la cifra de 400 millones de dólares en 1981, 1 500 millones en 1983 y 3 200 millones en 1985. El Gobierno ha decidido posponer la publicación de estadísticas de reparaciones a partir de 1986, hasta que se restaure la confianza pública en sus estadísticas comerciales.

conómico, se realizaron significativos cambios estructurales: el sector manufacturero, que en 1962 aportaba 14.3% del PIB, duplicó su participación hasta llegar a 28.6% en 1982. Durante la vigencia de los cuatro planes quinquenales del período 1962-1981 las tasas medias anuales de crecimiento de la producción manufacturera fueron de 15, 21.8, 18.7 y 9.9 por ciento, respectivamente. En el plan correspondiente al lapso 1982-1986 se previó una tasa media anual de crecimiento de 11%, y se obtuvo una de 13 por ciento.

Es evidente que desde principios de los sesenta hasta fines de los setenta aumentó el peso relativo de los cuatro PIR del Extremo Oriente en el comercio internacional de manufacturas: sus exportaciones conjuntas pasaron de 1 000 millones de dólares en 1963 a 31 000 millones en 1979, con lo que su participación en el total mundial se elevó de 1.4 a 5.4 por ciento. Ello contrasta con el estancamiento en este rubro de los dos países más dinámicos de América Latina: Brasil y México. En el mismo período las exportaciones manufactureras conjuntas de ambos países se incrementaron de 1 600 millones de dólares a 18 000 millones, y su contribución al total mundial se mantuvo constante en alrededor de 2.4 por ciento.

De la segunda mitad de los años sesenta al primer lustro de los setenta se empezó a modificar la estructura manufacturera de los cuatro países asiáticos: de procesos productivos simples se pasó a otros técnicamente más complejos para producir bienes manufacturados con mayor contenido tecnológico. Tres circunstancias parecen haber motivado esta transformación.

En primer lugar, aumentaron de modo constante los costos salariales por las presiones en el mercado de trabajo, al acercarse a niveles de pleno empleo. Esto obligó a las empresas a usar tecnologías más avanzadas para mantener la productividad. En segundo lugar, después del éxito inicial de los productos manufacturados con bajo contenido tecnológico, se evidenció cada vez más que para sostener las cuantiosas exportaciones se requería fabricar productos con una mayor elasticidad-precio en los mercados internacionales, los cuales incorporaran tecnología más avanzada que los juguetes, los radios de transistores o los zapatos de hule. En tercer lugar, en los recién conquistados mercados internacionales de manufacturas con bajo contenido tecnológico surgió una fuerte competencia de nuevos productos, lo que exigió orientarse hacia bienes menos competidos.

En Corea del Sur, a partir de fines de los años setenta, se hizo imperativo desarrollar una industria pesada que sustentara la nueva industria exportadora: acero, productos petroquímicos, barcos, maquinaria y equipo pesado, automóviles, etc. En 1968 arrancó la siderúrgica estatal de Posco, en la actualidad una de las plantas de acero con menores costos en el mundo y una capacidad de producción anual de 9.5 millones de toneladas en 1987. En este último año la producción total de productos siderúrgicos alcanzó una cifra récord de 19.5 millones de toneladas, de las cuales se exportaron 6.2 millones con un valor de 2 800 millones de dólares.

A principios de los setenta, al intensificarse el proteccionismo en los países avanzados y preverse una mayor competencia de naciones con costos laborales menores, como China, México y Brasil, se reconoció la necesidad de facilitar la reasignación de recursos y la reestructuración industrial. Por tanto, la atención pasó de los sectores productores de bienes con mayor uso de mano

de obra, que habían perdido competitividad, a aquellos más especializados, de tecnología avanzada e intensivos en capital.

De esta forma, la estrategia de un crecimiento apoyado en la exportación se tradujo en la promoción de exportaciones intensivas en mano de obra. Sin embargo, posteriormente se emprendió una vigorosa promoción de las industrias pesada y de procesos químicos, así como de la naval y la construcción civil como consecuencia del éxito alcanzado durante las primeras etapas.

La producción y exportación de barcos se convirtió en un apoyo importante para la industria de Corea; a principios de los años ochenta sus astilleros estaban entre los principales del mundo. Asimismo, en la década de los setenta se inició el desarrollo de tres sectores que desempeñarían un papel importante en los años posteriores: las industrias electrónica, automovilística y de máquinas-herramienta.

Más recientemente Corea ha asignado la prioridad en la promoción a las industrias pequeña y mediana y las intensivas en tecnología, de maquinaria e insumos industriales. También ha destacado la investigación y el desarrollo tecnológicos. Desde mediados del presente decenio, algunos de los mayores conglomerados industriales coreanos empezaron a fortalecer su presencia en el comercio internacional de productos de punta, tales como televisores de color, microcomputadoras, hornos de microondas, videocaseteras, etc. En 1984 y 1985 el automóvil de la empresa coreana Hyundai fue el más vendido en Canadá; a comienzos de 1986 esta empresa empezó a penetrar exitosamente con vehículos subcompactos en el mercado estadounidense. En el rubro de las máquinas-herramienta, la producción de Corea del Sur creció a una tasa media anual superior a 40% de 1971 a 1981. En el mismo lapso el valor de sus exportaciones totales pasó de 155 millones a 21 000 millones de dólares; en 1986 fue de 34 000 millones.

En Taiwán, la producción de máquinas-herramienta se multiplicó 11 veces de 1970 a 1980 y las exportaciones respectivas aumentaron casi 32 veces. Tres cuartas partes de estas exportaciones consisten en productos técnicamente simples, tales como tornos de banco, máquinas perforadoras de banco, fresadoras verticales y de torreta, y sierras de banda. Sin embargo, a mediados de los años ochenta se inició la producción de maquinaria de control numérico.<sup>6</sup>

Tendencias parecidas se registraron en Hong Kong, donde la producción de bienes de capital creció a una tasa media anual de 26% de 1973 a 1980; en este último año se exportó 33% de dicha producción.

En síntesis, desde mediados de los años setenta se hizo evidente un profundo cambio en la estructura tanto de la producción como de las exportaciones manufactureras al cobrar una creciente importancia las industrias y los productos técnicamente más avanzados (véase el cuadro 1).

