

El "milagro" económico asiático: Corea, Taiwan, Malasia y Tailandia

• • • • • MARTA BEKERMAN, PABLO SIRLIN Y MARÍA LUISA STREB*

En los últimos 25 años las economías del Este Asiático han registrado un excelente desempeño económico. Su tasa de crecimiento superó a la de las demás regiones del mundo y se acompañó de importantes cambios estructurales en los respectivos patrones de especialización internacional.

El intenso debate acerca de las razones del éxito alcanzado por esos países adquiere gran relevancia para las economías periféricas dado el carácter de industrialización tardía de las naciones del Sudeste Asiático.

El amplio espectro de posiciones varía desde las que atribuyen el éxito de esos países a la fijación de un vector de precios correcto o acorde a las reglas del mercado, hasta las que destacan los altos niveles de ahorro o la intervención del Estado para favorecer tanto el desarrollo global cuanto el de industrias específicas. Las fuertes especificidades de esas naciones impiden plantear que se tomen como modelos, aunque a partir del análisis de sus experiencias se pueden hacer reflexiones útiles para las economías de América Latina.¹

En este trabajo se examinan las características del proceso de desarrollo de algunas economías del Sudeste Asiático a fin de encontrar las razones que explican su exitosa trayectoria. Para ello se realiza un análisis comparativo de las experiencias de cuatro naciones: dos que han alcanzado un grado avanzado de

1. Una de las razones de la prosperidad de los países del Este de Asia fue la influencia de ideas provenientes de países vecinos exitosos. En otras regiones en desarrollo, en cambio, hubo pocos modelos que desempeñaran un papel positivo. D. Dasgupta, "Why Some Regions Do Better Than Others", *The Amex Bank Review*, núm. 9, 1993.

* Investigadores del Centro de Estudios de la Estructura Económica (CENES), de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Este trabajo forma parte de un estudio más extenso que incluye un análisis específico de cada uno de los países considerados.

industrialización: Corea del Sur y Taiwan, y dos que se pueden considerar "emergentes": Malasia y Tailandia.

En el período 1965-1990 el comportamiento de esas economías respecto a las latinoamericanas revela enormes diferencias en el crecimiento del producto y las exportaciones, así como en la composición de éstas. Son especialmente notables las desigualdades en la relación entre las exportaciones de manufacturas y el PIB, lo que muestra que en dichas naciones asiáticas el patrón de inversión está más orientado hacia los sectores comercializables de tipo manufacturero (véanse los cuadros 1 y 2).

Cabe destacar que en el marco del fuerte dinamismo de las cuatro economías, Corea del Sur y Taiwan han desplegado esfuerzos más avanzados para fortalecer su capacidad de adaptación y generación de tecnologías. Ello se manifiesta en una inserción internacional que tiende a apoyarse —en mayor medida— en sectores tecnológicamente más avanzados.

CARACTERÍSTICAS DE LAS ECONOMÍAS ESTUDIADAS

Las economías de los cuatro países asiáticos en estudio presentan ciertas especificidades (el marco institucional, la organización industrial y la formación social) que constituyen factores fundamentales para entender la naturaleza y el éxito de las estrategias de industrialización adoptadas.

Dotación de recursos naturales

Corea y Taiwan son naciones densamente pobladas y con gran escasez de recursos naturales. Su especialización en producir manufacturas se potenció, a su vez, por importantes bases industriales heredadas de un largo período de coloniaje japonés que

C U A D R O 1

INDICADORES BÁSICOS DE ALGUNOS PAÍSES DE ASIA Y AMÉRICA LATINA

	Población (millones) ¹	PIB per cápita ²	CRECIMIENTO (%)	
			PIB 1965-1990	Exportaciones 1965-1990
Corea del Sur	42.0	8 620	8.0	21.0
Taiwan	20.3	7 681	9.0	16.1
Tailandia	55.8	1 437	7.4	10.4
Malasia	17.9	2 369	6.5	6.8
Argentina	32.3	4 796	1.9	3.4
Brasil	150.4	2 753	6.4	7.1

1. Millones de personas. 2. Dólares de 1990.
Fuentes: Banco Mundial, 1992; para Taiwan, CEPD, 1991, y para el PIB de Argentina, Banco Central de la República Argentina, 1993.

finalizó con la segunda guerra mundial. Malasia y Tailandia, por el contrario, poseen abundantes recursos naturales, lo cual determinó que su especialización en la producción y exportación de manufacturas tuviera que competir con una inserción internacional basada históricamente en la ventas externas de materias primas.

C U A D R O 2

PARTICIPACIÓN EN EL PIB DE LA PRODUCCIÓN Y LAS EXPORTACIONES MANUFACTURERAS DE ALGUNOS PAÍSES DE ASIA Y AMÉRICA LATINA (%)

	PARTICIPACIÓN DE LAS EXPORTACIONES (%)					
	Producción / PIB ¹		En el PIB		En el total de las ventas externas	
	1965	1990	1965	1990	1965	1990
Corea del Sur	18	31	3.5	25.4	59	94
Taiwan	22	34	7.4	39.9	46	95
Tailandia	14	26	0.4	19.1	3	66
Malasia	9	27	2.3	30.4	6	44
Argentina ²	33	27	0.5	2.3	6	29
Brasil	26	26	0.7	4.2	9	53

1. Las cifras de las exportaciones manufactureras incluyen únicamente las de origen industrial. 2. Los datos de 1965 y de 1990 no son comparables debido a la revisión de las cuentas nacionales.
Fuente: Banco Mundial, 1992; Fondo Monetario Internacional, 1991; para Malasia, Economic Planning Unit, 1993; para Taiwan, CEPD, 1991, y para Argentina, Banco Central de la República Argentina.

Entorno geopolítico

Desde el inicio de su estrategia exportadora, Corea y Taiwan han tenido regímenes autoritarios y relativamente estables que empezaron a flexibilizarse hacia finales de los ochenta. Los gobiernos respectivos tuvieron que consolidar el crecimiento industrial para asegurar la capacidad de defensa nacional frente a países vecinos conflictivos. Esta situación les ha deparado una relación preferencial con Japón y Estados Unidos; de éste recibieron una ayuda cuantiosa y de especial importancia en el primer período de la industrialización.

