



W
—
28
(9030)

Documento de Trabajo

9 0 3 0

PAUTAS COMPARADAS DE INDUSTRIALIZACION:
LOS NUEVOS PAISES INDUSTRIALES DE ASIA Y
DE AMERICA LATINA EN PERSPECTIVA HISTORICA



Pablo Bustelo

Esta publicación de Documentos de Trabajo pretende ser cauce de expresión y comunicación de los resultados de los proyectos de investigación que se llevan a cabo en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid. No obstante, la publicación está abierta a investigadores de otras instituciones que deseen difundir sus trabajos en ella.

Los Documentos de Trabajo se distribuyen gratuitamente a las Universidades e Instituciones de Investigación que lo solicitan. Asimismo, las peticiones personales pueden ser atendidas en la medida en que se disponga de ejemplares en existencia.

Se ruega a las personas e instituciones interesadas en solicitar ejemplares que utilicen el boletín de pedido que figura seguidamente.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Boletín de Pedido.
Nombre de la persona o institución:
.....
Calle: nº
Ciudad:Distrito Postal:.....País:
Solicita una suscripción permanente <input type="checkbox"/>
(sólo Universidades e Instituciones de Investigación) <input type="checkbox"/>
Solicita los Documentos de Trabajo cuyos números se relacionan a continuación: _____

Enviar a:
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Universidad Complutense de Madrid
Vicedecano
Campus de Somosaguas. 28023 MADRID. ESPAÑA.

PAUTAS COMPARADAS DE INDUSTRIALIZACION:
LOS NUEVOS PAISES INDUSTRIALES DE ASIA Y
DE AMERICA LATINA EN PERSPECTIVA HISTORICA

Pablo Bustelo

Profesor Titular de Estructura Económica
Universidad Complutense de Madrid

Octubre de 1990

RESUMEN

Suele afirmarse que los nuevos países industriales asiáticos (como Corea del Sur y Taiwan) han registrado mejores resultados económicos que sus homólogos latinoamericanos (Brasil y México) porque optaron por una estrategia de industrialización orientada a la exportación (IOE), acompañada de una significativa liberalización comercial y de una notable reducción de la intervención del Estado, mientras que los países de América Latina mantuvieron una estrategia de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) con fuertes barreras proteccionistas y Estados sobredimensionados.

Este trabajo pretende, en primer lugar, contribuir a la crítica de ese planteamiento y, en segundo término, sugerir que la diferencia entre las dos pautas de industrialización se encuentra en el distinto uso de la protección y del sector exportador que hicieron ambos tipos de países y en la diferente naturaleza del Estado en las dos zonas.

SUMARIO

	<u>Pág.</u>
Introducción	1
1. Sustitución de importaciones y orientación a la exportación: estrategias compatibles	5
2. Protección comercial e intervención del Estado en el Este de Asia	9
3. Las verdaderas diferencias entre el Este de Asia y América Latina	13
3.1. El distinto uso de la protección	14
3.2. La diferente utilización de los sectores exportadores	19
3.3. La distinta naturaleza del Estado	24
Conclusiones	27

INTRODUCCION

Uno de los principales rasgos de la evolución de la economía mundial en los últimos treinta años ha sido la extrema falta de uniformidad del crecimiento económico e industrial en el Tercer Mundo. Una de las facetas de esa disparidad es la fuerte divergencia registrada entre, por un lado, los nuevos países industriales asiáticos (NPIAs) (Corea del Sur, Taiwan, Hong Kong y Singapur) y, por el otro, sus homólogos latinoamericanos (Brasil y México). Diversos indicadores ponen de manifiesto ese hecho.

En primer lugar, el crecimiento del PNB per cápita y de la producción industrial ha sido notablemente superior en el Este de Asia que en América Latina (Cuadro 1).

Cuadro nº 1. Tasas de crecimiento anual medio del PNB per cápita y de la producción industrial (en %, 1965-87)

	PNBpc 1965-87	Producción industrial	
		1965-80	1980-87
Corea del Sur	6,4	16,5	10,8
Taiwan	6,7a	12,4b	
Hong Kong	6,2c	8,6d	
Singapur	7,2	11,9	4,0
Brasil	4,1	9,8	2,8
México	2,5	7,6	-0,3

a: 1960-82; b: 1962-84, c: 1965-86; d: 1965-84

Fuentes: Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial 1989, cuadros 1 y 2; para Taiwan, Republic of China, Taiwan Statistical Data Book, Taipei, 1984 y DGBAS, Statistical Abstract, Taipei, 1985 y, para Hong Kong (producción industrial), Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial 1986, cuadro 2

En segundo lugar, la participación de las exportaciones de los NPIAs en el comercio mundial se multiplicó por 3,7 entre 1967 y 1986 mientras que la proporción correspondiente a Brasil y México lo hizo por sólo 1,7 (cuadro 2), y era, en 1986, más de 2,5 veces mayor, pese a que los primeros tenían un peso demográfico tres veces inferior al de los segundos (70 frente a 220 millones de habitantes).

Cuadro nº 2. Participación de las exportaciones de cada grupo de países en el total de las exportaciones mundiales, en porcentaje, 1967 a 1986.

	1967	1973	1980	1986
Corea del Sur, Taiwan, Hong Kong y Singapur	1,7	2,8	3,9	6,3
Brasil y México	1,4	1,7	1,7	2,4

Fuente: CEPII, Commerce international: la fin des avantages acquis, Economica, París, 1989, cuadro 1.9, p. 46.

En tercer lugar, los resultados de distribución de la renta han sido mejores en el Este de Asia que en América Latina. Con arreglo a los datos existentes para los últimos años disponibles en cada país, el cociente entre la renta del 20% más rico de la población y la renta del 20% más pobre sería de 7 en Taiwan, 8 en Corea del Sur y 9 en Hong Kong frente a 33 en Brasil y 20 en México¹.

¹ B. BALASSA y J. WILLIAMSON, Adjusting to Success: Balance of Payments Policy in the East Asian NICs, Institute for International Economics, Washington D.C., 1987 (trad. francesa, p. 19).

