

# La industrialización en América Latina y Asia Oriental: un análisis comparado

*Pablo Bustelo\**

**L**a falta de uniformidad del crecimiento industrial del Tercer Mundo es uno de los rasgos principales del comportamiento económico mundial de los últimos 30 años. Espe-

\* Profesor titular de Estructura Económica de la Universidad Complutense de Madrid.

cialmente notable es la divergencia entre Brasil, México, Argentina y Chile y los países asiáticos de industrialización reciente: Corea del Sur, Taiwan, Hong Kong y Singapur. El análisis comparado de las experiencias de esos dos grupos de naciones revela, en primer término, que las economías asiáticas han registrado una evolución más favorable que las latinoamericanas, a pesar de que

partieron de una base material menos sólida. El análisis también permite contrastar en forma empírica las interpretaciones teóricas disponibles sobre esa divergencia, desarrollar explicaciones más convincentes e incluso inferir algunas generalizaciones que pudiesen inspirar el crecimiento industrial de países de menor desarrollo.<sup>1</sup>

### Una comparación estadística

En el período 1965-1989 el crecimiento medio anual del PNB per cápita de los "dragones" asiáticos duplicó el de Brasil o México y fue muy superior al de Chile o Argentina (véase el cuadro 1). Conforme a estadísticas del GATT la participación de las cuatro economías asiáticas en las exportaciones mundiales se elevó de 1.6% en 1963 (frente al 7% de América Latina) a 7.8% en 1990; este indicador para Latinoamérica fue de 3.6%, con una población seis veces mayor (425 millones de habitantes frente a sólo 75).

CUADRO 1

*Tasas de crecimiento medio anual del PNB per cápita, 1965-1989 (Porcentajes)*

Corea del Sur	7.0	Brasil	3.5
Taiwan	7.3	México	3.0
Hong Kong	6.3	Argentina	-0.1
Singapur	7.0	Chile	0.3

Fuentes: Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1991*, Washington, 1991, cuadro 1, y Council on Economic Planning and Development (CEPD), *Taiwan Statistical Data Book*, Taipei, 1990.

Las tasas de crecimiento anual medio del PIB real de las ocho economías en los decenios sesenta a ochenta muestran que las naciones asiáticas se ajustaron de manera mucho más eficaz a las perturbaciones externas (energéticas, monetarias y comerciales) de los años setenta y ochenta (véase el cuadro 2).

La información disponible muestra, además, que en los últimos decenios los cuatro países asiáticos registraron un genuino proceso de desarrollo económico y social, mientras que en América Latina, sobre todo en los años ochenta, la situación evolucionó de

1. Cabe destacar las aportaciones de Fernando Fajnzylber y de Carlos J. Moneta en América Latina. En España, el tema ha sido tratado por Pablo Bustelo y Carlos Berzosa, *Los nuevos competidores internacionales. Hacia un cambio en la estructura industrial mundial*, Ediciones Ciencias Sociales, Madrid, 1991.

CUADRO 2

*Tasas de crecimiento medio anual del PIB, 1960-1989 (Porcentajes)*

	1960-1970	1970-1980	1980-1989
Corea del Sur	8.6	9.5	9.7
Taiwan	11.6	10.1	7.4 <sup>a</sup>
Hong Kong	10.0	9.3	7.1 <sup>b</sup>
Singapur	8.8	8.4	6.1
Brasil	5.4	8.4	3.0
México	7.2	5.2	0.7
Argentina	4.2	2.2	-0.3
Chile	4.5	2.4	2.7

a. 1980-1987.

b. 1980-1988.

Fuentes: Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial*, Washington, varios años, y CEPD, *Taiwan Statistical Data Book*, Taipei, varios años.

forma poco favorable.<sup>2</sup> Si se combinan los indicadores de crecimiento (como el del PNB per cápita, por ejemplo), de transformación estructural (los índices de la ONUDI<sup>3</sup>) y de nivel de vida de la población (alcance y proporción de la pobreza, disponibilidad de alimentos, esperanza de vida al nacer, tasa de mortalidad infantil, analfabetismo de adultos, grado de escolarización y distribución del ingreso),<sup>4</sup> todo parece indicar que los resultados de los países de Asia Oriental no sólo son superiores por amplio margen a los de América Latina, sino que les han permitido aproximar su nivel de desarrollo al de los países de la franja inferior de la OCDE.

Lo notable de ese desempeño divergente es que, a finales de los años cincuenta y principios de los sesenta, la situación económica era bastante mejor en América Latina y todo parecía indicar que ésta disponía de mayores posibilidades de desarrollo que las pequeñas, pobres y superpobladas naciones asiáticas. Además, el tipo de crecimiento económico de Corea y Taiwan ha hecho a sus economías teóricamente más vulnerables a las conmociones externas que las latinoamericanas. El PIB per cápita en 1965 era notablemente más elevado en Brasil y México que en Corea del Sur y Taiwan, que además tenían un peso demográfico mucho menos importante, por lo que la dimensión del mercado interno era mu-

2. Véase S. Naya y P. Imada, "Development Strategies and Economic Performance of the Dynamic Asian Economies: Some Comparisons with Latin America", *The Pacific Review* (Oxford), vol. 3, núm. 4, 1990, pp. 296-312.

3. Véase, por ejemplo, ONUDI, *Industria y desarrollo. Informe mundial 1985*, Viena, 1985.

4. Esas estadísticas figuran en los informes anuales del Banco Mundial, del PNUD, *Informe sobre el desarrollo humano* 1991 y 1992, Tercer Mundo Editores, Colombia, 1991 y 1992, y de la ONUDI, *Industria y desarrollo. Informe mundial 1990-1991*, Viena, 1990, capítulo 1, apartado D.

cho mayor en los países latinoamericanos que en los asiáticos. En el mismo año el grado de industrialización, medido por el peso de la producción industrial en el PIB, era también superior en los primeros, que además presentaban otras ventajas, como su amplia disponibilidad de recursos naturales y la abundancia de tierra cultivable (véase el cuadro 3).