En el cuadro 2 se aprecia la participación cada vez mayor de las exportaciones en el producto de los PIR asiáticos, lo que contrasta significativamente con los porcentajes de algunos países latinoamericanos.

6. Alice H. Amsden, "The Division of Labour is Limited by the Rate of Growth of the Market: The Taiwan Machine Tool Industry in the 1970's", en *Cambridge Journal of Economics*, núm. 9, 1985, p. 272.

CUADRO 1

Corea y Taiwán: exportaciones manufactureras, 1975-1981  
(Porcentajes)

|                   | Corea        |              | Taiwán       |              |
|-------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
|                   | 1975         | 1981         | 1975         | 1981         |
| Industria liviana | 65.3         | 48.0         | 68.8         | 57.9         |
| Industria pesada  | 34.7         | 52.0         | 31.2         | 42.1         |
| <i>Total</i>      | <i>100.0</i> | <i>100.0</i> | <i>100.0</i> | <i>100.0</i> |

Fuente: Bela Balassa, *The Newly Industrializing Countries in the World Economy*, Pergamon Press, Nueva York, 1983, pp. 396-397.

CUADRO 2

PIB de algunos países de Asia y América Latina  
(Porcentajes)

|                       | 1960              | 1965  | 1970 | 1975 | 1980  | 1985  |
|-----------------------|-------------------|-------|------|------|-------|-------|
| <i>Asia</i>           |                   |       |      |      |       |       |
| Corea                 | 0.8               | 5.9   | 9.5  | 24.0 | 28.1  | 35.1  |
| Singapur              | 161.7             | 101.6 | 81.9 | 95.4 | 170.7 | 130.5 |
| Taiwán                | 9.6               | 16.0  | 26.3 | 34.5 | 48.4  | 51.9  |
| Hong Kong             | 65.1 <sup>a</sup> | 61.5  | 69.6 | 64.2 | 71.6  | 88.2  |
| <i>América Latina</i> |                   |       |      |      |       |       |
| Argentina             | 15.8 <sup>b</sup> | 11.1  | 11.5 | 5.3  | 5.2   | 15.9  |
| Brasil                | 6.7               | 5.0   | 5.6  | 6.9  | 8.1   | 12.5  |
| México                | 6.2               | 5.6   | 4.0  | 3.4  | 8.4   | 12.6  |

a. 1961.

b. 1963.

Fuente: FMI, *International Financial Statistics*; Council for Economic Planning and Development, *Taiwan Statistical Data Book*, 1985; FMI, *IFS, Supplement on Output Statistics*, 1986, y ONU, *Monthly Bulletin of Statistics*.

El gradual acercamiento a la frontera productiva de las principales manufacturas de los países desarrollados hizo más lenta la penetración de los productores asiáticos en los mercados internacionales. Si bien continúa el ascenso de las exportaciones, es improbable que se repitan los ritmos acelerados de los años sesenta. En el caso de Corea, la actividad exportadora alcanzó su mayor dinamismo de 1962 a 1980, cuando la tasa media anual de crecimiento fluctuó alrededor de 30%. Esta tendencia se debilitó en 1980-1984, ya que si bien las exportaciones siguieron creciendo, lo hicieron a una tasa media anual ponderada de 13.6 por ciento.

A comienzos de los ochenta se inició un debilitamiento relativo del dinamismo exportador de las principales economías asiáticas de industrialización reciente. Los aspectos críticos más notorios fueron los acentuados desequilibrios de la balanza comercial, el fortalecimiento de las presiones inflacionarias, la creciente deuda externa y el menor grado de utilización de la capacidad instalada.

No obstante esos problemas, en el último cuarto de siglo los PIB del Sudeste Asiático han tenido un dinamismo económico sin

CUADRO 3

PIB, exportaciones y PIB per cápita de algunos países de Asia y América Latina  
(Porcentajes y dólares)

|                       | Variación promedio anual 1976/1986 |               | PIB per cápita en 1986 (dólares) |
|-----------------------|------------------------------------|---------------|----------------------------------|
|                       | PIB                                | Exportaciones |                                  |
| <i>Asia</i>           |                                    |               |                                  |
| Corea                 | 7.2                                | 13.5          | 2 140                            |
| Singapur              | 6.5                                | 8.3           | 6 560                            |
| Taiwán                | 8.0                                | 13.2          | 3 230                            |
| Hong Kong             | 8.6                                | 8.4           | 6 620                            |
| <i>América Latina</i> |                                    |               |                                  |
| Argentina             | 0.4                                | 9.0           | 2 290                            |
| Brasil                | 3.4                                | 12.8          | 1 730                            |
| México                | 3.7                                | 6.6           | 1 370                            |

Fuente: "The Asian NICs and US Trade", en *World Financial Markets*, Morgan Guaranty Trust of New York, enero de 1987.

precedente en la economía mundial. En los cuatro países el producto per cápita creció de 1965 a 1983 a tasas medias anuales de 7%, frente a poco menos de 5% en Japón y menos de 2% en Estados Unidos, y muy por encima de las alcanzadas en naciones de América Latina (véase el cuadro 3).

Para una cabal comprensión del alto dinamismo de las exportaciones y el extraordinario crecimiento de los cuatro países del Sudeste Asiático se requiere considerar los factores internos y externos que favorecieron su notable desempeño.

### La industrialización como motor de crecimiento económico.

En Occidente, la industrialización del Sudeste Asiático ha estado rodeada por interpretaciones en las que la mitología desempeña un papel importante: o se acentúa su absoluta originalidad histórica, lo cual limita la posibilidad de aprender a aprovechar sus aspectos positivos, o se le considera un estrecho paradigma de *laissez-faire*.

Una escuela de pensamiento señala que los países asiáticos han logrado alcanzar "niveles de precios correctos", es decir, que han mantenido un tipo de cambio real competitivo y han aplicado una acentuada apertura comercial, sin discriminar entre grandes grupos de actividad industrial. Otro enfoque señala que en estas economías el Gobierno ha intervenido activamente en el mercado para promover actividades o empresas específicas.

A continuación se examinan las modalidades de la intervención estatal en la economía a fin de determinar si la realidad confirma la idea del "Estado ausente".