Por último, el ajuste a los "shocks" externos de los años setenta y ochenta (energéticos, monetarios y comerciales) ha sido sustancialmente más eficaz en el Este de Asia que en América Latina, como ha sido puesto de manifiesto repetidas veces¹ y como puede comprobarse en el cuadro 3.

	1965-73	1973-80	1980-1985
Asia oriental	7,9	6,5	7,8
América Latina y el Caribe	6,4	5,2	0,5

Fuente: Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial 1989, cuadro 1.4, p. 171.

La explicación convencional de la divergencia en las experiencias de desarrollo entre las dos zonas puede resumirse de la siguiente manera.

En primer término, los países de América Latina han seguido una estrategia de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) mientras que los NPIAs han adoptado una

¹ Véanse B. BALASSA, Change and Challenge in the World Economy, MacMillan, Londres, 1985, para un enfoque neoclásico, y, para una interpretación más crítica, A. HUGHES y A. SINGH, "The World Economic Slowdown and the Asian and Latin American Economies: A Comparative Analysis of Economic Structure, Policy and Performance", WIDER Working Paper 42, abril de 1988, United Nations University, Helsinki.

estrategia de industrialización orientada a la exportación (IOE)¹. A juicio de una importante escuela de pensamiento sobre el desarrollo económico, los resultados son mejores, en términos de industrialización y de crecimiento económico, con estrategias de IOE que con estrategias de ISI¹.

En segundo lugar, la estrategia de ISI se ha basado en una fuerte protección del mercado interno y en una significativa intervención estatal mientras que la estrategia de IOE ha combinado, en los NPIAs,

a) una apertura total al comercio internacional, lo que supuso la ausencia de sesgos contrarios a las exportaciones e, incluso, la constitución de un régimen de incentivos neutral, es decir, no discriminante entre la producción para la exportación y la sustitución de importaciones¹ y

b) un Estado cuya intervención en la economía ha sido reducida al mínimo, al menos en el comercio exterior y en el

¹ O de "industrialización por sustitución de exportaciones", término propuesto por H. Myint para referirse a la sustitución de exportaciones primarias por exportaciones de productos manufacturados. Véase H. MYINT, Southeast Asia's Economy. Development Policies in the 1970s, Penguin, Harmondsworth, 1972 (trad. esp. en Alianza Ed., Madrid, 1975).

¹ Para la argumentación teórica, véase A. O. KRUEGER, "Import Substitution versus Export Promotion", Finance and Development, vol. 22, nº 2, junio de 1985 (hay trad. esp.) y, para los fundamentos empíricos, D. GREENAWAY y C. H. NAM, "Industrialisation and Macroeconomic Performance in Developing Countries under Alternative Trade Strategies", Kyklos, vol. 41, fasc. 3, 1988, pp. 419 a 435.

¹ A. O. KRUEGER, "Asian Trade and Growth Lessons", American Economic Review, vol. 80, nº 2, mayo de 1990, pp. 108 a 111.

mercado de trabajo¹.

La hipótesis que se intentará demostrar en estas páginas es que la primera afirmación (la antítesis IOE/ISI) es una simplificación que no se corresponde con la realidad y que la segunda consideración (la adopción de una estrategia liberal en los NPIAs) es inconsistente con la historia económica reciente de esos países.

Además, también se sugerirá que la diferencia entre las pautas de industrialización de América Latina y el Este de Asia ha de buscarse en el distinto uso que los países de una y otra zona hicieron de los mecanismos de protección y del sector exportador y en la diferente naturaleza de sus Estados.

1. Sustitución de importaciones y orientación a la exportación: estrategias compatibles

La identificación del Este de Asia con la IOE y de América Latina con la ISI pasa por alto dos rasgos fundamentales de la industrialización en ambas zonas¹.

¹ Véanse D. LAL, The Poverty of "Development Economics", Hobart Paperback 16, The Institute of Economic Affairs, Londres, 1983 y A. O. KRUEGER, "The Experience and Lessons of Asia's Superexporters", en V. CORBO, A. O. KRUEGER y F. OSSA (eds.), Export-Oriented Development Strategies. The Success of Five Newly Industrializing Countries, Westview Press, Boulder, Co., 1985, pp. 187 a 212.

¹ Véase G. GEREFFI, "Development Strategies and the Global Factory", Annals of the American Academy of Political and Social Science, n° 505, septiembre de 1989, pp. 92 a 104 (trad. esp. en Perspectivas Económicas, n° 70, 1er trimestre de 1990, pp. 51 a 57) y "Los nuevos desafíos de la industrialización. Observaciones sobre el Sudeste Asiático y Latinoamérica", Pensamiento Iberoamericano, n° 16, julio-diciembre de 1989, pp.

En primer término, los NPIAs han seguido también estrategias de ISI durante ciertos periodos de su historia económica reciente. Para empezar, los cuatro países asiáticos adoptaron esa estrategia antes de iniciar la IOE. En los años 1953-64, 1949-58 y 1959-65, Corea del Sur, Taiwan y Singapur, respectivamente, protegieron su industria nacional con el fin de sustituir importaciones por producción local¹. Incluso Hong Kong, el presunto paraíso del libre comercio, atravesó una fase de ISI, con la particularidad de que ésta estuvo disfrazada en la China continental y en concreto en la industria textil de Shangai, que puede considerarse precursora del sector manufacturero de la colonia británica¹.

Por consiguiente, los NPIAs registraron ISI, al igual que Brasil y México, aunque con la particularidad de que en Asia fue una fase más breve y menos intensa que en América Latina, por cuanto se prolongó durante menos tiempo, se basó en una menor protección efectiva y sólo se centró en bienes no duraderos de consumo¹.

205 a 234.

¹ Véase P. BUSTELO, Economía política de los nuevos países industriales asiáticos, Siglo XXI Editores, Madrid, 1990, cap. 3.