CUADRO 3

## PIB per cápita, población y grado de industrialización

	PIB per cápita (dólares)		Población (millones)		Industria/PIB (%)	
	1965	1985	1965	1989	1965	1989
Corea del Sur	295	1 962	28.7	42.4	25	44
Taiwan	446	3 594	12.6	20.1	29	48 <sup>b</sup>
Hong Kong	1 206	6 025	3.6	5.7	40	29 <sup>b</sup>
Singapur	1 314	5 791	1.9	2.7	24	37
Brasil	724 <sup>a</sup>	1 755	80.7	147.3	33	43
México	1 266	2 263 <sup>b</sup>	41.3	84.6	27	32
Argentina	2 144	2 145	22.2	31.9	42	33
Chile	1 110	1 425 <sup>c</sup>	8.5	13.0	40	39 <sup>b</sup>

a. 1963.

b. 1986.

c. 1987.

Fuentes: FMI, *International Financial Statistics Yearbook*, Washington, varios años; Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial*, varios años; CEPD, *Taiwan Statistical Data Book*, varios años, y ONU, *Demographic Yearbook. Historical Supplement*, Nueva York, 1979.

Las únicas ventajas de los países asiáticos a finales de los cincuenta y principios de los sesenta eran el mayor grado de alfabetización y el mejor desarrollo de la enseñanza, así como una distribución de la propiedad y del ingreso más equitativa, resultado de las reformas agrarias realizadas al término de la segunda guerra mundial.

En un artículo publicado en 1961 se estimaba que las mejores posibilidades de crecimiento del PNB per cápita en el lapso 1961-1976 se encontraban en países como la India, Argentina, Birmania, Hong Kong y Pakistán, que registrarían tasas cercanas a 3%, mientras que Corea del Sur y Taiwan figuraban en la categoría de bajo crecimiento (de 1 a 1.5 por ciento).<sup>5</sup> En el cuadro 4 se comparan esas previsiones con los resultados obtenidos.

El crecimiento económico de los países asiáticos desde 1960 se ha basado, mucho más que el latinoamericano, en las importaciones de energía y de otras materias primas, debido a su carencia de

5. P.N. Rosenstein-Rodan, "International Aid for Underdeveloped Countries", *Review of Economics and Statistics*, vol. XLIII, núm. 2, mayo de 1961, pp. 107-138.

CUADRO 4

## Estimaciones de Rosenstein-Rodan de 1961 y resultados reales del crecimiento anual del PNB per cápita, 1960-1977 (Porcentajes)

	1961-1976 (estimado)	1960-1977 (real)
Corea del Sur	1.0-1.7	7.4
Taiwan	0.4-1.5	6.2
Hong Kong	2.2-3.2	6.5
Singapur	1.1-1.5	7.5
Brasil	1.5-2.0	4.9
México	1.5-2.0	2.8
Argentina	2.0-3.2	2.7
Chile	1.5-2.2	1.0

Fuentes: P.N. Rosenstein-Rodan, "International Aid for Underdeveloped Countries", *Review of Economics and Statistics*, vol. XLIII, núm. 2, mayo de 1961, cuadro 1, y Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1991*, Washington, 1991, cuadro 1.

recursos naturales, así como en las exportaciones de productos manufacturados a la OCDE, como resultado de su modelo de industrialización hacia afuera. Ello dio lugar a que su expansión, al menos en teoría, fuese más sensible que la de América Latina al encarecimiento de las materias primas energéticas y minerales registrado en los lapsos 1973-1974 y 1979-1980, así como a la desaceleración del comercio mundial de manufacturas de los años ochenta.<sup>6</sup> En 1965, por ejemplo, los alimentos y combustibles representaron 22% de las importaciones totales de Corea del Sur y 19% de las de Taiwan, frente a 7% de México. En los ochenta el coeficiente de exportación (ventas al exterior de bienes y servicios respecto al PIB) de Brasil y México fue de alrededor de 16% mientras que en 1989 en Corea y en Taiwan fue de 34 y 55 por ciento, respectivamente (véase el cuadro 5). A pesar de ello, los países asiáticos asimilaron mucho mejor que América Latina el efecto de las perturbaciones externas.

## La interpretación tradicional

La explicación más conocida de la divergencia en las estrategias de industrialización atribuye los mejores resultados de Asia Oriental básicamente a tres razones:

■ Los países latinoamericanos aplicaron de manera más estricta (en lo que se refiere a duración, intensidad, ámbito de aplicación e instrumentos empleados) la estrategia de industrialización sus-

6. El comercio mundial de manufacturas creció a una tasa anual media de 10.7% en 1965-1973, de 6.2% en 1973-1980 y de 4.2% en 1980-1987. Banco Mundial, *Informe...*, op. cit., 1991, cuadro A.9.