Los indicadores disponibles muestran que el proceso de desarrollo de esos países asiáticos se ha basado no tanto en el *laissez-faire*, sino más bien en la deliberada formulación y eficaz ejecución de políticas gubernamentales bien articuladas. Asimismo, ha habido una activa participación gubernamental en diversos procesos productivos. Al respecto, en el cuadro 4 se muestra la par-

CUADRO 4

Participación de los gastos del Gobierno como porcentaje del PIB de algunos países de Asia y América Latina

|                       | 1965              | 1970              | 1975              | 1980              | 1985 |
|-----------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|------|
| <i>Asia</i>           |                   |                   |                   |                   |      |
| Corea                 | 16.7 <sup>a</sup> | 17.2              | 17.2              | 20.3              | 19.8 |
| Singapur              | 20.9              | 20.1              | 23.1              | 24.9              | 26.7 |
| Taiwán                | 21.1              | 23.5              | 23.0              | 26.7              | 24.1 |
| Hong Kong             | 16.7              | 11.3 <sup>b</sup> | 11.1 <sup>c</sup> | 11.6 <sup>d</sup> | —    |
| <i>América Latina</i> |                   |                   |                   |                   |      |
| Argentina             | 10.0 <sup>e</sup> | 17.8              | 21.3              | 20.9              | 30.2 |
| Brasil                | 10.2              | 10.2              | 9.4               | 9.2               | 11.4 |
| México                | 11.1 <sup>a</sup> | 10.9              | 17.0              | 18.9              | 23.9 |

a. 1966. b. 1968. c. 1976. d. 1979. e. 1987.

Fuente: FMI, *International Financial Statistics*; Council Economic Planning and Development, *Taiwan Statistical Data Book*, 1985; Trade Development Council, *Investment Hong Kong*, 1969; Department of Industry, *Hong Kong in the 80's, Industrial Investment*; FMI, *IFS, Supplement on Output Statistics*, 1986.

ticipación de los gastos del Gobierno en el PIB de algunos países de Asia y América Latina.

En promedio hubo mayor participación gubernamental en los países asiáticos; sin embargo, se mantuvo estable y creció sólo cuatro puntos porcentuales en 20 años. En comparación, aunque en los países latinoamericanos las tasas de participación fueron menores al principio, tuvieron un elevado dinamismo y se duplicaron en el período considerado.

Además, en los países asiáticos no se ha permitido que las empresas gubernamentales sean una carga para el erario, lo que ha influido en la proporción del déficit público respecto del PIB en estos países (véase el cuadro 5).

En lo que atañe a la elaboración de políticas y planeación del desarrollo, es ilustrativo el caso coreano. A partir de 1962, con el primer plan quinquenal, se determinaron objetivos estratégicos de largo plazo, instrumentados con una gran variedad de medidas discrecionales de política industrial sectorial.

Si bien en las primeras etapas de la industrialización la atención se centró en el desarrollo de la infraestructura y en las industrias básicas, paulatinamente el Gobierno reorientó la promoción hacia los sectores y actividades que garantizaban una mayor penetración en el comercio internacional y la consolidación de un aparato productivo integrado. En este proceso se pasó del fomento a la industria liviana al apoyo cada vez más decidido a la de bienes de capital.

En la construcción, los astilleros, la siderurgia y la producción de varios insumos industriales básicos, el Gobierno realizó grandes inversiones para dotar al país de una infraestructura moderna, tarea que no podía realizar la iniciativa privada en virtud del elevado monto de los recursos necesarios. Simultáneamente la política macroeconómica se orientó a regular los precios de algunos

CUADRO 5

Déficit y superávit del Gobierno como proporción del PIB de algunos países de Asia y América Latina (Porcentajes)

|                       | 1965               | 1970              | 1975              | 1980              | 1985   |
|-----------------------|--------------------|-------------------|-------------------|-------------------|--------|
| <i>Asia</i>           |                    |                   |                   |                   |        |
| Corea                 | -0.57 <sup>a</sup> | -0.77             | -1.97             | -2.24             | 1.26   |
| Singapur              | -2.71              | 3.43              | 2.12              | 0.41              | 1.55   |
| Taiwán                | 0.89               | 0.91              | 1.29              | 1.44              | 0.46   |
| Hong Kong             | -1.29              | 0.50 <sup>b</sup> | 1.52 <sup>c</sup> | 1.34 <sup>d</sup> | —      |
| <i>América Latina</i> |                    |                   |                   |                   |        |
| Argentina             | -1.67 <sup>e</sup> | -2.22             | -10.28            | -3.59             | -4.80  |
| Brasil                | -1.36              | -0.36             | 0.01              | 0.01              | 0.97   |
| México <sup>f</sup>   | -0.88              | -3.78             | -10.01            | -8.50             | -10.54 |

a. 1966. b. 1968. c. 1976. d. 1979. e. 1967. f. Requerimientos financieros del sector público.

Fuente: FMI, *International Financial Statistics*; Council Economic Planning and Development, *Taiwan Statistical Data Book*, 1985; Trade Development Council, *Investment Hong Kong*, 1969; Department of Industry, *Hong Kong in the 80's, Industrial Investment*; FMI, *IFS, Supplement on Output Statistics*, 1986.

recursos estratégicos, las tasas de interés, las tarifas de transporte y los productos agrícolas de mayor consumo.

Algunas de las medidas económicas del Estado fueron las exenciones de impuestos hasta por un período de cinco años, la política selectiva de gasto público, los diversos incentivos a los exportadores, los planes de depreciación acelerada —hasta por 100% para empresas extranjeras—, y las restricciones cuantitativas a las importaciones que pudieran dificultar el crecimiento inicial de las industrias estratégicas.

Desde principios de los sesenta la planificación económica se convirtió en un amplio sistema de concertación entre el Estado y la iniciativa privada.

Los planes sectoriales se discuten entre funcionarios del Gobierno, empresarios y expertos de diversas disciplinas. Los incentivos que otorga el Gobierno se condicionan al logro de los objetivos acordados, al tiempo que la posición de los dirigentes de las empresas públicas depende del cumplimiento de las metas sectoriales.<sup>7</sup> El carácter dirigista de la política económica se fortalece por el hecho de que se define en función de una relación privilegiada con las grandes empresas, las que son permanentemente consultadas sobre las políticas oficiales, estableciéndose así un vasto sistema de apoyos y compromisos recíprocos.