En menor medida, sobre todo por su ubicación en un área de conflicto e intensos flujos comerciales intrarregionales, Tailandia y Malasia también han tenido una vinculación estrecha con Estados Unidos y Japón. Además, la proximidad y la cercana relación de esas dos economías con los cuatro tigres asiáticos les han permitido absorber fuertes inversiones de estos últimos debido a los salarios más bajos y la abundancia de recursos naturales.

Considerable autonomía en Corea y Taiwan frente a los intereses sectoriales²

Ello hizo posible aplicar mecanismos institucionales y al tiempo tomar decisiones políticas con rapidez y realizar una gestión eficaz de los incentivos selectivos, incorporando en todos los casos criterios de estricta reciprocidad. Es decir, el Estado ejerció una disciplina férrea sobre las empresas y sectores participantes y les exigió a cambio de los incentivos ofrecidos al sector privado un conjunto de metas (de exportación, de precios) que tenían que cumplirse a cabalidad.

En este aspecto surge un claro contraste con los otros dos países. En efecto, Tailandia contó con una fuerte burocracia estatal al estilo de Corea y Taiwan, pero menos eficiente y más expuesta a las presiones políticas. Malasia, por su parte, presenta una configuración política muy estable, aunque con mucha influencia de la conformación multirracial de su población.

El partido político que representa a los malayos nativos ha ejercido su predominio en el poder desde la independencia en 1957. La autonomía relativa del gobierno malayo ha sido minada precisamente por la consolidación de sectores influyentes (que se han fortalecido con el auspicio de las mismas políticas públicas que discriminaron en su favor).³

Temporalidad de la estrategia de industrialización

Corea y Taiwan comenzaron su estrategia de industrialización hacia afuera en un clima económico internacional muy favorable que promovía la deslocalización de ciertas manufacturas intensivas en mano de obra y ofrecía escasas restricciones a la penetración de los mercados de los países desarrollados. El hecho de que la entrada de Malasia y Tailandia en el mercado internacional de manufacturas fuese posterior (a partir de los setenta y, fundamentalmente, en los ochenta) y en una economía mundial más recesiva y proteccionista, tal vez contribuyó a que esas naciones hayan recurrido con mayor intensidad a la inversión extranjera como medio de industrialización exportadora.

2. No son ajenos a este punto los procesos de reforma agraria que eliminaron sectores influyentes en potencia renuentes a la industrialización, así como la instalación en el poder de cúpulas militarizadas especialmente interesadas en el desarrollo industrial de sus naciones. A. Amsden, *Asia's Next Giant. South Korea and Late Industrialization*, Oxford University Press, Nueva York, 1989.

3. H. Bruton, *Sri Lanka and Malasia (A World Bank Comparative Study)*, Oxford University Press, 1992.

Organización industrial

El gobierno coreano emprendió una política deliberada de desarrollo de grandes conglomerados (los *chaebol*), generando una fuerte concentración económica y abriendo el acceso de empresas y marcas coreanas a los mercados internacionales. La estructura industrial taiwanesa está, en cambio, polarizada entre grandes empresas (en muchos casos públicas) y gran cantidad de pequeñas y medianas con una gran presencia exportadora. La importancia de las últimas determinó que las relaciones directas entre el gobierno y el sector privado fuesen menos fuertes que en el caso coreano.⁴

El acceso a los mercados internacionales se logró por la intermediación de comercializadoras japonesas, la activa política de mercadeo internacional desarrollada por el gobierno y, en menor medida, la actividad de comercializadoras de origen taiwanés. En claro contraste, Malasia y Tailandia tienen una estructura industrial muy concentrada en que a las grandes empresas de capital nacional (en Malasia, muchas de propiedad pública) las acompaña la presencia destacada de transnacionales. El predominio de estas últimas en el sector manufacturero moderno ha repercutido a menudo en niveles bajos de integración industrial, lo que a su vez se ha traducido en una baja productividad de las compañías pequeñas y medianas de ambos países, si bien ellas generan la mayor cantidad de empleo.

POLÍTICAS MACROECONÓMICAS

La macroeconomía de los cuatro países estudiados presenta dos características claramente distintas de otras experiencias de desarrollo: *i*) las políticas cambiaria, monetaria y fiscal dieron al tipo de cambio real una dinámica compatible con las necesidades competitivas de sus economías, y *ii*) han logrado y conservado por largos períodos tasas elevadas de ahorro e inversión (véase el cuadro 3).

C U A D R O 3

AHORRO E INVERSIÓN COMO PROPORCIÓN DEL PIB EN ALGUNOS PAÍSES DE ASIA Y AMÉRICA LATINA (%)

	Ahorro / PIB		Inversión / PIB	
	1965-1979	1980-1990	1965-1979	1980-1990
Corea del Sur	18.7	31.2	26.3	31.6
Taiwan	28.3	33.2	27.6	23.6
Tailandia	21.5	24.1	25.1	26.7
Malasia	25.5	32.7	21.4	30.9
Argentina ¹	22.4	22.1	21.9	19.4
Brasil	22.8	23.0	24.5	20.4

1. Los datos de los ochenta para Argentina no son comparables con los anteriores debido a la revisión de las cuentas nacionales.

Fuentes: Fondo Monetario Internacional, 1991; para Taiwan, CEPD, 1991, y para Argentina (datos de los ochenta), Banco Central de la República Argentina, 1993.

4. Haggard, *Pathways from the Periphery. The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*, Cornell University Press, 1990.