CUADRO 5

Coeficientes de exportación,<sup>1</sup> 1965 y 1989  
(Porcentajes)

	1965	1989
Corea del Sur	9	34
Taiwan	19	55 <sup>a</sup>
Hong Kong	71	135
Singapur	123	191
Brasil	8	10
México	8	16
Argentina	8	16
Chile	14	38

1. Exportación de bienes y servicios con porcentaje del PIB.  
a. PNB.

Fuente: Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1991*, Washington, 1991, cuadro 9, y CEPD, *Taiwan Statistical Data Book*, Taipei, 1990.

titutiva de importaciones (ISI) emprendida desde los años treinta.<sup>7</sup> La ISI se extendió de 1930 a 1967 en Brasil y de 1940 a 1980 en México (excluyendo, en este caso, la industria maquiladora). En Corea del Sur, en cambio, se aplicó de 1953 a 1964, en Taiwan de 1951 a 1958 y en Singapur de 1959 a 1965. En América Latina, además, esa estrategia se llevó a cabo con mayor intensidad, es decir, con tasas más altas de protección efectiva, las cuales se aplicaron a los sectores de artículos de consumo, de productos intermedios y de bienes de capital; en Asia Oriental la ISI se concentró en el sector de bienes de consumo no duradero. En América Latina, se recurrió más a las restricciones cuantitativas y a otras barreras no arancelarias que a los propios aranceles, instrumentos menos perjudiciales en opinión de la escuela neoclásica.

La estricta aplicación de la ISI en América Latina se relaciona con las mejores condiciones de la región para sustituir importaciones desde los años cuarenta (mayor mercado interno y amplia disponibilidad de recursos naturales), así como con la influencia "perniciosa" de los planteamientos de la CEPAL, que defendió con rigor esa estrategia.

■ Los países asiáticos optaron, a principios de los años sesenta, por efectuar un giro hacia un crecimiento dirigido por las exportaciones (*export-led growth*), como resultado de una notable liberación comercial que desembocó en un régimen de incentivos neutral, es decir, no discriminatorio entre la actividad dirigida al mercado

7. Véase G. Ranis y L. Orrock, "Latin America and East Asian NICs: Development Strategies Compared", en E. Durán (ed.), *Latin America and the World Recession*, Cambridge University Press, Cambridge, 1985, pp. 48-66, y G. Ranis, "Contrasts in the Political Economy of Development Policy Change", en G. Gereffi y D.L. Wyman (eds.), *Manufacturing Miracles, Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*, Princeton University Press, Princeton, N.J., 1990, pp. 207-230.

interno o a la exportación.<sup>8</sup> Ello les permitió especializarse, con base en su ventaja comparativa, en la producción y exportación de manufacturas intensivas en trabajo y aprovechar, por tanto, los efectos benéficos del fuerte crecimiento del comercio internacional de esos productos.

La liberación comercial consistió en eliminar los tipos de cambio múltiples, devaluar la moneda, otorgar incentivos a la exportación y, sobre todo, reducir apreciablemente la protección al mercado interno. Los principales resultados fueron la desaparición del sesgo contrario a las exportaciones propio de las estrategias de la ISI y la igualación del tipo de cambio efectivo real aplicado a las exportaciones con el correspondiente a las importaciones, es decir, la ya comentada neutralidad del sistema de incentivos.

■ Las naciones asiáticas aplicaron durante los años setenta y ochenta políticas de estabilización macroeconómica, de apertura comercial y de devaluación monetaria. En América Latina se mantuvieron las políticas expansivas financiadas con deuda externa, la orientación hacia adentro y la sobrevaloración de las monedas, lo que perjudicó tanto a las exportaciones como a la sustitución de importaciones.<sup>9</sup>

La explicación anterior considera que las instituciones políticas internas son una variable exógena del desarrollo económico, por lo que deben excluirse del análisis y así éste pierde buena parte de su consistencia. De manera más concreta es posible señalar algunas consideraciones.

La crítica a la ISI en América Latina está parcialmente sesgada. La estrategia funcionó de forma adecuada en los años cuarenta y cincuenta, cuando México creció bastante más que Corea, y Brasil lo hizo a un ritmo casi idéntico al de Taiwan. Por ejemplo, de 1950 a 1960, la tasa anual media de crecimiento del PIB real per cápita fue de 4% en Taiwan, 3.6% en Brasil, 2.8% en México y 2% en Corea del Sur.<sup>10</sup> Es discutible, asimismo, que la ISI se aplicase de forma más estricta en América Latina que en Asia Oriental. Está demostrando estadísticamente que su contribución al crecimiento industrial fue, a mediados de los años cincuenta, mayor en Corea del Sur y Taiwan que en México y Colombia.<sup>11</sup> Además, atribuir los supuestos excesos en la aplicación de la ISI a la CEPAL es

8. C.Y. Lin, *Latin America vs East Asia. A Comparative Development Perspective*, M.E. Sharpe, Armonk, N.Y., 1989.

9. B. Balassa, *Economic Policies in the Pacific Area Developing Countries*, M.E. Sharpe, Armonk, N.Y., 1989.

10. L. G. Reynolds, *Economic Growth in the Third World. An Introduction*, Yale University Press, New Haven, 1986.

11. J. de Melo, "Sources of Growth and Structural Change in the Republic of Korea and Taiwan: Some Comparisons", en V. Corbo, A.O. Krueger y F. Ossa (eds.), *Export-oriented Development Strategies. The Success of Five Newly Industrializing Countries*, Westview Press, Boulder, Colorado, 1985, pp. 113-148.

injusto, pues el propio Raúl Prebisch recomendaba ya a principios de los años cincuenta fomentar la exportación de manufacturas.<sup>12</sup>

La magnitud de la liberación comercial en Corea y Taiwan ha sido exagerada por los economistas neoclásicos, ya que desde los años sesenta el sistema arancelario se mantuvo intacto y sólo se produjeron ligeras modificaciones en las barreras no arancelarias.<sup>13</sup> Es también discutible la neutralidad en el sistema de incentivos. Hoy parece claro que los países asiáticos sustituyeron un sesgo contrario a las exportaciones por otro favorable a ellas, configurando lo que se ha denominado economías sesgadas hacia el comercio (*trade-biased economies*), en el marco de lo que Colin Bradford denomina un "régimen de empujón exportador" (*export-push regime*).<sup>14</sup> Además, el término "crecimiento dirigido por las exportaciones" es especialmente inadecuado, pues soslaya que la expansión de la demanda interna contribuyó de manera importante al crecimiento general, incluso más que la correspondiente a las exportaciones en ciertos períodos, que hay factores de oferta y no sólo de demanda que explican el auge exportador —como los incentivos masivos a las ventas al exterior o el fuerte incremento de la producción—, y que desde los años setenta la ISI coexistió con la industrialización orientada a la exportación (IOE) en los sectores de bienes intermedios y de capital.