La experiencia de Taiwán se asemeja en términos generales a la coreana. A partir de la aprobación del Estatuto para la Promoción de Inversiones, en septiembre de 1960, se activó una amplia política industrial, cuyas medidas principales fueron la exención de impuestos durante cinco años a las nuevas empre-

7. Kwan S. Kim, *Política industrial y desarrollo en Corea del Sur*, Nafin-ONU, México, 1985, p. 95.

sas dedicadas a la elaboración de productos estratégicos, las reducciones fiscales y la eliminación de aranceles a la importación de insumos de las actividades consideradas vitales para el crecimiento.

Además de la similitud del esquema de desarrollo y el sistema de regulación estatal de la economía, Corea y Taiwán tienen una experiencia común en las primeras fases de la industrialización: la reforma agraria. No obstante el carácter burocrático-autoritario de los dos regímenes políticos, las reformas agrarias realizadas a fines de los años cuarenta y comienzos de los cincuenta fueron especialmente profundas y afectaron los intereses latifundistas en favor de la pequeña propiedad. Las obras públicas rurales (electrificación, caminos), los subsidios a los fertilizantes y el otorgamiento de servicios técnicos agrícolas gratuitos así como un desarrollo industrial tendiente a absorber cuotas crecientes de mano de obra agrícola, contribuyeron a homogeneizar el mercado interno al aumentar la productividad agrícola y el nivel de bienestar rural.

La segunda noción que generalmente se asocia al éxito de los PIR del Sudeste Asiático es la apertura económica externa, pragmática y selectiva.

En la mejor tradición japonesa,<sup>8</sup> la política comercial se ha caracterizado por una alta discrecionalidad. Aunque la estrategia predominante era la promoción de exportaciones, nunca se excluyó el uso de instrumentos comerciales destinados a fortalecer el proteccionismo en algunos períodos y para ciertos productos.

Sobre la experiencia coreana, Kwan S. Kim comenta: "Para asegurar el mercado interno, el Gobierno, además de desempeñar un importante papel como demandante, introdujo un conjunto de barreras proteccionistas una vez iniciado el proceso productivo correspondiente, las cuales incluían cuotas y tarifas y una lista de productos cuya importación estaba prohibida."<sup>9</sup>

El proteccionismo no se adoptó como política indiscriminada de industrialización, sino como un instrumento muy selectivo y transitorio para favorecer el dinamismo inicial de sectores estratégicos. Un rasgo característico de la experiencia coreana es el elevado proteccionismo a los productos agrícolas; en contraste, el de los productos manufacturados tiende a reducirse mediante menores aranceles y la disminución tanto de las restricciones cuantitativas como de la importancia relativa de los productos de importación prohibida.

A comienzos del siglo XIX el libre comercio de granos era el instrumento ricardiano para reducir las rentas agrícolas en Inglaterra y, de paso, disminuir el peso político de los terratenientes. En cambio, en la segunda mitad del siglo XX, con el proteccionismo agrícola en Corea se pretende estimular la producción interna de

alimentos, garantizar la autosuficiencia alimentaria y elevar el nivel de ingresos en un sector cuya productividad no aumenta tan rápido como en el de las manufacturas. De fines de los años sesenta a fines de los setenta, la protección nominal para los productos agrícolas pasó de 17 a 55 por ciento, mientras que en el mismo período la protección nominal en la actividad manufacturera descendió de 12 a 10 por ciento.<sup>10</sup>

En Taiwán, la apertura a las importaciones se caracteriza por ser selectiva y gradual. Según Fajnzylber, "entre 1953 y 1976 el porcentaje de los rubros de importación controlada se mantiene prácticamente constante; en 1953, más de 36% pertenecía a esta categoría, y en 1976, 41%. Es decir, durante el período en que se instrumenta la política de industrialización, la protección a la fabricación local está claramente presente".<sup>11</sup>

Incluso en el caso de las máquinas-herramienta, sector en el cual Taiwán ha registrado avances considerables desde la segunda mitad de los años setenta, las importaciones se permiten con liberalidad; sin embargo, están prohibidas para los distribuidores de maquinaria y tampoco se autorizan las procedentes de algunos países que constituyen una grave amenaza competitiva, como Japón, Corea del Sur y Hong Kong.<sup>12</sup> Al inicio de los años sesenta, la política de promoción de exportaciones condujo a reducir de modo considerable los controles administrativos a la importación; sin embargo, sobre todo desde mediados de los años setenta, se han impuesto requisitos a la importación para impulsar las ramas nacionales de bienes intermedios y de maquinaria y equipo industrial.<sup>13</sup>

En Singapur prácticamente no había restricciones para importar, y se han reducido paulatinamente los de por sí bajos aranceles existentes.

Estas experiencias demuestran que la promoción de exportaciones no se realizó en el marco de una apertura comercial indiscriminada, sino que se procuró sustituir importaciones en las ramas y actividades consideradas vitales en cada etapa de desarrollo. Comparada con la experiencia latinoamericana, la de los países asiáticos destaca por la flexibilidad con que se aplicó una política selectiva de sustitución de importaciones compatible con la promoción de exportaciones.

Lo expuesto permite mostrar dos características en gran medida comunes de los PIR asiáticos. La primera es que los gobiernos instrumentaron proyectos de crecimiento industrial de largo plazo, que se distinguen por la estrecha colaboración entre el Estado y la iniciativa privada, así como por la capacidad de reorientarlos y adaptarlos en función del comercio mundial. La segunda es que, aunque estos países se orientan a una creciente apertura comercial externa, ésta no se realiza en forma completa e indiscriminada, sino que se adapta a los objetivos sectoriales y macroeconómicos específicos.

8. Es sugerente la comparación de las políticas coreana y taiwanesa, a comienzos de los años sesenta, con la política japonesa de fines de los cuarenta. En el caso japonés, a partir de 1948, mientras se introducían esquemas de control de precios, selectividad del crédito, etc., se fortalecía el control de cambios y, para controlar las importaciones, se establecían tipos de cambio distintos para importaciones y exportaciones. Véase Japan External Trade Organization (JETRO), *Japan's Postwar Industrial Policy*, Tokio, enero de 1985, pp. 10-11.

9. Kwan S. Kim. *op. cit.*, p. 56.

10. El nivel de protección nominal para alimentos procesados pasa de 3 a 40 por ciento; el de maquinaria, de 30 a 18 por ciento, y el de equipo de transporte, de 55 a 31 por ciento. Véase Fernando Fajnzylber, "Reflexiones sobre industrialización exportadora del Sudeste Asiático", en *Revista de la CEPAL*, núm. 15, diciembre de 1981, p. 125.