La política cambiaria

El tipo de cambio real en los países estudiados ha sido relativamente alto y estable; en 1980-1988 las fluctuaciones fueron mucho menores que en las economías latinoamericanas (véase el cuadro 4). Un factor que ha favorecido esa estabilidad ha sido mantener tasas de inflación relativamente bajas en un entorno de niveles controlables de déficit fiscales (véase el cuadro 5).⁵

C U A D R O 4

INDICADORES DE LAS POLÍTICAS COMERCIAL Y CAMBIARIA EN LOS OCHENTA EN ALGUNOS PAÍSES DE ASIA Y AMÉRICA LATINA

	Índice de frecuencia de las BNA ¹	Derechos a las importaciones ²	Índice de variabilidad del tipo de cambio ³
Corea del Sur	14.2	22.7	7.2
Tailandia	20.2	36.9	5.6
Malasia	8.2	15.0	7.8
Argentina	21.1	38.6	28.3
Brasil	44.1	75.2	12.5

1. Incidencia ponderada de las barreras no arancelarias (BNA) como porcentaje de las importaciones a mediados de la década. 2. Media ponderada por las importaciones a mediados de la década. 3. Desviación estándar del tipo de cambio real para 1980-1988, calculado como unidades de moneda nacional por dólar estadounidense, deflactado por la relación entre los precios al consumidor internos y el índice de precios mayoristas de Estados Unidos. Para Malasia se usó el tipo de cambio del Fondo Monetario Internacional.

Fuente: CEPAL, 1993.

En el caso de Corea se aprecia una coordinación entre la política cambiaria y la comercial para compensar los movimientos del tipo de cambio real, con modificaciones en los niveles de incentivos a la exportación. También se han coordinado las políticas cambiarias con los procesos de apertura comercial. La liberalización de las importaciones ha sido gradual y generalmente acompañada de devaluaciones del tipo de cambio a fin de aliviar la carga sobre las industrias antes protegidas.

C U A D R O 5

BALANCE FISCAL Y TASAS DE INFLACIÓN DE ALGUNOS PAÍSES ASIÁTICOS (%)

	Déficit (-) o superávit públicos / PIB		Tasa promedio de inflación anual	
	1965-1979	1980-1990	1965-1980	1980-1990
Corea del Sur	-1.25	-0.41	18.4	5.40
Taiwan	0.63	-0.19	8.3	3.04
Tailandia	-2.62	-2.45	6.2	3.40
Malasia	-5.87	-7.29	4.9	1.60

Fuentes: Fondo Monetario Internacional, 1991; para Taiwan, CEPD, 1991.

5. Cuando los déficit presupuestarios aumentaron los gobiernos mostraron capacidad para reducirlos con rapidez. En el único caso en el que se presenta un déficit fiscal estructuralmente alto (Malasia), el alto coeficiente de ahorro interno, una política de financiamiento crediticio (en parte a partir del ahorro forzoso de los fondos de pensión) y una política monetaria restrictiva han impedido que dicho déficit origine presiones inflacionarias significativas.

C U A D R O 6

INCIDENCIA DE LA DEUDA EXTERNA EN EL PNB Y DE LOS SERVICIOS DE LA DEUDA EN LAS EXPORTACIONES EN ALGUNOS PAÍSES DE ASIA Y AMÉRICA LATINA

	Deuda externa / PNB		Intereses / exportaciones	
	1980	1990	1980	1990
Corea del Sur	48.7	14.4	12.7	3.5
Tailandia	26.0	32.6	9.5	6.0
Malasia	28.0	48.0	4.0	4.0
Argentina	48.4	61.7	20.8	18.4
Brasil	31.2	25.1	33.8	8.2

Fuente: Banco Mundial, 1992.

El férreo control sobre los flujos de capital mantenido por Corea y Taiwan hasta fines de los ochenta contribuyó a aislar a estas economías de la inestabilidad de los mercados financieros internacionales. Cuando la combinación de balanzas comerciales positivas y la entrada de capitales presionó a la revaluación del tipo de cambio (hacia principios de los noventa), esa tendencia se intentó neutralizar con políticas de esterilización monetaria (por medio de operaciones de mercado abierto) o el repago anticipado de deuda externa, limitando los niveles de apreciación del tipo de cambio real. Con todo, la tendencia reciente a la apreciación cambiaria constituye uno de los desafíos más serios a que en la actualidad se enfrentan las economías de Corea y Taiwan.⁶

Cabe aclarar que la revaluación cambiaria de esos países, que coincide con procesos recientes de apertura comercial y financiera, tiene lugar cuando esas economías han alcanzado gran competitividad en sectores de alta tecnología. Esto es muy claro en Taiwan, que a fines de los ochenta se enfrentó a problemas macroeconómicos muy específicos derivados de un superávit comercial estructural.

La promoción del ahorro

El notable aumento del ahorro en esas economías sólo puede presentarse cuando se tienen altas tasas de crecimiento del producto y estabilidad macroeconómica, pero también es resultado de un conjunto de políticas explícitas dirigidas a incrementarlo.⁷ La intervención del Estado en los sistemas financieros se orientó a mantener tasas de interés real positivas (excepto Tailandia y Corea en los setenta). Por otro lado, si bien existía una

6. V. Corbo y L. Hernández, *Macroeconomic Adjustment to Portfolio Capital Inflows. Rationale and Some Recent Experiences*, trabajo preparado para el World Bank Symposium on Portfolio Investment in Developing Countries, Washington, 9-10 de septiembre de 1993.

7. Es importante tener en cuenta que un incremento real en el ahorro puede provocar, en el corto plazo, problemas de demanda efectiva en los sectores más sensibles a la caída correspondiente del consumo. Para evitar el consiguiente efecto recesivo debe operarse un cambio en el destino de las ventas de esos sectores desde el mercado interno hacia la exportación. Por eso el aumento de la competitividad internacional de las economías asiáticas facilitó la fuerte elevación de las tasas de ahorro.

limitación de la competencia en el sector financiero (barreras a la entrada de nuevas instituciones), ello no condujo a la obtención de volúmenes cuantiosos de renta debido a una estricta regulación de los diferenciales bancarios.⁸ Asimismo, el sector público apoyó al sistema financiero generando confianza en los ahorradores mediante el sistema de seguros sobre los depósitos o actuando como prestamista de última instancia.