La interpretación tradicional de las divergencias en las estrategias de industrialización supone que el efecto de las perturbaciones externas (energéticas, monetarias y comerciales) de los años setenta y ochenta fue mayor en Asia Oriental que en América Latina, a pesar de lo cual, y gracias precisamente a sus políticas, la primera zona consiguió manejarlos mucho mejor que la segunda. Es indudable que los choques energéticos y comerciales de esos años, ocasionados por el encarecimiento del petróleo en 1973 y 1979 y por la desaceleración del comercio mundial en el decenio siguiente, fueron más perjudiciales para los dragones asiáticos, que dependían más de las importaciones de crudo y de las exportaciones de manufacturas que para América Latina. Sin embargo, el desajuste monetario de principios de los ochenta, provocado por el incremento de la cotización del dólar, el alza de los tipos de interés y el cambio de actitud de la banca mundial tras la crisis de la deuda mexicana de 1982, afectó más a América Latina, dado su mayor

12. "Recomendé vigorosamente que se estimularan las exportaciones de manufacturas", escribe Prebisch en su "Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo", en G.M. Meier y D. Seers (comps.), *Pioneros del desarrollo*, Tecnos, Madrid, 1986, p. 181.

13. Véase R. Luedde-Neurath, *Import Controls and Export-Oriented Industrialization. A Reassessment of the South Korean Case*, Westview Press, Boulder, Colorado, 1986, y para Taiwan R. Wade, *Governing the Market. Economic Theory and the Role of the State in East Asian Industrialization*, Princeton University Press, Princeton, N.J., 1990.

14. Véanse M. Fransman, "Explaining the Success of the Asian NICs. Incentives and Technology", *IDS Bulletin*, vol. 15, núm. 43, 1984, pp. 50-56, y C.I. Bradford Jr., "Policy Interventions and Markets: Development Strategies Typologies and Policy Options", en Gereffi y Wyman (eds.), *Manufacturing..., op. cit.*, pp. 32-51.

grado de endeudamiento externo.<sup>15</sup> El único de los dragones asiáticos con problemas de endeudamiento externo fue Corea del Sur, pero con las siguientes diferencias respecto de Brasil o México: la tasa de servicio de la deuda era entre tres y cuatro veces inferior; el volumen total de deuda disminuyó desde 1985, al contrario que en estos países, y los préstamos internacionales se usaron principalmente para financiar actividades exportadoras que permitieran cancelar los compromisos de pagos y no, como en América Latina, para aumentar la dimensión de los sectores improductivos u orientados al mercado interno.

Existen factores exógenos del comportamiento divergente de las dos regiones que la interpretación tradicional pasa por alto. Por ejemplo, el período 1973-1985 constituyó una fase de inestabilidad política en el subcontinente americano y de relativo tranquilidad en Asia Oriental, cuyos estados autoritarios, de larga tradición, no entraron en crisis hasta fines del decenio. Ello influyó sin duda en los respectivos resultados económicos. Otro factor es la caída sostenida del precio de las materias primas y de los productos alimenticios que forman buena parte del total de la exportación de muchos países latinoamericanos. En otro términos, el comportamiento de la relación de intercambio real (precios de exportaciones/precios de importaciones) fue más adversa, durante los años ochenta, en América Latina que en los países asiáticos, cuyas ventas al exterior se componen casi en forma exclusiva de productos manufacturados con precios más estables.

La situación de América Latina hasta principios de los ochenta no fue tan mala como sugiere el enfoque tradicional. En 1970-1980 el ingreso per cápita de la región creció 3.1% (2.5% en el decenio anterior), cifra notable para un período de convulsiones económicas internacionales y no muy lejana del 4.6% correspondiente a Asia Oriental (3.6% en el decenio anterior). La divergencia se hace muy notable en el lapso 1980-1990, con tasas de 6.3% para Asia Oriental y -0.5% para América Latina.<sup>16</sup>

Se deben considerar los efectos recesivos de los programas de ajuste estructural aplicados en varios países de América Latina en los años ochenta. El Plan Brady los alentó, al garantizar una reducción de la deuda externa a los países que los llevarán adelante. En ellos se otorgó prioridad absoluta a la corrección de los desequilibrios de los agregados económicos y de manera especial a la inflación. Para combatir ésta se ha procedido a reducir el déficit presupuestario, retraer las funciones económicas del Estado e iniciar la apertura al exterior, liberando las importaciones. Al margen de la valoración que merezcan esos programas, son indiscutibles sus importantes efectos en el ritmo de crecimiento.

15. A. Hughes y A. Singh, "The World Economic Slowdown and the Asian and Latin American Economies: A Comparative Analysis", en T. Banuri (ed.), *Economic Liberalization: No Panacea. The Experiences of Latin America and East Asia*, Clarendon Press, Oxford, 1991, pp. 57-99.

16. Banco Mundial, *Global Economic Prospects and the Developing Countries 1992*, Washington, abril de 1992, cuadro 1, p. 2.