11. F. Fajnzylber, *op. cit.*, p. 126.

12. A.H. Amsden, *op. cit.*, p. 282.

13. Bela Balassa, *The Newly Industrializing Countries in the World Economy*, Pergamon Press, Nueva York, 1983, p. 402.

Además de estas dos características y de la capacidad para ubicarse dinámicamente en segmentos tecnológicos intermedios del comercio internacional, el desarrollo de los cuatro países del Sudeste Asiático se debió también a otros factores internos que es oportuno señalar.

En primer lugar, el costo y las condiciones de trabajo. En la siderurgia coreana se trabajan 2 640 horas anuales, lo que significa, suponiendo 50 semanas de trabajo al año, 53 horas de trabajo semanales, 30% más que la jornada inferior a las 40 horas semanales en las industrias siderúrgicas japonesa y estadounidense. Además, el salario medio por hora coreano es de 3 dólares, contra 12 en Japón y más de 20 en Estados Unidos.<sup>14</sup>

En Taiwán la situación es parecida: 50% de los trabajadores manufactureros labora de 40 a 49 horas por semana, mientras el resto trabaja 50 horas o más.<sup>15</sup>

En los cuatro países en cuestión el trabajo femenino es esencial en algunas ramas, tales como la electrónica, el calzado, la ropa, los juguetes, etc. En estas actividades, en 1982 el salario más las prestaciones para el trabajo femenino no calificado oscilaba entre 80 centavos y dos dólares la hora, correspondiendo el menor salario a Taiwán y el mayor a Corea del Sur.

No obstante, a partir de mediados de los años sesenta, en los cuatro países, especialmente en Corea del Sur, los salarios medios muestran una clara tendencia al alza. En Corea y Taiwán, de 1974 a 1979 el aumento del salario real fue de 100 y 69 por ciento, respectivamente.<sup>16</sup> Sin embargo, a partir de 1980 la tasa de crecimiento del salario real tiende a reducirse, presumiblemente como consecuencia de una política salarial más estricta después del segundo choque petrolero de 1979.

Por otro lado, las estructuras burocrático-autoritarias de los países en estudio, excepto en Hong Kong, han impedido la formación de centrales sindicales. Sólo existen sindicatos de empresa que operan en medio de graves restricciones legales.

Además, el estímulo a la investigación científica en los países asiáticos se convirtió en una preocupación permanente de los gobiernos desde los años setenta, es decir, a partir de que el crecimiento de las exportaciones manufactureras con bajo contenido tecnológico impuso la necesidad de lograr nuevos avances en la productividad, una mayor eficiencia productiva y más capacidad innovadora en los productos finales. Las inversiones en investigación científica en Corea representaron en 1982 cerca de 1% del PNB; se esperaba que a fines del quinto plan quinquenal en 1986 el porcentaje llegaría a 2, similar al de Japón, Suecia y Holanda. En Taiwán, a comienzos de los años ochenta, operaban más de 600 centros de investigación tecnológica estrechamente vinculados con las empresas, el Gobierno y las universidades.

En el caso coreano ha sido significativa la alta concentración de la actividad manufacturera, que muchas veces se ha justificado con economías de escala reales o imaginarias, lo que ha facilitado presumiblemente la consolidación de las relaciones entre el

Gobierno y la iniciativa privada. Ello ha favorecido, además, la relación clara entre concesiones gubernamentales y el esclarecimiento de los objetivos de las empresas. Las ventas de las cuatro mayores empresas coreanas en 1984 representaron 45% del PNB en aquel año, una de las más elevadas concentraciones en el mundo.

Además de los aspectos estrictamente económicos cabe mencionar que en Corea del Sur, Taiwán y Hong Kong está vigente una herencia cultural tradicionalista. En las sociedades poco diversificadas étnica y culturalmente, la fuerza de cohesión ha sido una serie de valores tradicionales de raíz confuciana: el respeto a las jerarquías y a las autoridades, un fuerte espíritu nacionalista, y una profunda convicción de que el Estado debe ser el coordinador supremo de las iniciativas sociales. Adicionalmente, es importante destacar que el éxito de Corea del Sur es producto, en gran medida, de factores no económicos: principalmente la necesidad de una fuerte defensa militar para asegurar su soberanía nacional. A esto se añade que Corea del Sur, Taiwán y Singapur han vivido varias décadas bajo regímenes autoritarios, decididos a impulsar procesos de industrialización acelerada. Lo anterior es característico de los cuatro países y explica parcialmente su crecimiento.

### Entorno económico internacional

En el curso de los últimos decenios, diversas condiciones externas favorecieron el esfuerzo industrializador de los países asiáticos. La industrialización sustentada en las exportaciones no habría tenido éxito sin los siguientes cuatro factores principales:

En primer lugar, las modificaciones en la división internacional del trabajo, propiciadas por el traslado de líneas de producción a países con escaso desarrollo donde podrían operar con más eficiencia que en los países adelantados.

En segundo lugar, el inicio de las estrategias exportadoras coincidió con un período de rápida expansión del comercio internacional y con el aumento del precio de los productos manufacturados de exportación. En tercer lugar, el variado apoyo que estos países recibieron por su papel geopolítico en el enfrentamiento Este-Oeste. En cuarto lugar, el liderazgo y el efecto dinamizador que ejerció Japón sobre sus antiguas colonias. A continuación se tratará cada uno de estos aspectos.

Debido al crecimiento de los costos del trabajo en los países centrales y la aprobación de legislaciones laborales más favorables a los trabajadores, a partir de la segunda mitad de los años sesenta se difundieron prácticas de subcontratación internacional y de inversión extranjera directa en las áreas con bajos salarios y mayor estabilidad política. Cabe señalar el caso de la Toyota, que sólo produce 30% de sus partes en Japón y el resto proviene fundamentalmente de la subcontratación internacional.

La inversión extranjera directa ha sido ampliamente promovida mediante el establecimiento de zonas de libre comercio y mecanismos de coinversión con empresarios nacionales para promover proyectos de desarrollo en actividades de alta tecnología; proyectos intensivos en mano de obra; establecimiento de la industria maquiladora de exportación; proyectos dependientes de recursos y materias primas y, finalmente, proyectos orientados al mercado interno.