¹ S. HAGGARD y T.-J. CHENG, "State and Foreign Capital in the East Asian NICs", en F. C. DEYO (ed.), The Political Economy of the New Asian Industrialism, Cornell University Press, Ithaca, N.Y., 1987 (pp. 84 a 135), p. 89.

¹ Véanse G. RANIS y L. ORROCK, "Latin America and East Asian NICs: Development Strategies Compared", en E. DURAN (ed.), Latin America and the World Recession, Cambridge University Press, Cambridge, 1985 y G. RANIS, "Employment, Income Distribution, and Growth in the East Asian Context: A

Por otra parte, Corea del Sur y Taiwan empezaron, a principios de los años setenta, a combinar la IOE con la ISI, demostrando que las dos estrategias, lejos de ser opuestas y excluyentes entre sí, son perfectamente compatibles. Desde 1972-73, Corea del Sur y Taiwan iniciaron un ambicioso programa de industrialización en la industria pesada (siderurgia, construcción naval, fabricación de automóviles, petroquímica, ...) por razones de tipo estratégico (la distensión EE.UU-URSS y EE.UU.-China, la "débacle" estadounidense en Vietnam, ...) y por motivos económicos (la necesidad de contener las importaciones ante el encarecimiento del petróleo, la voluntad de diversificar la estructura industrial y las exportaciones, ...). En efecto, la articulación de IOE e ISI permite superar los límites inherentes a cada una de las dos estrategias: la polarización de la estructura productiva en sólo los sectores competitivos, en el caso de la IOE, y la degradación de la Balanza de Pagos, en el de la ISI.

En segundo lugar, Brasil y México han conocido fases de IOE a finales de los años sesenta y ochenta. Mediado el decenio de 1960, ante el hecho de que la ISI empezaba a dar muestras de un agotamiento que se manifestaba en la saturación del mercado interno y en estrangulamientos de Balanza de Pagos, los dos países latinoamericanos empezaron a incentivar sus exportaciones de manufacturas con el doble objeto de superar la estrechez de su demanda interna y de sanear su deteriorada

Comparative Analysis", en V. CORBO et al. (eds.), ob. cit. (pp. 249 a 274), pp. 254 y 265.

situación de pagos".

El "milagro" brasileño (1967-73) estuvo basado en la exportación de productos manufacturados. La saturación del mercado interior (a mediados de los años sesenta, el ratio importaciones/demanda interna era de sólo 6%) y las políticas de estabilización de los gobiernos militares desde el golpe de 1964 habían provocado una contracción de la demanda interior y la aparición de situaciones de exceso de capacidad. Además, la reducción de los salarios reales, cuyo índice pasó de 100 en 1964 a 56 en 1969, y las devaluaciones registradas en la segunda mitad del decenio habían acrecentado significativamente la competitividad exterior de la producción industrial brasileña. Por añadidura, se empezó a incentivar la fabricación para los mercados internacionales con medidas fiscales favorables y con restituciones de aranceles al sector exportador.

En cuanto a México, la administración del presidente Echevarría (1970-76) inició, con el fin de combatir los problemas de desempleo y las dificultades de pagos, un programa de fomento de la industria "maquiladora" en la zona fronteriza con los EE.UU., donde empresas subcontratadas efectúan desde entonces labores de ensamblaje en los sectores eléctrico y electrónico y en las industrias del calzado y de la confección. De resultas del fuerte desarrollo de las "maquiladoras", las exportaciones de manufacturas pasaron de representar un escaso 10% de las exportaciones totales a principios de los años sesenta a constituir un apreciable 50% en 1974. El descubri-

" Véase G. VAN LIEMT, Bridging the Gap: Four Newly Industrializing Countries and the Changing International Division of Labour, Employment, Adjustment and Industrialisation Collection 7, OIT, Ginebra, 1988.

miento de reservas de petróleo hizo posteriormente disminuir esa proporción.

Además, desde mediados de los años ochenta, Brasil y México han reaparecido en la escena internacional como exportadores preeminentes de productos manufacturados, ya no intensivos en trabajo como durante los años sesenta y primeros setenta, sino intensivos en capital y tecnología, como acero, automóviles y aviones (Brasil) o productos electrónicos y químicos y componentes de vehículos (México)".

En suma, el antagonismo entre América Latina y el Este de Asia que señala la aproximación convencional pasa por alto el hecho de que ambas zonas registraron una fase inicial de ISI y de que, desde los años setenta, conocen una combinación de ISI e IOE. Las similitudes son pues bastante mayores de lo sugerido por ese enfoque y el contraste sólo aparece en el periodo 1960-1970.

2. Protección comercial e intervención del Estado en el Este de Asia

El enfoque convencional considera que el "éxito" de los NPIAs obedece a la adopción de una estrategia liberal de crecimiento, basada en una total apertura a la economía internacional y en un reducido peso del Estado. Por el contrario, los NPIs latinoamericanos, a juicio de esa interpretación, habrían registrado crecientes dificultades económicas por haber recurrido a las restricciones a la importación y a los contro-

" Véase OCDE, The Newly Industrializing Countries. Challenge and Opportunity for OECD Industries, OCDE, París, 1988, pp. 54 y 64-65.

les administrativos.

No obstante, la experiencia histórica de los NPIAs desmiente la tesis de la apertura indiscriminada al exterior y del liberalismo a ultranza en el interior, como ya señaló Fernando Fajnzylber en un artículo pionero¹¹.

En lo que se refiere al grado de apertura al exterior, el profesor Bradford ha sugerido que la estrategia de orientación al exterior ("outward oriented strategy") tiene, en realidad, desde el punto de vista teórico, dos variantes: la "economía abierta" ("open economy") y la "economía comercial" ("trade economy"). El primer tipo de estrategia se basaría en la liberalización comercial y un régimen de incentivos neutral, supondría un crecimiento dirigido por las exportaciones ("export-led growth") y excluiría la ISI. Por el contrario, la segunda variante haría coexistir la orientación al exterior con altas tasas sectoriales de protección efectiva, se caracterizaría por un sesgo deliberado en favor de las exportaciones, que serían determinadas en gran parte por el crecimiento (y no a la inversa) e incluiría la ISI¹².