### Una interpretación alternativa

La explicación tradicional se ha opuesto un enfoque más global que intenta poner en evidencia las claves que están detrás de las divergencias en los procesos de industrialización de América Latina y de Asia Oriental, las cuales son mucho más complejas que el mero cambio de la política económica en un sentido liberal, como sugiere el enfoque tradicional en el caso de los países asiáticos.<sup>17</sup> Los factores especialmente importantes que explican las divergencias son: a) las amplias contribuciones de la agricultura al crecimiento industrial; b) la transición temprana a la IOE, y c) la política industrial de fomento de la competitividad y de diversificación del tejido productivo durante esa fase.<sup>18</sup>

#### El papel de la agricultura

Las reformas agrarias de Corea del Sur en 1945-1950 y de Taiwan en 1949-1953 consolidaron en el sector primario una estructura unimodal consistente en la creación de explotaciones muy pequeñas en régimen de propiedad y que tuvo importantes consecuencias para el crecimiento industrial. Se produjo un alto crecimiento agrícola de carácter intensivo, esto es, basado no en la extensión de la superficie cultivada, dada la escasez de tierra disponible, sino en fuertes incrementos del rendimiento de los cultivos mediante aumentos de la productividad de la tierra y el trabajo. En los años cincuenta y sesenta, las tasas de crecimiento de la producción agrícola fueron de alrededor de 4.5% anual, excepcionales en un período de esa extensión.

Las reformas en la estructura de la propiedad de la tierra, junto con las políticas agrarias posteriores, dieron lugar a importantes factores de impulso del crecimiento industrial.<sup>19</sup> La agricultura se convirtió, desde los años cincuenta, en fuente de capitales para la industria. Las reformas propiciaron que el capital agrario se transformara en comercial e industrial, ya que se dirigieron a disminuir

17. S. Haggard, *Pathways from the Periphery. The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*, Cornell University Press, Ithaca, N.Y., 1990; Gareffi y Wyman (eds.), *Manufacturing...*, *op. cit.*, y G. Gereffi, "Repensando la teoría del desarrollo: experiencias del este de Asia y Latinoamérica", *Foro Internacional*, vol. 30, núm. 1, México, julio-diciembre de 1989, pp. 36-65, y "Los nuevos desafíos de la industrialización: observaciones sobre el Sudeste Asiático y Latinoamérica", *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 16, Madrid, julio-diciembre de 1989, pp. 195-234.

18. Para más detalles pueden consultarse P. Bustelo, "Pautas comparadas de industrialización: los NPI de Asia y de América Latina", *Boletín Económico de Información Comercial Española*, núm. 2264, Madrid, 21-27 de enero de 1991, pp. 129-137, y "Estrategias comparadas de industrialización: América Latina y el Este de Asia", *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 20, Madrid, julio-diciembre de 1991, pp. 325-330.

19. Véase un síntesis en Pablo Bustelo, *Economía política de los nuevos países industriales asiáticos*, Siglo XXI Editores, Madrid, 1990, pp. 139-161.

los ingresos de los terratenientes y posteriormente a fragmentar la propiedad. Las reformas no fueron confiscatorias pues los propietarios recibieron acciones de empresas industriales a cambio de sus tierras. Una parte importante del creciente ahorro de las familias rurales se orientó a la industria por medio de las instituciones financieras y del sistema fiscal. Los términos de intercambio de la agricultura se deterioraron, lo cual alentó la llamada salida "invisible" de capital hacia la industria.

El sector agrario también suministró mano de obra a la industria. La exigüidad de las explotaciones y la discriminación de la actividad primaria en la política económica fomentaron el éxodo rural; en Corea 12 millones de personas abandonaron el campo de 1957 a 1982 (las tasas de emigración fueron de 1.7% en 1957-1961, 2.7% en 1962-1970 y de 5% en 1971-1982). Ello ocasionó un proceso de proletarianización mucho más rápido que el de otros países desarrollados o del Tercer Mundo. En Taiwan, el resultado fue un notable avance de la agricultura. En este caso, la industrialización rural, junto con los efectos de igualación en la distribución del ingreso que tuvo la reforma, elevaron la competitividad exterior de la industria manufacturera mediante la contención de los salarios.

El sector primario suministró alimentos a bajo precio, lo que contribuyó a contener el crecimiento de los salarios industriales. Corea del Sur mantuvo la autosuficiencia alimentaria con una tasa cercana a 90% hasta mediados de los años sesenta, a pesar de la importante ayuda en especie suministrada por Estados Unidos. De 1951 a 1965 el Gobierno taiwanés adquirió 30% de la producción total de arroz por medio, principalmente, del pago de impuestos en especie o del trueque del cereal por fertilizante, en términos desfavorables para los agricultores. Cabe destacar que la demanda agrícola de productos industriales, sesgada hacia los bienes de consumo y la maquinaria relativamente sencilla, dada la dificultad de mecanizar las pequeñas explotaciones, favorecieron el patrón de especialización manufacturera de los dos países durante los años sesenta.

El éxito de la industrialización en Corea del Sur y Taiwan obedeció en buena medida a la puesta en marcha de una ambiciosa reforma en el campo y a la absorción del excedente agrario. En ello influyeron el deterioro de los términos de intercambio entre la agricultura y la industria debido al manejo de las políticas de precios, de inversión pública y fiscal, entre otros aspectos.