14. K.S. Kim, *op. cit.*, p. 32.

15. A.H. Amsden, *op. cit.*, p. 281.

16. Bela Balassa, *op. cit.*, p. 259.

Es importante destacar que en Corea, desde su temprano desarrollo en los sesenta, se consideró a la industria maquiladora de exportación como un medio de transición tecnológica, de maduración industrial y de calificación de la mano de obra. Además, siempre hubo una estrategia clara para aumentar el grado de integración nacional de los productos maquilados en la que se precisaban compromisos específicos de incorporación de componentes nacionales. En la actualidad hay una alta vinculación entre las industrias productoras de bienes intermedios, de capital y de componentes electrónicos. Del total de insumos utilizados por las industrias maquiladoras 50% es de origen coreano.

La industrialización exportadora de Hong Kong se inició fundamentalmente a fines de los años cincuenta y comienzos de los sesenta, sobre la base de la subcontratación internacional en el sector de las prendas de vestir. "Se crearon las condiciones que permitieran que los productos elaborados en la periferia pudieran penetrar hasta el corazón del sistema capitalista gracias a Sears Roebuck, J.C. Penny, Montgomery Ward, y otras importantes cadenas comerciales estadounidenses. En la medida en que esta relación se hizo más rentable, la actividad manufacturera de Hong Kong se volvió más complicada y los pedidos externos se hicieron más grandes mientras comenzaban a requerirse diseños más complejos."<sup>17</sup> En la medida en que los salarios y otros costos comenzaron a crecer en Hong Kong, se estimuló a las empresas locales para que pasaran a niveles de mayor complejidad tecnológica, tanto en los procesos como en los productos.

Si bien la estrecha relación entre la industrialización del Sudeste Asiático y las empresas transnacionales no ha impedido el crecimiento de "núcleos endógenos" de industrialización en el área,<sup>18</sup> quedan de todos modos algunas dudas acerca del carácter endógeno de su crecimiento. "Hong Kong se ofrece a sí mismo como un taller disponible para producir bienes a bajo costo y eficientemente, bajo las especificaciones de los contratistas norteamericanos."<sup>19</sup> Aunque los autores de la frase anterior consideran el camino mencionado como el mejor para Hong Kong, parece dudoso que pueda ser viable o incluso deseable para países que pretendan establecer bases consistentes y propias de industrialización.

La segunda circunstancia, mencionada al principio de este apartado como una variable externa favorable, es el dinamismo del comercio internacional cuando comenzaba el proceso de industrialización exportadora de los PIR asiáticos.

De 1960 a mediados de los años setenta, el comercio internacional creció a tasas anuales de alrededor de 10%. En este ambiente, las exportaciones manufactureras asiáticas encontraron condiciones adecuadas para su expansión. Sin embargo, desde mediados de los años setenta el dinamismo del comercio internacional<sup>20</sup> ha decrecido considerablemente, registrando

17. John S. Henley y Mee-Kaw Nyaw, "A Reappraisal of the Capital Goods Sector in Hong Kong: The Case for Free Trade", en *World Development*, vol. 13, núm. 6, 1985, p. 743.

18. Esta relación debe asociarse probablemente a dos circunstancias decisivas: la moderada disparidad en la distribución del ingreso, que ha permitido cierto crecimiento del mercado interno, y las políticas estatales explícitas y consistentemente orientadas a la industrialización.

19. J.S. Henley y Mee-Kaw Nyaw, *op. cit.*, p. 744.

20. FMI, *World Economic Outlook*, abril de 1985, p. 225.

CUADRO 6

*Exportaciones de mercancías de algunos países asiáticos (Tasas anuales de crecimiento)*

|                         | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 |
|-------------------------|------|------|------|------|------|
| Corea                   | 39.5 | 18.0 | 14.4 | -3.6 | 11.5 |
| Taiwán                  | 50.3 | 7.7  | 28.3 | 8.9  | 10.6 |
| Singapur                | 19.4 | 13.7 | 10.7 | 21.7 | 16.2 |
| Exportaciones mundiales | 13.0 | 5.0  | 5.0  | 5.0  | 4.5  |

Fuente: FMI, *International Financial Statistics*, 1982; Republic of China, *Statistical Yearbook of the Republic of China*, 1982.

tasas anuales de crecimiento de alrededor de 3.5% de 1977 a 1984. Aun así, en este período las exportaciones de los PIR asiáticos mantuvieron un crecimiento considerable, como se muestra en el cuadro 6.

Incluso en el lapso de 1980 a 1984, cuando las exportaciones mundiales se redujeron de 1.88 a 1.77 billones de dólares, las exportaciones coreanas pasaron de 17 500 a 29 200 millones, mientras que las provenientes de Singapur crecieron de 19 400 a 24 100 millones de dólares.<sup>21</sup>

Varios elementos explican ese sostenido éxito exportador. En primer lugar, cuando se dio el primer choque petrolero, en 1973, los países en cuestión ya contaban con estructuras productivas nacionales relativamente sólidas y habían ampliado su red de comercialización internacional. En segundo término, se realizaron esfuerzos para incorporar tecnologías más avanzadas y establecer relaciones privilegiadas con las empresas transnacionales que operan en áreas cercanas a la frontera tecnológica. En tercer lugar, sobre todo en el caso de Corea del Sur, se pudo aprovechar la nueva demanda de bienes de capital proveniente de los países del Medio Oriente que se beneficiaron de los choques petroleros de 1973 y 1979.

Además, cuando a partir de la segunda mitad de los años setenta varias empresas de los países centrales empezaron a reequiparse, las del Sudeste Asiático estaban en las mejores condiciones para proporcionar máquinas-herramienta y bienes de capital a precios internacionalmente competitivos.

De 1973 a 1979 las exportaciones de bienes de capital (CUCI: 7-732) provenientes de los PIR del Extremo Oriente elevaron su participación en el total mundial de 4.0 a 5.3 por ciento, mientras que en el mismo período la participación conjunta de Brasil y México se redujo de 3.7 a 3.4 por ciento.

Otro factor externo que debe considerarse son las diversas formas en que Estados Unidos apoyó a estos países desde la posguerra, por su localización en zonas geopolíticas estratégicas.