La protección selectiva permitiría diversificar la economía y especializarse en sectores prometedores. El sesgo favorable a las exportaciones incrementaría la competitividad

¹¹ F. FAJNZYLBER, "Reflexiones sobre la industrialización exportadora del sudeste asiático", Revista de la CEPAL, n° 15, diciembre de 1981, pp. 117 a 138, rep. en su La industrialización trunca de América Latina, Nueva Imagen, México, 1983, pp. 103 a 147.

¹² C. I. BRADFORD Jr., "Une approche stratégique des régimes de commerce extérieur", Economie Prospective Internationale, n° 39, 3er trimestre de 1989, pp. 7 a 25.

de los sectores extravertidos y potenciaría sus efectos internos de arrastre. El crecimiento descansaría también en la demanda interna y fomentaría a su vez las exportaciones. La ISI permitiría diversificar la estructura industrial y suavizar las restricciones de divisas.

La variante de "economía comercial", a juicio de Bradford, es, por tanto, superior a la de "economía abierta" ya que supone una curva de posibilidades de producción más alejada del origen, es decir, un uso más amplio y más eficaz de los factores productivos (ibid., p. 18).

Es precisamente esa variante la adoptada por los NPIAs, cuyas experiencias no se ajustan en absoluto a la interpretación neoclásica. En primer término, las tasas medias de protección no han sido ni mucho menos bajas". En segundo lugar, esas tasas esconden además una amplia dispersión sectorial, con grados extremos de protección en ramas como material de transporte, maquinaria y bienes de consumo duraderos". En tercer lugar, los incentivos a la exportación han compensado

" Han sido incluso crecientes en algunos casos. Por ejemplo, la tasa media de protección efectiva en la industria manufacturera de Corea del Sur pasó de 13% en 1968 a 32% en 1978, índice superior al registrado en México (11% en 1979). Véase J. WEISS, Industry in Developing Countries. Theory, Policy and Evidence, Croom Helm, Londres, 1988, cuadro 5.4, p. 192.

" En 1968, por ejemplo, en Corea del Sur la tasa de protección efectiva era de 164% en material de transporte, de 51% en bienes de consumo duradero, de 43% en maquinaria y de 24% en productos intermedios. Véase L. E. WESTPHAL y K. S. KIM, "Korea", en B. BALASSA et al., Development Strategies in Semi-Industrial Economies, A World Bank Research Publication, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, Md., 1982 (pp. 212 a 279), p. 230.

con creces los efectos negativos de la protección sobre el sector exportador, configurando lo que Fransman ha llamado unas economías sesgadas hacia el comercio ("trade-biased economies")¹¹. Por último, como ya se ha señalado, los NPIAs han combinado, desde principios de los años setenta, promoción de exportaciones y sustitución de exportaciones, de manera que

"políticas selectivas de sustitución de importaciones (...) pueden formar parte de una estrategia orientada al exterior en la que la política industrial sirve para sostener una estrategia de promoción de las exportaciones"¹².

En lo que atañe al papel del Estado, su intervención en la economía ha sido bastante más intensa en los NPIAs que en Brasil y México, países que, sin embargo, el enfoque neoclásico considera mucho más "estatalistas". La relación gasto público/PIB ha sido bastante mayor en el Este de Asia que en los NPIs de América Latina, como pone de manifiesto el cuadro 4.

Además, la intervención del Estado en el Este de Asia tuvo también una dimensión cualitativa. En los NPIAs, el Estado intervino no sólo en el mercado de trabajo, con el fin de configurar un régimen laboral adecuado a las exigencias de competitividad, sino también en el sector exportador, al que se otorgaron generosos incentivos fiscales, financieros, comerciales, etc.. Además, el Estado también incentivó y controló estrechamente el ingreso de capital extranjero, permitió altos precios de venta en el mercado exterior a algunas empresas,

¹¹ M. FRANSMAN, "Explaining the Success of the Asian NICs: Incentives and Technology", IDS Bulletin, vol. 15, n° 4, 1984 (pp. 50 a 56), p. 53.

¹² C. I. BRADFORD Jr., art. cit., p. 12.

Cuadro nº 4. Relación gasto público/PIB en el Este de Asia y en América Latina (en porcentaje)

	1965	1970	1975	1980
Corea del Sur	16,7a	17,2	17,2	20,3
Singapur	20,9	20,1	23,1	24,9
Taiwan	21,1	23,5	23,0	26,7
Hong Kong	16,7	11,3b	11,1c	11,6d
Brasil	10,2	10,2	9,4	9,2
México	11,1a	10,9	17,0	18,9

a: 1966; b: 1968; c: 1976; d: 1979

Fuente: FMI y otras fuentes, rep. de E. M. GIACOMAN, "Las exportaciones como factor de arrastre del desarrollo industrial. La experiencia del sudeste de Asia y sus enseñanzas para México", Comercio Exterior, vol. 38, nº 4, abril de 1988 (pp. 275 a 284), p. 279.

monopolizó la intermediación financiera (Corea del Sur) o participó directamente en la producción (Taiwan) y en las relaciones industriales (Singapur y Hong Kong)".

3. Las verdaderas diferencias entre el Este de Asia y América Latina

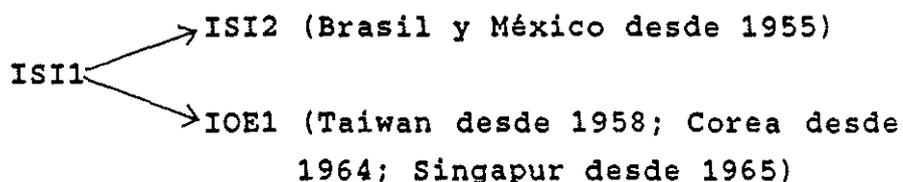
Puesto que las diferencias entre la pauta de industrialización del Este de Asia y la de América Latina no son tan simples como las que sugiere la explicación convencional, es necesario buscarlas en fenómenos de mayor complejidad. Este apartado sugiere tres posibles disimilitudes: el uso de la

¹¹ Véase P. BUSTELO, ob. cit., cap. 7 ("La intervención del Estado y el crecimiento industrial").

protección, la utilización de los sectores exportadores y la naturaleza del Estado.