#### Transición a la industrialización exportadora

Al finales de los años cincuenta en Taiwan y principios de los sesenta en Corea del Sur, se emprendieron diversas medidas para promover la industrialización exportadora: devaluación de la moneda, sustitución del sistema de tipos de cambio múltiples por otro unificado, políticas monetarias y fiscales restrictivas para contener la inflación y mejorar la balanza de pagos, incentivos fiscales, comerciales, financieros y de tipo de cam-

bio a los exportadores, liberación de la entrada de capital extranjero y apertura de zonas francas industriales, entre las más importantes. La adopción de acciones de ese tipo en América Latina tuvo que esperar a finales de los sesenta en Brasil, mediados de los setenta en Chile y a los ochenta en México y Argentina. Pese a que la experiencia histórica indicaba que era posible exportar manufacturas en forma masiva, como en los años cuarenta, y que a mediados de los sesenta ya se conocía el éxito exportador de algunos países asiáticos, las economías latinoamericanas prolongaron el período de la ISI, e incluso acentuaron la sustitución de importaciones en productos intermedios y bienes de capital. Así, mientras que a finales de los años cincuenta y principios de los sesenta, Corea del Sur y Taiwan transitaron de la ISI primaria (de bienes de consumo generalmente no duraderos) a la IOE primaria (a la exportación de esos mismos productos), los países latinoamericanos profundizaron la sustitución de importaciones encadenando la ISI primaria con la secundaria (de bienes intermedios y de capital).

Las razones que permitieron la transición a la IOE en el este de Asia y que impidieron que se diese un fenómeno similar en América Latina son diversas y complejas, ya que tienen que ver más con factores estructurales que con simples cambios en la política coyuntural.

■ La dimensión del mercado interno era mucho menor en la región asiática que en la latinoamericana, tanto por número de habitantes como por ingreso per cápita, de manera que las posibilidades de sustitución de importaciones eran superiores en la segunda que en la primera. En 1950 el tamaño del mercado interno era once y ocho veces mayor en Brasil y en México, respectivamente, que en Taiwan. Chile, con menos de la tercera parte de la población de Corea del Sur, tenía un PNB superior al de ese país, el cual, a su vez, pese a estar más poblado, era cinco veces inferior al de Argentina.<sup>20</sup> Por tal razón, el umbral de saturación de la ISI se alcanzó antes en los países asiáticos.

■ La disponibilidad de divisas para financiar las importaciones necesarias para continuar la ISI también era mayor en América Latina. En los años cincuenta, los países latinoamericanos eran exportadores importantes de materias primas y de alimentos (los asiáticos siempre han carecido de recursos naturales) y tenían mayor capacidad para atraer capital extranjero, especialmente inversión directa. Por el contrario, la llegada de empresas transnacionales al este de Asia, incluidas las mayores de Japón, fue mucho más tardía y no se inició hasta el decenio de los sesenta, esto es, de 20 a 40 años más tarde que en América Latina.<sup>21</sup> Además, la ayuda esta-

dounidense para Corea del Sur y Taiwan en los años cincuenta, que era la única fuente disponible de divisas, se redujo pocos años antes del cambio de estrategia de desarrollo (1962-1963 en Corea del Sur y 1956-1958 en Taiwan), precisamente para presionar el giro de la política económica.<sup>22</sup>

■ La competitividad internacional de la producción manufacturera era superior en el este de Asia que en América Latina. Existen factores económicos y políticos que explican esa diferencia. Como ya se señaló, Corea del Sur y Taiwan emprendieron reformas agrarias de amplio alcance, que consolidaron una estructura unimodal del sector primario y que alentaron un crecimiento agrícola muy rápido. Por el contrario, Brasil no reformó su agricultura, en la que pervivió una estructura bimodal, con un sector latifundista atrasado y letárgico, mientras que el sistema de ejidos en México presentaba una configuración muy diferente.

La transformación en los países asiáticos propició que la distribución del ingreso fuese notablemente más igualitaria que en América Latina e indujo, dada la exigüidad de las parcelas agrícolas, el éxodo rural (caso de Corea); también permitió que la industria se desarrollase conforme a una pauta fuertemente descentralizada en el ámbito geográfico (tal es el caso de Taiwan y, en menor medida, de Corea). Igualdad en la distribución del ingreso e industrialización rural significaron menores costos laborales para la industria, por cuanto el abanico de ingresos estaba más cerrado y la agricultura suponía una fuente secundaria de ingresos.<sup>23</sup> Además, el sistema de incentivos a la exportación de las economías asiáticas fue mucho más completo que el de las latinoamericanas.<sup>24</sup>

Una de las principales diferencias entre el este de Asia y América Latina, desde el punto de vista político, es que la primera región no experimentó una fase populista como la registrada en el Brasil de Vargas, el México de Cárdenas o la Argentina de Perón. En los países asiáticos desde un principio se excluyó al movimiento obre-

20. D. Morawetz, *Twenty-five Years of Economic Development, 1950-1975*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1977, cuadros A1 y A6.

21. Véase P. Evans, "Class, State and Dependence in East Asia: Lessons for Latin Americanists", en F.C. Deyo (ed.), *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, Cornell University Press, Ithaca, N.Y., 1987, pp. 203-226.

22. N. H. Jacoby, *U.S. Aid to Taiwan. A Study of Foreign Aid, Self-Help and Development*, Praeger, Nueva York, 1966, y A. O. Krueger y V. Ruttan, "Assistance to Korea", en A.O. Krueger, C. Michalopoulos y V.W. Ruttan (ed.), *Aid and Development*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1989, pp. 226-249.

23. Véase C. Galvao y A. Tylecote, "The Choice of Technology in Brazilian Industrialization", en M.P. Van Dijk y H.S. Marcussen (eds.), *Industrialization in the Third World. The Need for Alternative Strategies*, Frank Cass, Londres, 1990, pp. 84-104, donde los autores hacen una sugerente comparación entre Brasil y Taiwan.