El incremento del ahorro es producto de la aplicación de políticas impositivas que penalizaban el consumo (en los casos de Corea, Taiwan y Tailandia), de políticas crediticias que lo limitaban (tasas de interés más elevadas o racionamiento en los créditos) y de medidas que estimularon el ahorro financiero (como la desgravación de las ganancias de interés sobre los depósitos bancarios). Cabe destacar que en todos los casos existen tasas de ahorro público relativamente elevadas para evitar que se incurra en gastos excesivos. En el caso de Malasia se privilegió el uso del mecanismo de ahorro forzoso por medio de los fondos de pensiones, lo que contribuyó a incrementar el ahorro agregado debido a que sólo fue parcialmente un sustituto del ahorro voluntario.⁹

La promoción de la inversión

Las naciones estudiadas no sólo han sido capaces de generar altas tasas de ahorro sino que, además, lograron que éstas se destinaran a la inversión productiva. De nueva cuenta el marco macroeconómico general desempeñó un papel muy importante al garantizar la estabilidad de las variables ligadas al posicionamiento competitivo de la economía. Sin embargo, es necesario señalar también el marcado esfuerzo realizado por el sector público para lograr una canalización eficaz del ahorro financiero hacia la inversión productiva. La injerencia pública en los sistemas financieros tuvo en todos los casos ese propósito, aunque con diversas modalidades. Mientras que Corea y Taiwan hasta los años ochenta ejercieron un control más directo en el destino del crédito (a partir de la propiedad pública de las instituciones financieras), Malasia y Tailandia aplicaron orientaciones más generales, dejando en mano de los bancos la evaluación de proyectos concretos.

La participación del sector público en la intermediación entre el ahorro y la inversión incluyó también al ahorro externo. Al ser el gobierno uno de los principales agentes del endeudamiento externo y canalizarlo hacia la inversión interna, fue posible elevar de manera notable la inversión y su permanencia en valores muy superiores a los del ahorro interno, como ocurrió en Corea hasta mediados de los ochenta y en Malasia y Tailandia en los primeros años de ese decenio. Cabe señalar que en el caso de Taiwan el control sobre la salida de capitales hacia el exterior tendió, en cambio, a agudizar la brecha entre ambas variables en favor de mayores niveles de ahorro.¹⁰

8. Banco Mundial, *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*, Oxford University Press, 1993.

9. C. Crane, "Ahorro, inversión y crecimiento en Colombia y Malasia: un análisis comparativo", *Integración Latinoamericana*, núm. 168, 1991.

10. S. Bae Kim, "Saving-Investment Linkages in the Pacific Basin", *Federal Reserve of San Francisco Weekly Letter*, núm. 93-08, 26 de febrero, 1993.

La canalización del ahorro a la inversión estuvo, a su vez, ligada a distintas formas de organización industrial en cada país. En Corea, el fomento explícito de la concentración industrial tendió a consolidar grandes grupos económicos con una capacidad de inversión suficiente para encarar cuantiosas inversiones en sectores nuevos. En el caso de los otros tres países se recurrió a las inversiones pública y extranjera directa cuando los agentes privados nacionales no tenían un tamaño adecuado para hacer frente a aquellos flujos.

La inversión pública en infraestructura ha sido fundamental en todos los países, aunque en Taiwan y Malasia también lo ha sido la producción manufacturera. En Taiwan, la participación pública se concentró en las industrias pesadas debido a la limitada capacidad de inversión en sectores intensivos en capital por parte de las empresas privadas predominantemente pequeñas y medianas. Si bien existen opiniones encontradas sobre la eficiencia de las acciones públicas, parece claro que constituyeron bases compatibles con la competitividad internacional de las empresas demandantes. La asistencia crediticia otorgada por las empresas públicas taiwanesas productoras de insumos intermedios a las empresas pequeñas y medianas exportadoras constituyó, por ejemplo, un importante mecanismo de complementación por el cual la inversión pública hacía más rentable la privada.

En el caso de Malasia, la participación pública en la industria manufacturera (que desde 1980 también se concentra en la industria pesada) tuvo principalmente un objetivo redistribucionista (sólo en menor medida de desarrollo industrial). En este sentido, el consenso es que —salvo ciertas excepciones— la eficiencia fue relativamente baja y por ende desestimuló la inversión privada.

El mayor flujo de inversiones hacia los países considerados se dirigió fundamentalmente a los sectores comercializables. De allí que el crecimiento y la orientación de la inversión estén muy relacionados con las políticas industriales y comerciales desarrolladas en esos países.

POLÍTICAS COMERCIALES, INDUSTRIALES Y TECNOLÓGICAS

En lo que sigue se destacan los principales instrumentos utilizados por los países del Sudeste Asiático para promover una estrategia exportadora. Sin embargo, más allá de los instrumentos en sí, la clave del éxito reside en la forma en que se aplicaron.

Corea y Taiwan instrumentaron de manera integral las políticas comercial, industrial y tecnológica con base en los objetivos que los organismos de planificación fijaban para cada período de desarrollo económico. Esos países no se limitaron a emprender estrategias funcionales dirigidas a solucionar las fallas de mercado más generales (como las relacionadas con problemas de desarrollo de la infraestructura, educación, investigación y desarrollo), sino que también desplegaron políticas muy selectivas. Lo más importante, sin embargo, reside en que todas las políticas de incentivos se acompañaron de requerimientos en materia de precios de venta, contenido nacional y, fundamentalmente, exportaciones. En la medida en que los incentivos o

la protección aliviaban la disciplina proveniente del mercado internacional, el Estado desempeñó un papel de ordenador que exigía competitividad a las industrias que promovía.¹¹ Como señala el Banco Mundial, las intervenciones del gobierno en estos dos países fueron fructíferas en ciertos casos porque propiciaron un crecimiento más rápido y más igualitario del que hubiera tenido lugar sin la injerencia gubernamental. Empero, el éxito de las políticas comercial e industrial está estrechamente vinculado a la fortaleza institucional y la autonomía relativa de las oficinas públicas encargadas de ejecutarlas.¹²

En esta gestión de la disciplina sobre los capitales privados fue fundamental la fijación de metas de exportación aparejadas con los incentivos otorgados. Ello permitió someter a las industrias coreanas y taiwanesas a la competencia internacional de los mercados de exportación al tiempo que se regulaba su exposición en el mercado interno. Asimismo, y cumpliendo con los preceptos básicos de la promoción de industrias incipientes, los incentivos tendieron a ser temporales y a cambiar de beneficiarios en la medida en que los sectores receptores alcanzaban niveles de eficiencia adecuados o mostraban su incapacidad para lograr ese objetivo, en cuyo caso se emprendían políticas alternativas.¹³ Así pues, las políticas selectivas no se aplicaron en un conjunto inmanejable de sectores, lo que permitió elevar el control de cada proyecto y disminuir el costo fiscal y las distorsiones de precios en el resto de la industria.