3.1. El distinto uso de la protección

La primera diferencia estriba en que, a finales de los años cincuenta y principios de los sesenta, los NPIAs pasaron de la ISI primaria (de productos de consumo o ISI1) a la IOE primaria (la exportación de esos mismos productos) mientras que los países latinoamericanos profundizaron la sustitución de importaciones encadenando la ISI1 con la ISI secundaria (de bienes intermedios y de capital o ISI2). Gráficamente,



Explicar esa diferencia no es sencillo. Las razones de esa evolución divergente pueden enumerarse, de forma tentativa, de la siguiente manera.

En primer lugar, la dimensión del mercado interno era sustancialmente menor en el Este de Asia que en América Latina, tanto por número de habitantes como por renta per cápita. Baste señalar que, en 1955, Brasil tenía 60 millones de habitantes y México 30 mientras que Corea tenía 21,5 y Taiwan 9, por no hablar de Hong Kong y Singapur con 2,5 y 1,3 millones de

habitantes respectivamente". Además, en 1952-54, la renta per cápita era de 70 dólares en Corea frente a los 230 de Brasil y los 220 de México".

En segundo término, la disponibilidad de divisas con las que financiar la importación de los bienes intermedios y de capital necesarios para la continuidad de la ISI era mayor en América Latina que en el Este de Asia. Es bien sabido que en los años cincuenta Brasil y México eran importantes exportadores mundiales de productos primarios mientras que los NPIAs han sido siempre países sin recursos naturales. Además, la ayuda estadounidense recibida por Corea y Taiwan en los años cincuenta - única fuente de divisas entonces disponible - se redujo en los años previos al cambio de estrategia de desarrollo (1962-63 en Corea y 1956-58 en Taiwan), precisamente como medio de presión para el giro en las políticas económicas.

En tercer lugar, la competitividad exterior de la producción era sustancialmente mayor en el Este de Asia que en América Latina. Pueden señalarse factores tanto económicos como políticos para explicar ese hecho diferencial.

Por una parte, Corea del Sur y Taiwan llevaron a cabo con gran éxito, a principios de los años cincuenta, unas reformas

" UNITED NATIONS, Demographic Yearbook. Historical Supplement, Naciones Unidas, Nueva York, 1979 y, para Taiwan, C.-S. SHIH, "Economic Development in Taiwan after the Second World War", Weltwirtschaftliches Archiv, vol. 100, n° 1, 1968 (pp. 113 a 134), p. 125.

" UNITED NATIONS, Per-capita National Product of Fifty-five Countries, 1952-54, Nueva York, 1957, cit. por B. HIGGINS, Economic Development. Principles, Problems and Policies, Norton, Nueva York, 1959, p. 10.

agrarias de amplio alcance, que consolidaron una estructura unimodal del sector primario y que fomentaron un crecimiento agrícola muy rápido. Por el contrario, Brasil y México no reformaron su agricultura, en la que pervivió una estructura bimodal, con un sector latifundista atrasado y letárgico. En los países asiáticos, esa transformación hizo que la distribución de la renta fuese sustancialmente más igualitaria que en América Latina y, sobre todo, dada la exigüidad de las parcelas agrícolas, permitió que la industria se desarrollase según una pauta fuertemente descentralizada desde el punto de vista geográfico". Igualdad en la distribución de la renta e industrialización rural significaron menores costes laborales para la industria, por cuanto el abanico de ingresos estaba más cerrado y la agricultura suponía una fuente secundaria de ingresos". Además, el sistema de incentivos a la exportación de los NPIAs ha sido mucho más completo que el de Brasil o México".

Por añadidura, desde el punto de vista político, una de las principales diferencias entre el Este de Asia y América Latina es que el primero no atravesó una fase "populista" como

" Véase P. BUSTELO, op. cit., cap. 6.

" Véase una muy sugerente explicación en esta línea, con una comparación entre Brasil y Taiwan, en A. TYLECOTE y C. GALVAO, "The Brazilian Crisis: A Case for a Structural Adjustment Programme?", Discussion Paper 90.6, School of Management and Economic Studies, University of Sheffield, mimeografiado, 24 págs..

" Compárense los datos de Y. W. RHEE, La política de exportaciones y su administración. Lecciones derivadas del Asia Oriental, Serie de Industria y Finanzas, vol. 10, Banco Mundial, Washington D.C., 1986 con los suministrados sobre el sistema de fomento a las exportaciones en Brasil y México por la OCDE, ob. cit. y por VAN LIEMT, ob. cit..

la registrada en el Brasil de Vargas o en el México de Cárdenas. En otros términos, y por diversos motivos, el movimiento obrero fue desde el principio excluido del modelo de industrialización en los NPIAs", sin que se registrase la secuencia "inclusión-exclusión" (correspondiente al paso del Estado "populista" al "burocrático-autoritario" que acompañó al agotamiento de las posibilidades de ISI primaria) descrita para América Latina por Guillermo O'Donnell". La etapa "populista" consolidó, en el sector manufacturero de América Latina, salarios altos que restaron competitividad internacional a la producción. En cambio, la inmigración masiva, la industrialización rural y la relativa igualdad de rentas en Corea y Taiwan contribuyeron a mantener bajos los costes laborales.