24. Compárense los datos de Y. W. Rhee, *La política de exportaciones y su administración. Lecciones derivadas del Asia Oriental*, Banco Mundial, Serie Industria y Finanzas, núm. 10, Washington, 1986, con los de M. Lejavitzer, *Políticas de incentivos a la exportación de manufacturas en América Latina. Estudio comparativo de los esquemas de Argentina, Brasil, Colombia y México*, CEMLA, Serie Cuadernos de Investigación, núm. 4, México, 1985.

ro del modelo de industrialización,<sup>25</sup> sin que se produjese la secuencia inclusión-exclusión (correspondiente al paso del Estado populista al burocrático-autoritario que acompañó el agotamiento de las posibilidades de la ISI primaria) descrita para América Latina por O'Donnell.<sup>26</sup> La etapa populista consolidó los salarios altos que restaron competitividad internacional a la producción, y la presión popular contribuyó a que los gobiernos mantuvieran políticas tolerantes con la inflación, es decir, una tasa de incremento de los precios superior al ajuste, en términos monetarios, del tipo de cambio. La consecuente apreciación del tipo de cambio real de las monedas fue un factor adicional que desalentó las exportaciones. Por el contrario, Corea del Sur y Taiwan aplicaron políticas monetarias restrictivas, de altos tipos de interés, que contuvieron la inflación.

■ Durante la fase de la ISI, Corea del Sur y Taiwan protegieron su mercado interno no sólo para fomentar el desarrollo de las industrias nacientes, sino también para incubar sectores exportadores. El Gobierno alentó el comportamiento exportador de las empresas que quisieran importar con un sistema que vinculó las exportaciones y las importaciones (*export-import link system*) y merced al cual sólo recibían autorización para comprar en el exterior las empresas que cumplieren determinados requisitos de ventas foráneas. Los incentivos a la exportación fueron muy diversos:

i) Un tipo de cambio más favorable para las importaciones de las empresas exportadoras durante el período de vigencia del sistema de tipos de cambio múltiple (hasia 1958 en Taiwan y 1964 en Corea);

ii) reducciones o exenciones arancelarias y de otras barreras a las importaciones de bienes intermedios para la producción orientada a la exportación (desde 1954 en Taiwan y 1959 en Corea);

iii) reducciones o exenciones fiscales a las empresas exportadoras, tales como exención total del impuesto de sociedades en los cinco primeros años de actividad, tasas menores, reducciones de la base gravable, exención de impuestos indirectos a las importaciones y a las ventas y depreciación acelerada de capital fijo, y

iv) créditos preferenciales a las empresas exportadoras y fuerte apoyo público a los créditos a la exportación y a los seguros de esos créditos.

Además, ante la amenaza de que se reduciría la protección con que por algunos años Corea y Taiwan resguardaron a su industria de la competencia internacional, las empresas incrementaron su productividad y, por tanto, su capacidad competitiva.

25. Véase F. C. Deyo, *Beneath the Miracle. Labor Subordination in the New Asian Industrialism*, University Press of California, Berkeley, 1989.

26. G.A. O'Donnell, *Modernización y autoritarismo*, Paidós, Buenos Aires, 1972.

Muchos otros países del Tercer Mundo, por el contrario, han usado la protección, no como incubadora de sectores exportadores, sino como un invernadero a cuyo amparo han prosperado industrias ineficientes y escasamente competitivas. Los países de América Latina, en términos generales, no vincularon en los años cincuenta la posibilidad de importar al cumplimiento de ciertos requisitos exportadores. Sus monedas han estado más apreciadas que las de los países de Asia Oriental y sus planes de fomento de las exportaciones de manufacturas han sido tardíos y tímidos, en comparación con los de Corea y Taiwan.

■ El grado de subordinación del Estado a los intereses del sector privado protegido durante la fase de la ISI era mucho mayor en América Latina que en el este de Asia. En Corea y Taiwan el fuerte aparato administrativo heredado de la colonia, la ausencia de una burguesía vinculada al capital extranjero, la desaparición de la clase terrateniente, la ayuda extranjera masiva o la hipermilitarización, por citar sólo algunos factores, configuraron un Estado con un apreciable grado de autonomía relativa respecto a intereses específicos de clase y capaz, por tanto, de imponer la transición a la industrialización exportadora.<sup>27</sup>

■ Los países latinoamericanos agotaron las posibilidades de desarrollo de la ISI primaria a mediados de los años cincuenta, cuando todavía no se había iniciado el auge del comercio internacional del decenio de los sesenta. Por el contrario, en los países asiáticos, debido al carácter más tardío de su industrialización, el agotamiento de la sustitución de importaciones coincidió con el surgimiento de excelentes oportunidades de comercio exterior.<sup>28</sup>

### *La política industrial en la fase exportadora*

Desde los años sesenta la estrategia industrial de Corea y Taiwan se ha basado, entre otros aspectos,<sup>29</sup> en una política comercial estratégica inspirada en lo que se ha llamado protección como promoción de las exportaciones (*import protection as export promotion*).<sup>30</sup>

La protección ha garantizado una elevada rentabilidad de las ventas en el mercado interno, cuya demanda ha sido, por causa de las restricciones a la importación, relativamente inelástica respecto del precio. Las empresas exportadoras podían compensar la baja rentabilidad o incluso las pérdidas ocasionadas en el mercado ex-

27. Véase Pablo Bustelo, *Economía...*, op. cit., pp. 192-218.

28. A. Fishlow, "Latin America Failure Against the Backdrop of Asian Success", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, núm. 505, septiembre de 1989, pp. 117-128.