La intervención estatal en Malasia y Tailandia fue menos activa y eficaz. No siempre existió una coordinación satisfactoria entre las distintas esferas de política. Particularmente débiles fueron los intentos de asegurar, mediante la política de inversión extranjera directa, una transferencia más fluida de tecnología a los productores nacionales. En el caso de Malasia, el determinante redistributivo que subyacía a todas las políticas industriales originó muchas ineficiencias en las empresas públicas y en los proyectos privados beneficiados de las actividades de promoción.

Por otro lado, que ambos países tuvieran dotaciones abundantes de recursos naturales, así como un entorno geopolítico menos conflictivo, ocasionó que la industrialización y la exportación de manufacturas no fueran tan estratégicas. Estos elementos, sumados a la entrada más reciente de esos países al mercado mundial manufacturero menos expansivo, tal vez expliquen en cierta medida su menor dinamismo en términos de crecimiento

11. La disciplina pública fue incluso más allá que el mercado, cuando Taiwan, por ejemplo, imponía controles de calidad públicos a las exportaciones de bienes intentando impedir que exportadores ineficientes dañaran la confiabilidad mundial en los productos de la nación.

12. Para un análisis teórico sobre la capacidad del Estado para llevar adelante políticas comerciales e industriales eficaces, véase M. Bekerman y P. Sirlin, "Nuevos enfoques sobre política comercial y sus implicaciones para los países periféricos", *Desarrollo Económico*, núm. 134, julio-septiembre de 1994.

13. El problema clave que se presenta en este contexto está ligado a las secuencias o decisiones acerca de: a) cuándo es el momento de restringir la libre importación de productos de alta tecnología para permitir que los productores nacionales puedan aprender a producirlos a costos y calidad internacional, y b) cuándo es el momento de terminar con la protección de esos productos de alta tecnología y abrir su mercado a la competencia internacional. A. Amsden, "Trade Policy and Economic Performance in South Korea", en M. Agosin y D. Tussie (eds.), *Trade and Growth, New Dilemmas in Trade Policy*, 1993.

económico y, fundamentalmente, la menor transmisión de capacidad tecnológica hacia el conjunto del sector industrial.

Los instrumentos de las políticas comercial e industrial

Los cuatro países estudiados realizaron una primera fase de sustitución de importaciones. En Corea y Taiwan se basó fundamentalmente en estrategias comerciales de protección, mientras que en Malasia y Tailandia se combinaron, al principio, políticas comerciales restrictivas con incentivos fiscales a la inversión.

Problemas de balanza comercial y saturación del mercado interno, entre otros, condujeron al sector público a replantear el régimen de política (en los sesenta en Corea y Taiwan y en los setenta en Malasia y Tailandia) e incorporar al modelo de sustitución de importaciones un fuerte régimen de promoción de exportaciones. Por tanto, los procesos de liberalización comercial fueron graduales, combinando mayor apertura en los sectores más competitivos y una protección selectiva en las industrias infantiles. Es decir, a lo largo del proceso se establecieron criterios de protección selectiva y transitoria en coordinación con otros instrumentos para orientar la producción y las exportaciones hacia sectores de mayor valor agregado.

Es importante señalar que hacia principios de los ochenta, cuando la acumulación de la deuda externa los obligó a realizar un fuerte ajuste externo, esos países (salvo Taiwan) no recurrieron a aumentar de manera considerable las barreras a la importación. Esto mantuvo la coherencia de la política comercial como estrategia competitiva y evitó un retraso en su capacidad productiva y tecnológica.¹⁴ En radical contraste, las economías de América Latina (especialmente Brasil) relegaron a un segundo plano los aspectos relacionados con la competitividad internacional y orientaron sus esfuerzos a resolver las mayores restricciones externas mediante el aumento de los niveles de protección.¹⁵ Éste tal vez sea un aspecto que ayude a explicar las diferencias en el desempeño competitivo de las economías de América Latina y las del Sudeste Asiático durante los ochenta.

La base de los modelos iniciales de promoción de exportaciones consistió en igualar los incentivos a las ventas internas con los otorgados a las destinadas al exterior. El sesgo anti-exportador derivado de la protección se eliminó mediante un conjunto de instrumentos de políticas comercial, crediticia y fiscal dirigidos a otorgar condiciones virtuales de libre comercio para los sectores exportadores. Si bien en todos los países se aplicaron las medidas clásicas de promoción de exportaciones (exen-

ciones de tarifas de importación de insumos y de impuestos indirectos, devoluciones fiscales, financiamiento a la exportación a tasas subsidiadas, zonas de promoción de exportaciones), cada país tiene un perfil específico en materia de incentivos.

Algunos autores consideran que en Corea el financiamiento del comercio exterior fue el instrumento que más contribuyó al éxito de la estrategia exportadora.¹⁶ Los fondos se canalizaron básicamente por el sistema bancario mediante mecanismos de redescuento instrumentados por el Banco de Corea, los cuales se extendieron a los exportadores indirectos. Mientras que el financiamiento de corto plazo (de pre y postembarque) se orientó a asegurar un acceso fácil a la exportación ya programada, el de largo término buscó la diversificación industrial mediante el aliento de la inversión en nuevos productos o sectores definidos como prioritarios.¹⁷ El financiamiento de las exportaciones también fue un instrumento importante en Taiwan, en cuyo caso una proporción significativa de las facilidades crediticias provino de las grandes empresas públicas proveedoras de insumos intermedios.

La concertación de metas anuales de exportación entre el Estado y las empresas privadas fue otro elemento importante en la expansión de las ventas externas de Corea y Taiwan, donde las metas de exportación se establecieron como requisito para recibir incentivos fiscales o de protección que brindó el Estado a las industrias infantiles. En Malasia y Tailandia el principal instrumento consistió en crear zonas de procesamiento de exportaciones o de promoción de inversiones para la radicación de empresas transnacionales orientadas al mercado externo.¹⁸ Además, se otorgó una variada gama de incentivos fiscales a la inversión, como exenciones a la renta y modelos de depreciación acelerada, entre otros.