En cuarto lugar, el grado de autonomía relativa del Estado respecto del sector privado protegido durante la fase de ISI era sustancialmente mayor en el Este de Asia que en América Latina. En los NPIAs, la herencia colonial de un fuerte aparato administrativo, la ausencia de una burguesía "compradora" (o, más en general, la relativa debilidad de las clases dominantes), la masiva ayuda extranjera o la hipermilitarización, por citar sólo algunos factores, configuraron un Estado con un apreciable grado de autonomía relativa respecto de intereses específicos de clase y capaz, por tanto, de imponer la transi-

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

" G. A. O'DONNELL, Modernización y autoritarismo, Ediciones Paidós, Buenos Aires, 1972. Una apreciación crítica de los planteamientos de O'Donnell puede verse en D. COLLIER (ed.), The New Authoritarianism in Latin America, Princeton University Press, Princeton, N.J., 1979 (trad. esp. en FCE, México, 1985).

ción a la industrialización exportadora".

Por último, 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 de los años sesenta. Por el contrario, en los NPIAs, de resultados del carácter más tardío de su industrialización, el agotamiento de la sustitución de importaciones coincidió, a principios del decenio siguiente, con la aparición de excelentes oportunidades de comercio exterior".

Todos esos motivos pueden explicar esa divergencia. Lo importante es que una orientación temprana a los mercados internacionales permite obtener incrementos de productividad, reducir costes sociales, obtener economías de escala de otro modo imposibles de conseguir y tomar contacto con la tecnología extranjera". Además, no hay que olvidar que fabricar para la exportación permite desvincular el crecimiento de la producción del de la demanda interna y, por tanto, presionar a la baja los costes laborales y al alza los beneficios y la tasa de acumulación.

" Véase una excelente descripción de este fenómeno en S. HAGGARD, "The Newly Industrialized Countries in the World System", World Politics, vol. 38, nº 2, enero de 1986, pp. 343 a 370 (trad. esp. en Boletín Económico de Información Comercial Española, nº 2044, 14-20 de julio de 1986, pp. 2423-2433).

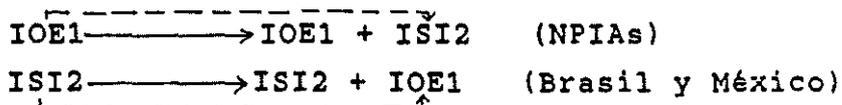
" A. FISHLOW, "Some Reflections on Comparative Latin American Economic Performance and Policy", WIDER Working Paper 22, agosto de 1987, UNU, Helsinki, 42 págs., pp. 23 y 24.

" P. VAN DIJCK, "Análisis comparativo entre América Latina y el Este Asiático. Estructura, Política y Resultados Económicos", Pensamiento Iberoamericano, nº 16, julio-diciembre de 1989 (pp. 169 a 203) pp. 193 y 194.

En suma, puede afirmarse que, en los años cincuenta, Brasil y México se limitaron a usar la protección como invernadero al amparo del cual prosperaron unas industrias poco eficientes y escasamente competitivas mientras que los NPIAs emplearon la protección como incubadora para hacer crecer sectores exportadores.

3.2. La diferente utilización de los sectores exportadores

Una segunda diferencia entre el Este de Asia y América Latina es que los NPIAs, en vez de limitarse a consolidar los sectores exportadores iniciales (confección, textil, calzado, electrónica de componentes, ...), utilizaron las industrias competitivas como punto de anclaje para diversificar el sector industrial según una estrategia particularmente eficaz de ascenso en las hileras de producción¹¹. Por el contrario, Brasil y México contemplaron el sector exportador simplemente como un medio de obtener divisas primero para continuar financiando la ISI y luego para satisfacer la deuda externa. Gráficamente,



En palabras de A. Fishlow,

"En América Latina (...), el mercado de exportación nunca se concibió como la base del crecimiento del sector manufacturero: su función fue la de suministrar las tan necesarias divisas, y la estructura de las exportaciones continuó dependiendo fuertemente de exportaciones basadas en recursos naturales. En los NPIs asiáticos, el mercado exterior orientó la

¹¹ P. JUDET, Les nouveaux pays industriels, 2ª ed., Ed. Ouvrières, París, 1986.

inversión interna en la industria, primero hacia bienes intensivos en trabajo compatibles con los bajos salarios y luego hacia otros productos. Las exportaciones fueron el instrumento de la industrialización"¹¹.

En Brasil, el primer "shock" del petróleo impuso restricciones a la importación que perjudicaron a las exportaciones de manufacturas. Además, las exportaciones de productos primarios entraron en crisis y aumentó el servicio de la deuda. Se promulgaron diversas medidas fiscales y de tipo de cambio encaminadas a fomentar las exportaciones industriales. Esas exportaciones tenían el cometido de mejorar la situación de Balanza de Pagos y de financiar las importaciones derivadas del creciente impulso otorgado a los sectores sustitutivos como la siderurgia, los metales no ferrosos, la industria de pasta de papel, la petroquímica y la fabricación de fertilizantes.

Por el contrario, en Corea del Sur y Taiwan, los sectores exportadores desempeñaron, no tanto el cometido de suministrar divisas, sino la función de generar fondos de inversión y mercados para la puesta en marcha de sectores sustitutivos más intensivos en capital y tecnología. Un ejemplo muy claro de ese proceso lo constituye la diversificación de la hilera textil-química en Corea del Sur desde la confección hacia la petroquímica, pasando por las actividades de tejido y la fabricación de fibras sintéticas¹².

La distinta concepción del sector exportador, simple captador de divisas en Brasil y México y polo de desarrollo en

¹¹ A. FISHLOW, "Some Reflections ...", art. cit., p. 12.

¹² Véase P. BUSTELO, ob. cit., cap. 2.

los NPIAs, impone distintas pautas de industrialización. En América Latina, se trata simplemente de sostener una dinámica independiente (la ISI2). En el Este de Asia, consiste en potenciar los efectos de arrastre de los sectores exportadores, es decir sus excedentes financieros y su demanda de inputs intermedios y de capital, con el resultado de que los sectores exportadores y sustitutivos sean mutuamente funcionales. Mientras que en América Latina la demanda mundial desempeña una función secundaria, en el Este de Asia es el mercado internacional el que arrastra, vía los sectores competitivos, a las industrias sustitutivas, de manera que éstas pueden desarrollarse más rápidamente. En otros términos,

"la promoción de exportaciones no se realizó en el marco de una apertura comercial indiscriminada, sino que se procuró sustituir importaciones en las ramas y actividades consideradas vitales en cada etapa de desarrollo. Comparada con la experiencia latinoamericana, la de los países asiáticos destaca por la flexibilidad con que se aplicó una política selectiva de sustitución de importaciones compatible con la promoción de exportaciones"¹¹.