29. Véase, por ejemplo, L.E. Westphal, "Industrial Policy in an Export-Propelled Economy: Lessons from South Korea's Experience", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 4, núm. 3, pp. 41-59.

30. P.R. Krugman, "Import Protection as Export Promotion", en H. Kierzkowski (ed.), *Monopolistic Competition and International Trade*, Clarendon Press, Oxford, 1984, pp. 180-193.



terno con ventas en el interior, de manera que sacaban provecho tanto de los incentivos a la exportación como de la protección. Además, las empresas exportadoras también podían importar artículos prohibidos o de venta restringida, con beneficios extraordinarios, en el mercado interno, o incluso importar más de lo necesario para su actividad de exportación y vender el excedente en el interior del país, según el sistema de autorización para pérdidas y mermas (*wastage allowance system*). Durante los años cincuenta, adicionalmente, las empresas exportadoras coreanas empezaron a disfrutar de otro incentivo ligado a la protección. Los ingresos por ventas al exterior se podían intercambiar en el banco central por certificados en divisas comercializables libremente en el mercado interno. Esa actividad era muy lucrativa, dada la escasez de moneda extranjera durante esos años.

Además de fomentar la competitividad internacional, la protección a la que han recurrido Corea y Taiwan ha servido también como un instrumento muy eficaz de industrialización, pues ha permitido usar los sectores exportadores como palanca para diversificar el tejido productivo. Esa política industrial, que podría denominarse de promoción de las exportaciones sustitutivas de importaciones, consistió en restringir las compras de bienes intermedios destinados a la producción para la exportación y en fomentar la fabricación interna de esos bienes. En Corea, por ejemplo, existe desde los años sesenta una "ley de similares" *de facto*, según la cual sólo se otorgan licencias de importación cuando la empresa demandante demuestra la imposibilidad de obtener el producto en el mercado interno. Existen también reglas estrictas de contenido nacional con las que se ha obligado, formal o informalmente, a que una proporción creciente de los bienes se obtenga de proveedores locales.<sup>31</sup> En 1960 se estableció en Taiwan un criterio para otorgar licencias de importación basado en el precio. Éstas sólo se concedían si no había productos nacionales equivalentes o si su precio era al menos 10% superior al de los importados. A partir de los años sesenta, además, los incentivos a las empresas exportadoras se extendieron paulatinamente a las indirectas, es decir, a las actividades locales que suministraban insumos y materias primas a las primeras.

En resumen, Corea y Taiwan lograron impulsar los efectos internos de arrastre de los sectores competitivos internacionalmente y ampliar el tejido industrial en dirección de actividades más intensivas en capital y tecnología. En otros términos, consideraron a las industrias exportadoras como una fuente de mercados y capitales para los sectores sustitutivos de importaciones. Ese ascenso en las hileras de producción, es decir, el uso de la exportación como palanca dinámica, puede observarse perfectamente en el caso de la industria textil-química de Corea del Sur, la cual se diversificó en forma notable desde los artículos de confección hacia la petroquí-

mica por medio de las fibras textiles sintéticas, así como hacia la fabricación de maquinaria textil mediante el fomento de los efectos externos de la siderurgia.

Los países de América Latina, por el contrario, tardaron mucho en empezar a concebir de ese modo a los sectores exportadores. Durante muchos años las actividades de exportación se emplearon —y aún lo son en gran medida— como meras captadoras de las divisas necesarias para financiar, primero, las importaciones inducidas por la prolongación y profundización de la ISI, y después para hacer frente a los compromisos de la deuda externa.

## Conclusiones

La interpretación tradicional de las divergentes pautas de industrialización de América Latina y Asia Oriental contiene insuficiencias notables. El enfoque global que se sostiene en este trabajo, inspirado en las tesis de Gary Gereffi y de Stephan Haggard, presta especial atención a los aspectos histórico-estructurales que permiten explicar con mayor profundidad las razones de esa divergencia. Se han señalado tres factores principales del éxito de Asia Oriental: el importante papel de la agricultura, la transición temprana a la industrialización orientada al exterior y la activa política industrial durante la fase exportadora.

Si se eliminan los aspectos específicos de esas tres diferencias, las lecciones son, fundamentalmente, las siguientes:

i) Las aportaciones de la agricultura al crecimiento industrial han sido mucho más importantes en Asia Oriental que en América Latina. En los dragones asiáticos fue determinante la reforma agraria de amplio alcance y la subordinación del sector primario a los intereses de la industrialización.

ii) La experiencia histórica de Corea del Sur y Taiwan parece señalar que el éxito industrial no reside en la liberación comercial indiscriminada, sino en el uso juicioso de la protección. Esos países protegieron su mercado interno, pero no para situar a sus industrias en un compartimento estanco, como otros países del Tercer Mundo, sino para promover el desarrollo de las actividades nacientes; facilitar, contrariamente a lo que suele creerse, el tránsito a la orientación al exterior; promover el comportamiento exportador de las empresas, y fomentar los efectos de arrastre de los sectores competitivos internacionalmente.

En resumen, el uso de la protección para fomentar la competitividad internacional y diversificar el tejido industrial tiene mucho mejores resultados que cuando se emplea para aislar a determinados sectores de la competencia externa, tal como lo muestra la experiencia de América Latina en el lapso 1950-1980, y, por supuesto, arroja mejores dividendos que una liberación comercial indiscriminada, como lo prueba lo acontecido en la misma región en el decenio de los ochenta. □

31. H. Pack y L.E. Westphal, "Industrial Strategy and Technological Change: Theory versus Reality", *Journal of Development Economics*, vol. 22, núm. 1, junio de 1986, pp. 87-128.