Respecto a la orientación de las inversiones, cada país estudiado fijó explícitamente (a menudo en sus planes plurianuales) una gama de sectores donde se debían aplicar esos recursos. Así, junto a los incentivos generales a la inversión, se establecieron otros adicionales y temporales para esos sectores, lo que permitió concentrar los esfuerzos privados y generar externalidades positivas (tecnológicas, formación de recursos humanos, etc.) asociadas a la incursión de varias empresas en los sectores seleccionados.

Por ejemplo, en el decenio de los cincuenta Taiwan alentó los sectores de productos textiles y accesorios, cueros y bicicletas; en los sesenta avanzó en la electrónica de consumo, relojería y bienes de consumo duradero; en los setenta concentró esfuerzos en la industria pesada (petroquímica, siderurgia, astilleros), y en los ochenta orientó los incentivos a los sectores de mayor contenido tecnológico (fundamentalmente informática). Corea también modificó los sectores objetivo de la promoción a lo largo de las décadas, pero a partir de los ochenta hizo explícita una es-

14. Tanto Corea como Malasia y Tailandia acumularon importantes deudas externas entre mediados de las décadas de los setenta y los ochenta. Sin embargo, la carga de la misma y los esfuerzos del ajuste externo han sido mucho menores que en otros países en desarrollo. Ello se debió básicamente a dos factores: la activa intervención pública en la intermediación del ahorro y la inversión aseguró la canalización de los recursos externos hacia la actividad productiva, y el mayor grado de apertura exportadora llevó a que la relación entre servicio y amortización de deuda y exportaciones sea relativamente baja (véase el cuadro 5).

15. M. Bekerman, "Brasil: competitividad externa y política industrial. Reflexiones en el marco del Mercosur" (Documentos de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA), *Economía*, núm. 1, 1993.

16. Y. Rhee, "Managing Entry into International Markets: Lessons from the East Asian Experience", en *The World Bank Industry and Energy Department*, Working Paper, núm. 11, 1989.

17. L. Kim, "National System of Industrial Innovation. Dynamics of Capability Building in Korea", en R. Nelson, *National Innovation Systems. A Comparative Analysis*, Oxford University Press, 1993.

18. Tan es así que, en el caso de Malasia, hay acuerdo de que fuera de estas zonas el sesgo antiexportador siguió siendo muy elevado. H. Bruton, *op. cit.*



La principal conclusión que se desprende de este trabajo es que el éxito de estas economías es el resultado de políticas macroeconómicas orientadas a lograr la estabilidad y promover el ahorro y la inversión combinadas con incentivos microeconómicos específicos (con diversos niveles de selectividad) basados en políticas comerciales, industriales y tecnológicas

trategia más horizontal orientada a ofrecer un apoyo uniforme a todos los sectores industriales y atacar las imperfecciones más generales del mercado (como las relacionadas con el desarrollo tecnológico y la formación de recursos humanos). El apoyo al desarrollo tecnológico se convirtió en el eje principal en reemplazo del crédito asignado de manera directa, aunque siguió activa la función del gobierno en la reestructuración de sectores productivos específicos.

Otro aspecto al que debieron hacer frente los países considerados para promover la industrialización exportadora fueron las fallas de mercado derivadas de la imperfecta información sobre los mercados de exportación. Además de crear una infraestructura institucional para apoyar la inserción en los mercados externos, Corea fue el único país periférico que desarrolló comercializadoras privadas, las cuales exportan más de 50% del total de ese país y cuentan con la escala y los recursos suficientes para incursionar con marcas propias en los mercados internacionales. En Taiwan, como un aspecto central de la política de promoción de exportaciones, destaca la decidida actividad de mercadeo internacional emprendida por las oficinas comerciales que el gobierno instaló en los principales centros del comercio mundial.

Políticas sobre la inversión extranjera directa

La inversión extranjera directa (IED) desempeña un papel fundamental en los procesos de desarrollo exportador de Malasia y Tailandia, y en menor grado y de manera distinta en el de Taiwan. La política de Corea con respecto a la IED, por el contrario, fue muy restrictiva durante los primeros años del proceso de industrialización. Eso provocó que la IED tuviera pocos efectos en la economía coreana hasta que las restricciones se fueron liberalizando durante los ochenta para comenzar a crecer sensiblemente hacia finales de esa década.

La IED repercute en el proceso de industrialización exportadora en tres aspectos: contribuye al ahorro interno, suministra la tecnología y la experiencia productiva necesarias para alcanzar niveles adecuados de competitividad y abre las puertas de los mercados internacionales. La participación de la IED ha alcanzado un nivel más o menos importante en la inversión total de Malasia y Tailandia, pero su contribución fundamental no se vincula tanto con el acceso al ahorro externo. El papel esencial de la IED en esos países se relaciona, más bien, con proyectos orientados a la exportación que requieren de cierta capacidad tecnológica. En efecto, los sectores exportadores de manufacturas de tecnología relativamente avanzada los desarrollaron, en su mayoría, empresas transnacionales. La política de incentivos a la IED de estos países se basó en un tratamiento igual —a veces incluso más ventajoso— que el otorgado a los capitales nacionales, lo que permitió a los inversionistas externos aprovechar los significativos incentivos fiscales. La forma que adquirió la IED en Malasia y Tailandia generó, sin embargo, estructuras productivas relativamente desintegradas porque las transnacionales privilegiaron modalidades productivas con pocos encadenamientos hacia el resto de la economía. Además, si bien sus plantas operan con tecnologías avanzadas, la acumulación de acervo tecnológico nacional parece haber sido baja hasta el momento.¹⁹

La gestión de la IED en Taiwan fue mucho más controlada que en los dos casos anteriores. El Estado participó directamente en los acuerdos de inversión impulsando cláusulas que asegurasen una eficaz transferencia de tecnología hacia las empresas nacio-

19. Para que un país obtenga los mayores beneficios económicos de una transferencia de tecnología desde el exterior, ésta debe difundirse al resto de la economía. En otras palabras, si una tecnología es importada por una firma determinada y su uso se limita sólo a dicha firma, el beneficio económico, derivado de dicha transferencia se limita considerablemente. L. Kim y C. Dahlman, "Technology Policy for Industrialization. An Integrative Framework and Korea's Experience", *Research Policy*, núm. 21, Holanda, 1992.