Además, una divergencia similar volvió a aparecer en los años ochenta, cuando ambos tipos de NPIs empezaron a exportar masivamente productos manufacturados intensivos en capital (productos siderúrgicos, automóviles, maquinaria, productos electrónicos sofisticados, ...).

En el Este de Asia, el éxito de la ISI2 permitió a los productos de sus industrias alcanzar un alto grado de competitividad. Además, fue la voluntad de diversificar las

¹¹ E. M. GIACOMAN, "Las exportaciones ...", art. cit., p. 280.

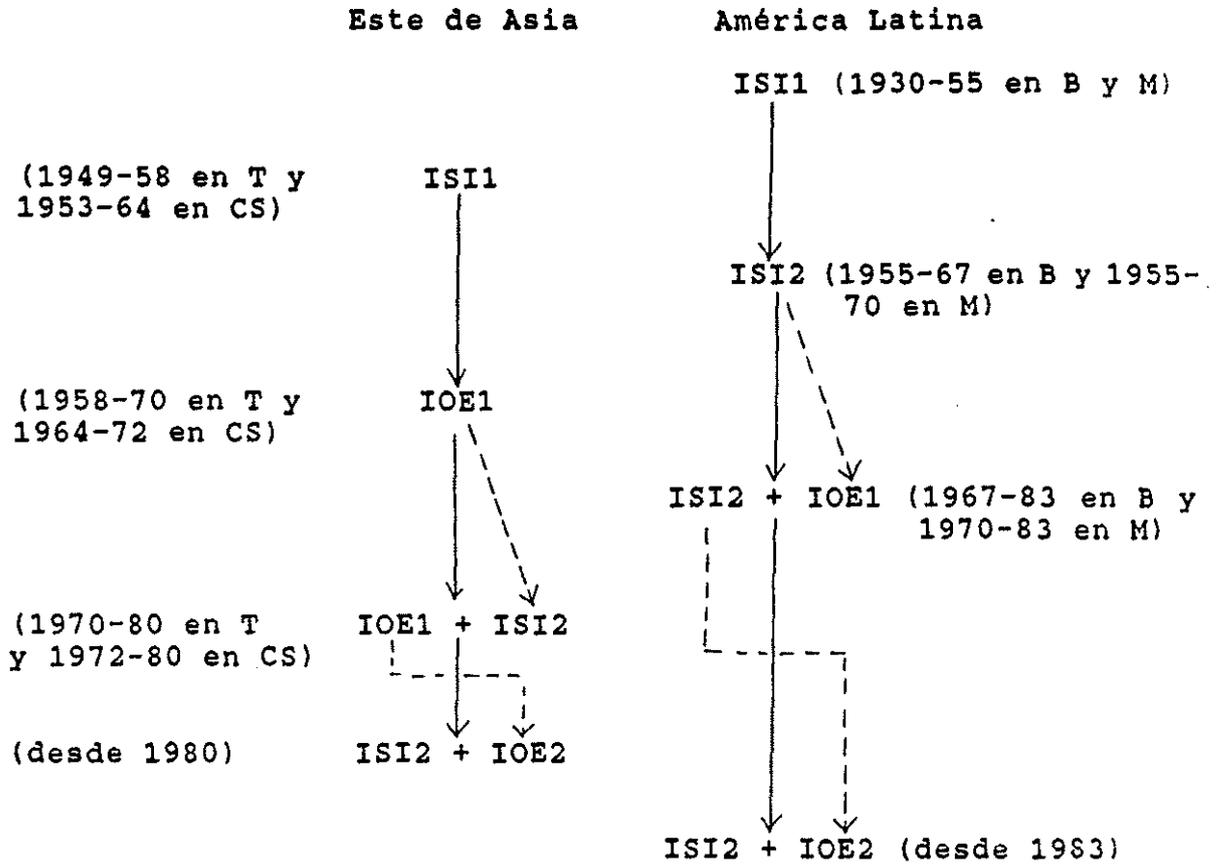
exportaciones, ante la creciente competencia de los países de su entorno (ASEAN, China, ...) en productos ligeros de consumo, la que impuso el inicio de la IOE secundaria o IOE2.

Por el contrario, en América Latina fueron la crisis de la deuda y, en gran medida, las estrategias mundiales de las empresas multinacionales, las que provocaron una profundización de la IOE. Se trataba de obtener divisas con las que hacer frente a los compromisos internacionales de pagos más que dar un paso adelante en el proceso de industrialización.

De nuevo en este caso, la transición a la IOE2 fue endógena en el Este de Asia mientras que obedeció a factores externos en América Latina, lo que puede explicar el hecho de que se iniciase antes en el primero que en la segunda. Gráficamente,

$$\begin{array}{l} \overbrace{\text{IOE1} + \text{ISI2}} \longrightarrow \text{ISI2} + \text{IOE2} \quad (\text{Corea y Taiwan desde 1980}) \\ \text{ISI2} + \text{IOE1} \longrightarrow \text{ISI2} + \text{IOE2} \quad (\text{Brasil y México desde 1983}) \end{array}$$

En suma, el siguiente esquema ilustra lo señalado hasta el momento:



T: Taiwan
CS: Corea del Sur
B: Brasil
M: México

ISI1: Industrialización por sustitución de importaciones primaria
ISI2: idem secundaria
IOE1: Industrialización orientada a la exportación primaria
IOE2: idem secundaria

-----> efecto de arrastre

3.3. La distinta naturaleza del Estado

La tercera diferencia entre las experiencias de industrialización del Este de Asia y de América Latina es la referente a la naturaleza del Estado. Existe una indudable relación entre resultados económicos, por un lado, e intervención del Estado, por otro, especialmente en los países del Tercer Mundo.