Con relación al cuarto elemento, es importante destacar la influencia fundamental de Japón sobre Corea, en una relación centro-periferia. Corea fue colonia japonesa hasta 1945. En una primera etapa Japón explotaba los recursos naturales de Corea

21. Banco de México, *Boletín de Economía Internacional*, núm. 4, México, octubre-diciembre de 1985, p. 78.



y le vendía manufacturas; más tarde intentó convertir a Corea en una base logística de su propio desarrollo industrial, lo que implicó el establecimiento de algunas industrias ligeras y pesadas en la península.

La mayor parte de las plantas de las industrias pesada y eléctrica que surgieron durante el período colonial, así como la explotación de los principales recursos minerales, se localizaron al norte de Corea, en tanto que en el sur se concentró la agricultura y la manufactura de algunos bienes de consumo. La independencia de Japón en 1945 y la guerra de Corea (1950-1953), significó para Corea del Sur un arduo trabajo de reconstrucción.

Durante los años cincuenta el ingreso per cápita era de unos 500 dólares y más de dos tercios de la población laboraba en el sector primario, con todas las características de un país subdesarrollado. Sin embargo, la estrategia orientada al exterior logró un crecimiento económico espectacular, cuyas variables principales ya se expusieron. Actualmente Corea sigue manteniendo una alta dependencia de Japón, ya que 50% de sus importaciones de bienes intermedios y de capital provienen de ese país, con el cual ha registrado tradicionalmente un déficit comercial que compensa el superávit con Estados Unidos.

### Algunas enseñanzas de la experiencia asiática

En los procesos industrializadores de los cuatro países sudasiáticos destaca, en primer lugar, el papel desempeñado por el Estado. En estos países éste ha realizado una resuelta tarea de estímulo y orientación de la economía. Lejos de disminuir su participación en el desarrollo, el Estado se convierte en el agente líder que lleva a cabo los proyectos de largo plazo para cubrir las necesidades de infraestructura y las actividades consideradas estratégicas, mientras se fortalece la red de conexiones y compromisos recíprocos entre el Gobierno y las empresas. Esto conduce al segundo aspecto: las ventajas comparativas.

En países escasamente integrados y sujetos a factores externos poco controlables, el mercado tiende a operar según objetivos de corto plazo. En esa situación, las ventajas comparativas estáticas tienden a reproducir las estructuras sociales rígidas y no pueden romper las modalidades de la subordinación externa. En el Sudeste Asiático la política económica se orientó a introducir estímulos para modificar los mecanismos automáticos del mercado, y crear en el futuro ventajas comparativas dinámicas.

Vale la pena preguntarse si el modelo económico asiático es exportable. Sin duda, la respuesta es negativa. Ningún modelo de desarrollo lo es. Cada país es un universo de tradiciones, relaciones sociales específicas, valores culturales, aspiraciones colectivas y estructuras económicas que requieren siempre respuestas originales, capaces de activar los factores dinámicos propios. El reto radica en estimular los componentes dinámicos que operan en la base de cada comunidad. Sin embargo, las experiencias ajenas sirven de referencia para reflexiones y proyectos propios.

En consecuencia, intentaremos demostrar que la industrialización de los países sudasiáticos se dio en condiciones nacionales muy especiales y situaciones internacionales irrepetibles. Sin embargo, hay algunas enseñanzas positivas que deberían ser objeto de reflexión.

La primera consideración es que las condiciones del comercio internacional de los años recientes son muy distintas de las que prevalecieron en los años cincuenta y la primera mitad de los setenta. Las exportaciones del Sudeste Asiático tuvieron éxitos iniciales considerables en un mundo de gran dinamismo comercial. En tal situación, y aprovechando circunstancias internas especiales, fue posible consolidar las estructuras productivas orientadas al exterior, mientras se construía una red de canales de comercialización cada vez más amplia. En los años sesenta, por cada unidad que aumentaba el PIB de los países desarrollados de economía de mercado, sus importaciones aumentaban en 1.75 unidades. De 1970 a 1984 la elasticidad bajó hasta un valor medio de 1.1.<sup>22</sup>

Por otro lado está el problema del creciente proteccionismo. En los tres decenios posteriores a la segunda guerra mundial, en el marco del GATT los aranceles se convirtieron en el instrumento regulador de la competencia internacional. Las restricciones cuantitativas tendían a perder importancia de modo progresivo, limitándose a situaciones específicas y definidas con precisión. Sin embargo, a partir de los años setenta comenzaron a proliferar de manera creciente las barreras no arancelarias. Algunas de ellas se orientan a la limitación de las cantidades importadas y otras a regular los precios de las importaciones. Entre las más importantes se pueden mencionar las prohibiciones absolutas para importar ciertos productos, las cuotas a la importación, los derechos *antidumping* y compensatorios, los precios mínimos y las "restricciones voluntarias", entre otras.

El creciente proteccionismo, además de los procedimientos legales contra supuestas prácticas desleales de comercio, ha creado un clima de incertidumbre que convierte al comercio internacional en una actividad especialmente riesgosa.

En consecuencia, los modelos de desarrollo orientados prioritariamente a las exportaciones tienen grandes riesgos y limitaciones. Recientemente se han expuesto nuevos argumentos contra las exportaciones de manufacturas; uno de ellos se conoce como la "falacia de la generalización". En un estudio realizado en 1982, William Cline<sup>23</sup> sostiene, refiriéndose a 1976, que si el modelo exportador adoptado por Taiwán, Corea del Sur, Hong Kong y Singapur, se hubiera extendido a los países en desarrollo, las exportaciones manufactureras de estos últimos a las siete principales naciones industrializadas hubieran alcanzado niveles siete veces superiores a lo observado. Cline considera que una penetración de exportaciones manufactureras en los países desarrollados superior a 15% del consumo aparente en cada sector específico habría causado una reacción proteccionista drástica de los importadores.

Con el "modelo asiático" extendido, y considerando los 80 sectores de la CUCI, la posible participación de las exportaciones provenientes de los países en desarrollo excedería 15% del consumo aparente en 43 sectores en Estados Unidos; 41 en la RFA; 43 en el Reino Unido, y 33 en Japón.

Ante una penetración tan extensa, sería lógico esperar que las

22. VI UNCTAD, "El proteccionismo, las relaciones comerciales y el ajuste estructural", Tema 10, Belgrado, junio de 1983, p. 5; FMI, *World Economic Outlook*, 1985.