nales (en muchos casos públicas). La exigencia de que participaran compañías nacionales mediante inversiones conjuntas con extranjeras facilitó que los directivos taiwaneses aprendieran las técnicas de gestión de las grandes empresas estadounidenses y japonesas que invirtieron en su territorio.²⁰ En opinión de algunos autores, esa gestión de la IED dio lugar a un proceso de complementación entre esa inversión y la nacional con base en un conjunto de externalidades asociadas a la difusión del conocimiento tecnológico y del aprendizaje industrial.²¹

En síntesis, en Corea y Taiwan se da mucha mayor prioridad a asegurar que la IED —orientada hacia sectores específicos— permita cristalizar transferencias de tecnología y acumular capacidad tecnológica interna. El menor carácter de enclave que ha tenido la IED en estos dos países se refleja en las cifras: mientras que el promedio mundial de valor agregado nacional en las zonas de procesamiento de exportaciones es de 25%, en las ubicadas en Taiwan y Corea asciende a 50 por ciento.²²

Política tecnológica y formación de recursos humanos

En la trayectoria tecnológica coreana y taiwanesa se pueden distinguir dos etapas principales: la inicial, que abarca un proceso de industrialización basado en sectores de tecnología madura, y la actual, que arrancó en los ochenta y se apoya en sectores cuya competitividad depende cada día más del cambio tecnológico.²³ En ambas economías el instrumento fundamental de la primera etapa para adquirir tecnología extranjera y aprendizaje consistió en las importaciones de bienes de capital y la ingeniería inversa (*reverse engineering*). En Taiwan, a diferencia de Corea, se promovió además la incorporación de tecnología por medio de contratos de licenciamiento y radicación de inversión extranjera. La activa participación pública en la negociación de ambas modalidades buscó la manera de asegurar una transferencia tecnológica eficiente. En esa etapa, la falta de una demanda interna de innovaciones restó eficacia —en ambos países— a los instrumentos orientados a crear un sistema propio de investigación y desarrollo.

A mediados de los setenta se comenzó a perfilar en los dos países el agotamiento del modelo exportador basado en industrias maduras. Ello planteó la necesidad de constituir una infraestructura científica y tecnológica para anticipar demandas futuras en esa materia. Así, Corea se embarcó en la edificación de la Ciudad Científica de Daedok, mientras que en Taiwan se crea-

20. En este aspecto surge una diferencia notable con la exigencia de participación nacional que imponía Malasia y que estaba determinada básicamente por fines de redistribución en favor de la fracción de la población malaya nativa.

21. R. Wade, *Governing The Market*, Princeton University Press, New Jersey, 1990.

22. Banco Mundial, *op. cit.*

23. Más allá de las similitudes en la estrategia tecnológica de estas dos naciones, cabe destacar que aquéllas reflejan una diferencia básica que proviene de la distinta estructura de organización industrial prevaleciente en cada nación. Mientras que en Corea la consolidación de grandes grupos económicos permitió generar unidades económicas capaces de afrontar individualmente los esfuerzos de investigación y desarrollo, en Taiwan (donde predominan las pequeñas y medianas) el Estado debió asumir un papel mucho más activo.

ron diversos institutos públicos de investigación, entre los que sobresale el Servicio de Organización e Investigación Electrónica.

Los ochenta marcaron un punto de inflexión frente a la etapa anterior. El creciente proteccionismo de los países industrializados en materia de transferencia de tecnología, así como la exigencia de suscribir acuerdos de respeto a la propiedad intelectual, obligó a replantear la política tecnológica en el sentido de fortalecer la generación de innovación propia. En Taiwan se aplicaron diversas acciones, entre las que destaca la construcción del Parque Industrial Científico de Hsinchu. Para fomentar la investigación y el desarrollo, en este parque el Estado otorga a empresas de alta tecnología facilidades crediticias y fiscales, aparte de las que recibe el resto del sector privado. En Corea se levantaron los controles sobre las licencias y la IED, se reforzó la inversión pública en investigación y desarrollo y se fomentó, con gran éxito, la inversión privada en ese campo. En ambos países se brindaron también crecientes estímulos para el desarrollo tecnológico de las empresas pequeñas y medianas.

Esas estrategias de oferta tecnológica se acompañaron de medidas tendientes a incentivar la demanda de nuevas tecnologías por parte del sector privado y crear los mecanismos institucionales adecuados para reforzar los nexos entre oferta y demanda.²⁴ La demanda de tecnología se alentó mediante compras estatales (como la decisión del gobierno coreano de incorporar en gran escala equipos de computación), la apertura comercial (que obligó a las empresas nacionales a elevar su competitividad frente a los competidores) y el estímulo a las exportaciones de bienes con mayor requerimiento tecnológico. En cuanto al nexo entre oferta y demanda de tecnología, ambos gobiernos imprimieron una orientación muy comercial a sus institutos de investigación. Es el caso, por ejemplo, de la Corporación de Tecnología Avanzada de Corea, creada por el gobierno precisamente para comercializar los productos y procesos desarrollados por sus organismos de investigación.

Las trayectorias tecnológicas de Corea y Taiwan son radicalmente distintas de las de Malasia y Tailandia, cuyo modelo exportador de manufacturas se basó en el empleo de tecnología provista por las transnacionales. La transferencia de ésta hacia las compañías nacionales ha sido mucho menor que en los casos anteriores (en parte por su mayor carácter de enclave). Existe consenso en que las políticas tendientes a generar capacidad tecnológica interna han sido débiles y relativamente ineficaces. El gasto en investigación y desarrollo en esos países es una pequeña proporción del producto y se concentra en su mayor parte en el sector público. La participación de los gastos de investigación y desarrollo en el PIB a finales de los ochenta no era más de 0.2% en Tailandia y 0.6% en Malasia, frente a 2% en Corea. A su vez, la contribución del sector privado tailandés en el total de investigación y desarrollo representó apenas 3% en 1987, mientras que en Corea la relación fue de 80 por ciento.