Aunque se trata de un tema de gran complejidad e imposible de despachar en unas pocas páginas, el objetivo de este epígrafe es sugerir que el Estado en el Este de Asia ha sido más fuerte y más autónomo que su homólogo latinoamericano, por lo que ha podido favorecer en mucha mayor medida el crecimiento industrial.

En Corea del Sur y Taiwan, la herencia colonial de un aparato administrativo muy poderoso, que se conservó prácticamente intacto con la descolonización; la masiva ayuda extranjera; la debilidad de las clases sociales y la llegada tardía de inversiones extranjeras son factores que pueden explicar el poder exhibido por el Estado desde el final de la Segunda Guerra Mundial". Por esas razones, la "triple alianza" entre Estado, capital extranjero y capital nacional ha descansado siempre en el Estado".

En América Latina, se dieron circunstancias contrarias: el

" He desarrollado estos temas en mi libro, cap. 7.

" P. EVANS, "Class, State and Dependence in East Asia: Lessons for Latin Americanists", en F. C. DEYO (ed.), ob. cit. (pp. 202 a 226), p. 221.

"vacío exterior" de los años treinta, resultante de la ausencia de hegemonía imperialista; la reorientación del capital extranjero hacia los países desarrollados entre 1945 y 1960; la relativa fuerza de terratenientes, burguesía "compradora" y proletariado industrial; la llegada temprana de empresas multinacionales (desde el fin de la Primera Guerra Mundial) son factores, todos ellos, exactamente opuestos a los registrados en el Este de Asia.

Por añadidura, los Estados en Corea del Sur y Taiwan fueron, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, lo que Cumings ha denominado "regímenes industrializantes burocrático autoritarios" ("bureaucratic-authoritarian industrializing regimes" o BAIRs) mientras que América Latina atravesó una larga fase de "populismo" antes de consolidar sus Estados "burocrático-autoritarios" (O'Donnell)". En otros términos, los Estados en el Este de Asia fueron no sólo más fuertes sino que además lo fueron desde bastante antes que los latinoamericanos. Ejemplo de ello es que Corea del Sur no ha tenido regímenes democráticos en todo el periodo 1945-1987, con la única excepción de un breve paréntesis en 1960-61, antes del golpe militar del general Park.

Por otra parte, el Estado en Corea del Sur y Taiwan ha dispuesto de un grado bastante mayor de autonomía relativa respecto de las distintas clases sociales. Esa autonomía le

" B. CUMINGS, "The Origins and Development of the North-east Asian Political Economy: Industrial Sectors, Product Cycles and Political Consequences", International Organization, nº 38, invierno de 1984, pp. 1 a 40, rep. en F. C. DEYO (ed.), ob. cit., pp. 44 a 83 y "The Abortive Abertura: South Korea in the Light of Latin American Experience", New Left Review, nº 173, enero-febrero de 1989, pp. 5 a 32.

permitió llevar a cabo una reforma agraria en profundidad a principios de los años cincuenta. Por el contrario, la dependencia del Estado latinoamericano de los sectores terratenientes le impidió transformar las estructuras agrarias. En segundo lugar, esa autonomía le permitió acelerar la transición a la industrialización exportadora, al deberse la élite estatal en mucha menor medida que en América Latina a los intereses de la burguesía industrial protegida durante la sustitución de importaciones. Por añadidura, los Estados del Este de Asia no mantuvieron en ningún momento relaciones "populistas" con el movimiento obrero, por lo que pudieron poner en marcha desde el principio un régimen laboral "excluyente" y muy beneficioso para la acumulación y la competitividad externa de la producción.

La fuerza y el alto grado de autonomía relativa del Estado en los NPIAs le han permitido intervenir en la economía en un grado superior al de todos los países latinoamericanos, con la excepción de Cuba. En Corea del Sur, la presencia del Estado en la economía ha sido tan intensa que hasta ha resultado posible estudiar su industrialización con técnicas desarrolladas para países de planificación central del Este de Europa".

Lo importante a destacar aquí es que la reforma agraria en Corea del Sur y Taiwan impulsó la industrialización rural y una relativa igualdad en la distribución de la renta, lo que, como ya se ha señalado, fomentó la inversión y la competitividad exterior de la industria. Por otra parte, al empezar a exportar productos ligeros de consumo a principios de los años

" C. HAMILTON, Capitalist Industrialization in Korea, Westview Press, Boulder, Co., 1986, emplea un modelo de equilibrio general con matrices de reproducción ampliada.

sesenta y no de los setenta, como en América Latina, los NPIAs pudieron disfrutar durante varios años de una situación de virtual monopolio en el Tercer Mundo en cuanto a la fabricación de manufacturas para el mercado mundial. Y, naturalmente, la presencia, desde los años cuarenta, de un régimen laboral represivo (lo que algunos autores llaman una "gestión libre de la fuerza de trabajo") permitió acelerar la acumulación y, junto con los incentivos a la exportación, potenciar la competitividad externa de la producción.

CONCLUSIONES

Estas páginas han pretendido sugerir que las diferencias entre las pautas de industrialización de los NPIAs y de sus homólogos latinoamericanos no se encuentran donde el enfoque neoclásico quiere buscarlas. La tesis según la cual los primeros habrían adoptado una estrategia de IOE y los segundos habrían seguido una de ISI es simplista y carece de fundamento empírico. También es más que discutible que la estrategia de los países asiáticos se haya basado en una apertura total al comercio internacional y en un Estado con actividades económicas reducidas al mínimo.

Además, se ha propuesto buscar el contraste entre el Este de Asia y América Latina en otros factores, como el distinto uso de la protección, el empleo divergente de los sectores exportadores y la diferente naturaleza del Estado.

" P. SALAMA y P. TISSIER, L'industrialisation dans le sous-développement, Maspero, París, 1982.



BIBLIOTECA U.C.M.



5307411295