23. William Cline, "Can The East Asian Model of Development Be Generalized?", en *World Development*, vol. IV, núm. 2, 1982.

reacciones proteccionistas fueran de gran intensidad. Concluye Cline: "Es sumamente engañoso pretender la esquematización del modelo asiático de desarrollo, ya que la generalización de la estrategia exportadora provocaría reacciones proteccionistas que desearían su viabilidad."<sup>24</sup>

Otros factores reducen la posibilidad de usar modelos de crecimiento industrial basados en una rápida expansión de las exportaciones manufactureras. Por ejemplo, el efecto del desarrollo científico-tecnológico en la actividad manufacturera, particularmente de la mayor automatización. Cabe indicar que las innovaciones recientes y las que razonablemente se pueden esperar en los próximos años, sobre todo en la microelectrónica, pueden afectar las perspectivas exportadoras de los PIR. La creciente automatización y la difusión de procedimientos de manufactura flexible, controlados electrónicamente, tienden a reducir el peso relativo del factor trabajo en la estructura de los costos.

De esta forma, las ventajas asociadas con los menores costos de la mano de obra y de los recursos naturales en los países de la periferia tienden a ser cada vez más bajas, lo que permite prever una posible disminución de las inversiones extranjeras directas en estos países, así como una menor competitividad de los productos manufacturados provenientes de ellos. Por otro lado, los avances previsibles en la biotecnología podrían afectar significativamente varios productos tradicionales de exportación de los países en desarrollo.<sup>25</sup>

Es relevante señalar que independientemente de las condiciones externas que favorecieron el gran dinamismo exportador de los PIR asiáticos, la orientación exportadora parecía ser la única viable para países con dos características negativas de gran peso. En primer lugar, la carencia de recursos naturales y materias primas, cuya importación requería necesariamente una orientación externa compensatoria de la actividad manufacturera. En segundo lugar, la reducida demanda interna en Hong Kong y Singapur, que obligaba a especializarse más en determinadas actividades manufactureras y aprovechar la demanda externa, a fin de justificar una escala eficiente de producción.

Sin embargo, esto último ha sido cuestionado para el caso de Corea y Taiwán. Estudios recientes han mostrado que en la actualidad las economías de escala no son una limitante significativa para seleccionar los productos que se pueden sustituir. Corea del Sur tiene un mercado interno relativamente grande y potencialmente creciente, por su alto nivel de ingreso per cápita y lo suficientemente amplio para permitir un cambio en la composición de la demanda interna final y para influir en la producción de una amplia variedad de productos que en la actualidad se importan de Japón.

Por último, respecto de las enseñanzas que pueden derivarse de las experiencias de los PIR asiáticos, podemos señalar ocho aspectos, independientes tanto de la especificidad histórica de estos países como de las condiciones del entorno internacional que hicieron posible su éxito:

24. W. Cline, *op. cit.*, p. 89.

25. Véanse las interesantes observaciones de Gert Junne, en "Nuevas tecnologías: una amenaza para las exportaciones de los países en desarrollo", en STPS-PNUD/OIT, *Revolución tecnológica y empleo*, México, 1986, tomo I, pp. 41-64; Peter F. Drucker, "The Changed World Economy", en *Foreign Affairs*, 1986, pp. 768-791.

1) Capacidad del Estado para coordinar los diferentes agentes productivos en el esfuerzo de industrialización. Esta capacidad no ignora las señales provenientes del mercado pero tampoco postula una adecuación pasiva a sus dictados.

2) En las fases iniciales de sus procesos de industrialización, la distribución del ingreso era mucho más igualitaria de la que hay en México y en la mayoría de los países latinoamericanos. Una distribución relativamente más homogénea permitió mantener al mercado interno en expansión e hizo posible disponer de una fuerza de trabajo con un nivel de capacitación superior al de otros países en desarrollo.

3) El deseo de aumentar la productividad condujo a prestar mucha atención a la investigación científica y a la innovación en la ingeniería aplicada a la industria. La modernidad de esas sociedades se mide más por el avance de sus técnicas y formas de organización para la producción, que por los bienes que consumen.

4) La industrialización se realizó mediante procesos productivos que consideraban la escasez relativa de los recursos disponibles en cada etapa. Los procesos industriales con altos requerimientos de trabajo permitieron homogeneizar el mercado interno por medio de una demanda dinámica de trabajo, capaz de eliminar los residuos de desempleo y subempleo estructurales.

5) Al inicio de los ochenta, los países asiáticos, y en particular Corea, realizaron un esfuerzo considerable para eliminar la inflación crónica por medio de ajustes en las políticas fiscal y monetaria. El control de la inflación a partir de 1982 eliminó el régimen de tasas de interés reales negativas, lo que ocasionó un aumento significativo del ahorro interno<sup>26</sup> a 26% del PNB en 1983.

6) Las políticas de liberación comercial<sup>27</sup> (que consideran 95.4% de las importaciones del sector manufacturero y un arancel promedio de 16.9% en 1988) han tenido un gran éxito, contra lo que muchos expertos preveían. Esto ha sido producto en gran medida de factores externos y de la relación centro-periferia ejercida por Japón.

7) La liberación está limitada en varios aspectos: el mercado interno sigue sujeto a controles y ha habido poca liberación de los movimientos en la cuenta de capital de la balanza de pagos.

8) En los países asiáticos, la sustitución de importaciones y la promoción de exportaciones nunca fueron excluyentes. Los efectos de las políticas de apertura sólo son evidentes en el mediano o largo plazos, por lo que no deben esperarse resultados espectaculares inmediatos. Finalmente, la transición de una política de sustitución de importaciones a otra de promoción de exportaciones implica diversos costos sociales y económicos que deben considerarse. □

26. Rudiger Dornbusch y Yung Chul Park, "The External Balance of Korea", trabajo presentado en el Seminario sobre la Experiencia Coreana en Comercio y Desarrollo Industrial: su Relevancia para América Latina, celebrado en Seúl en noviembre y diciembre de 1986.

27. Hong Wontack, "Import Restrictions and Import Liberalization in Export Oriented Developing Economies: In Light of the Korean Experiences", manuscrito inédito, 1986; *The Liberalization Process in Economic Development*, L.B. Kransé y K. Kim (eds.), University of California Press, Berkeley, 1987.