24. La política tecnológica en sentido estricto comprende únicamente los instrumentos directos utilizados para estimular la capacidad tecnológica. Sin embargo, para que una política tecnológica sea eficaz es necesario tener en cuenta, además de las estrategias que apuntan a estimular la oferta de tecnología, otros factores que inciden en su demanda y la articulación entre ésta y su oferta. L. Kim y C. Dahlmann, *op. cit.*

Una de las razones de que Corea y Taiwan han podido asimilar la tecnología extranjera y desarrollar una capacidad propia para generar innovaciones ha sido su gran dotación de recursos humanos técnicos altamente calificados. Estos recursos se desarrollaron a partir de políticas educativas en que una planificación activa de la oferta educativa incorporaba los requerimientos presentes y futuros del sector productivo. De esta manera, en las primeras etapas de desarrollo industrial de estos países se dio prioridad a la formación de técnicos y más tarde, en una fase más avanzada, la atención se concentró en la educación de profesionales científicos, básicamente ingenieros.

En Tailandia y, en menor medida, en Malasia, el esfuerzo de formación de recursos humanos ha sido mucho más reducido. La matrícula universitaria es acentuadamente inferior que las de Corea y Taiwan, con el agravante de que la educación se ha sesgado hacia carreras humanísticas y de escasa inserción laboral.²⁵

CAUSAS DEL "MILAGRO" ECONÓMICO ASIÁTICO Y DESAFÍOS FUTUROS

El fuerte dinamismo de las economías del Sudeste Asiático en las últimas décadas ha sido uno de los fenómenos más relevantes de la economía internacional. Partiendo de niveles de ingreso per cápita bajísimos en la inmediata posguerra, estas naciones han logrado superar, en muchos casos, a las economías de América Latina. Así, la región del Pacífico se ha convertido en un eje de la economía mundial con un peso cada vez mayor.

Existen diferencias entre Corea y Taiwan, por un lado, y Malasia y Tailandia, por otro, en el momento y las características del proceso de industrialización exportadora, así como en el escenario internacional al que se enfrentaron. Sin embargo, las cuatro economías alcanzaron altos niveles de crecimiento y diversificación exportadora.

La principal conclusión que se desprende de este trabajo es que el éxito de estas economías es el resultado de políticas macroeconómicas orientadas a lograr la estabilidad y promover el ahorro y la inversión combinadas con incentivos microeconómicos específicos (con diversos niveles de selectividad) basados en políticas comerciales, industriales y tecnológicas.

Destaca, en primer término, la búsqueda del equilibrio macroeconómico mediante el logro de índices de inflación reducidos, así como la coordinación frecuente de las políticas cambiaria y comercial a fin de dar estabilidad al tipo de cambio efectivo real. Un aspecto clave fue la neutralización de las diferencias en los tipos de cambio de exportación e importación (sesgo antiexportador), aun en los casos de bienes que contaban con altos niveles de protección comercial.

Las altas tasas de ahorro fueron impulsadas por políticas activas en los planos impositivo y financiero, mientras que el Estado alentó que se canalizaran a la inversión.


En escala microeconómica, emplearon las políticas comercial e industrial como verdaderas estrategias competitivas en que

la capacidad de disciplina del sector privado desempeñó un papel muy importante. Destaca también el impulso decisivo a estrategias orientadas a eliminar las fallas de mercado más significativas que pueden trabar el proceso de industrialización exportadora, como la falta de conocimiento sobre mercados del exterior y las externalidades asociadas a la formación de recursos humanos calificados.

Un elemento fundamental del éxito alcanzado por Corea y Taiwan ha sido el desarrollo de una capacidad tecnológica propia mediante políticas tecnológicas que construyeron la oferta de tecnología y de políticas industriales y comerciales que alimentaron su demanda.

A pesar del éxito alcanzado por esas naciones, los noventa les representan enormes desafíos. Por un lado, Corea y Taiwan registran nuevos embates resultado de su propio éxito exportador. Los mercados internacionales están imponiendo crecientes barreras proteccionistas a los productos menos avanzados tecnológicamente, al tiempo que los países industrializados restringen el acceso a las últimas tecnologías necesarias para competir en los nichos de productos más complejos. Una interrogante fundamental es, pues, en qué medida esos dos países podrán consolidar su especialización en productos de mayor contenido tecnológico con base en esfuerzos propios de investigación y desarrollo. A esta situación se agregan nuevas demandas de reciprocidad internacional por las cuales se les exige el desmantelamiento de los mecanismos institucionales que permitieron a sus estados impulsar y controlar el sendero de expansión productiva. Por último, ambas naciones se enfrentan al reto de asegurar una apertura política que no afecte las bases de funcionamiento de la economía y no erosione la gran autonomía relativa y la capacidad de gestión que caracterizó a los estados autoritarios de las pasadas décadas.

Tailandia y Malasia también se enfrentan a crecientes desafíos. Su modelo industrial-exportador está amenazado actualmente por una doble competencia: *i*) la de las economías de la región (Indonesia, Sri Lanka y sobre todo China), con mano de obra aún más barata y locaciones muy atractivas para los nuevos flujos de inversión directa, y *ii*) la de las economías industrializadas que en el pasado deslocalizaron diversas industrias en países en desarrollo y actualmente recuperan ventajas comparativas en algunos sectores gracias a la introducción generalizada de nuevos métodos automatizados de producción.

La continuación del proceso de desarrollo exportador de estas naciones parece tener como requisito insoslayable el avance hacia sectores de mayor valor agregado y menos dependientes de la mano de obra barata como fuente de competitividad. Los desafíos son, pues, crear mecanismos institucionales que permitan acumular capacidades tecnológicas propias e impulsar la consolidación de sectores industriales internos que tornen menos dependientes a estas economías de la inversión extranjera directa (tanto en términos de suministro de tecnología como de comercialización internacional de la producción nacional). En Malasia y Tailandia, estos desafíos exigen, también, superar la vieja dicotomía entre la especialización basada en recursos naturales frente a la especialización industrial, a fin de aprovechar las ventajas naturales incorporando a los productos primarios un creciente valor agregado industrial. 

25. ONUDI. *Thailand Coping with the Strains of Success*. Industrial Development Review Series, 1992