

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1254
19 de febrero 1993

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**POLITICA COMERCIAL EN LOS PAISES DINAMICOS DE ASIA:
APLICACIONES A AMERICA LATINA */**

*/ Este documento fue preparado por la División de Desarrollo Productivo y Empresarial. No ha sido sometido a revisión editorial.

93-2-140

INDICE

Página

I.	POLITICA COMERCIAL, INDUSTRIALIZACION Y DESARROLLO	1
II.	POLITICAS ECONOMICAS PARA LA INDUSTRIALIZACION EN ASIA	4
III.	EL CONTRASTE CON AMERICA LATINA	10
IV.	ALGUNOS RESULTADOS EN LOS OCHENTA	11
V.	ALGUNAS LECCIONES PARA AMERICA LATINA	13
VI.	CONCLUSIONES	19
	BIBLIOGRAFIA	20

I. POLITICA COMERCIAL, INDUSTRIALIZACION Y DESARROLLO

En las últimas décadas, los países en desarrollo exportadores de manufacturas de Asia han registrado las más altas tasas de crecimiento en el mundo. Además, han demostrado que el estilo de desarrollo adoptado es sostenible bajo condiciones muy variadas en la economía internacional. Se puede decir, en forma muy gruesa, que la característica principal de las políticas comerciales de estos países ha sido la intervención selectiva con el objetivo de crear ventajas comparativas y acceder a la competitividad internacional en productos cada vez más sofisticados. Este trabajo intenta esbozar las políticas estas políticas son trasladables al terreno tan distinto de las economías latinoamericanas contemporáneas.

Para fines de este trabajo, concentraremos el análisis en tres economías que ya han afianzado su industrialización hacia afuera (República de Corea, Taiwán y Singapur), tres países que se sumaron a los primeros durante los años setenta y ochenta en alcanzar altas tasas de crecimiento basadas en las exportaciones (Tailandia, Malasia e Indonesia), y Turquía, cuyas políticas de promoción de exportaciones durante la década de los ochenta fueron extraordinariamente exitosas.

Algunos datos básicos para estos países y para los países latinoamericanos exportadores de manufacturas se presentan en el cuadro 1.1/ En 1968, los países asiáticos tenían ingresos per cápita por lo general inferiores a los de América Latina. En la actualidad, con la excepción de Indonesia, que continúa siendo fundamentalmente un exportador de productos primarios, el PIB por habitante es substancialmente más alto en los países asiáticos.

Todos los países asiáticos cuyas políticas examinamos lograron industrializarse rápidamente por medio de un modelo de crecimiento hacia afuera. En todos los casos, la proporción de las manufacturas en el PIB y en las exportaciones ha crecido en forma dramática (véase cuadro 2). En los países de Asia oriental de industrialización madura y en Turquía, las manufacturas han alcanzado una proporción superior a los dos tercios en las exportaciones totales. Esta proporción es bastante menor en los países asiáticos recientemente incorporados al modelo de industrialización hacia afuera; de todos modos, el aumento en la proporción de las manufacturas en sus exportaciones también ha sido impresionante. Por su lado, los países de América Latina que participan en el mercado de manufacturas también han acusado importantes aumentos en la proporción de las manufacturas en las exportaciones totales, pero éstos han sido más modestos que en los países asiáticos. Aún los países más industrializados de América Latina todavía dependen en forma muy importante de los productos primarios para generar divisas, con la consiguiente inestabilidad y lento crecimiento de sus valores exportados.

La diferencia más significativa entre los países asiáticos y los de América Latina se refiere a la importancia de las exportaciones de manufacturas en el PIB. En los primeros, con excepción de Turquía e Indonesia, esta proporción ya era más alta en 1968. En las últimas décadas, a pesar del crecimiento de las exportaciones de manufacturas en América Latina, estas exportaciones han pasado a tener una gravitación mucho mayor en las economías de los países asiáticos.

1/ Se consideraron sólo los países que tenían exportaciones de manufacturas superiores a los US\$150 millones a fines de los ochenta.

Cuadro 1

**PAISES EXPORTADORES DE MANUFACTURAS EN ASIA Y AMERICA LATINA;
PIB PER CAPITA, TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB
Y POBLACION, 1968-1988**

	PIB per capita (US\$ corrientes) 1968 1988		Tasa promedio de crecimiento anual del PIB, 1968-1988	Población (millones) 1988
Asia				
Indonesia	60	440	6.4	175.0
Malasia	370	1 940	6.3	16.9
Rep. de Corea	180	3 550	9.1	42.6
Singapur	740	9 100	8.5	2.6
Tailandia	190	1 000	6.6	54.5
Taiwán	...	...	6.4	19.9
Turquía	370	1 280	5.1	53.8
América Latina				
Argentina	990	2 520	1.5	31.5
Brasil	370	2 160	5.8	144.0
Colombia	310	1 240	4.7	30.0
Costa Rica	470	1 690	3.9	2.7
Chile	780	1 510	2.2	12.8
Guatemala	330	900	3.4	8.7
México	580	1 770	4.4	83.6
Perú	480	1 300	2.5	20.7
Trinidad y Tabago	790	3 350	0.9	1.2
Uruguay	560	2 510	2.0	3.0
Venezuela	1 140	3 250	2.4	18.8

Fuente: Banco Mundial; para Taiwán, Noland (1990).

Cuadro 2

**PAISES EXPORTADORES DE MANUFACTURAS EN ASIA Y AMERICA LATINA:
PARTICIPACION DE LAS MANUFACTURAS EN EL PIB Y EN LAS EXPORTACIONES**

(Porcentajes)

	Participación de las manufacturas en el PIB		Participación de las exportaciones de manufacturas			
	1968	1988	En las exportaciones		En el PIB	
	1968	1988	1968	1988	1968	1988
Asia						
Indonesia	7.2	19.8	1.6	28.4	0.2	7.2
Malasia	15.2	27.1	6.8	45.2	2.6	27.5
Rep. de Corea	13.4	38.4	74.1	93.3	5.7	33.1
Singapur	20.7	27.5	26.9	74.3	24.3	121.8a/
Tailandia	13.9	23.2	8.3	51.6	0.9	14.1
Taiwán	...	...	18.1	91.9	...	...
Turquía	20.1	24.6	3.4	64.0	0.1	10.6
América Latina						
Argentina	26.1	21.0	12.1	25.7	0.7	2.6
Brasil	26.0	27.2	8.7	47.8	0.5	4.6
Colombia	22.8	22.2	9.7	21.7	0.9	2.8
Costa Rica	21.7	27.9	19.8	40.6	4.4	11.5
Chile	25.6	22.3	3.1	15.0	0.4	4.8
Guatemala	16.1	16.1	23.4	37.9	3.3	5.2
México	21.6	22.4	20.4	55.8	0.8	6.6
Perú	21.8	20.9	0.8	21.2	0.1	2.2
Trinidad y Tabago	12.0	7.6	13.0	32.9	8.0	11.0
Uruguay	23.2	21.2	20.9	47.4	2.3	8.3
Venezuela	12.6	18.9	1.2	9.1	0.3	1.4

Fuente: Banco Mundial, World Tables; para Taiwán, Noland (1990).

a/ El alto nivel de las reexportaciones sesga hacia arriba ese indicador en el caso de Singapur.

II. POLITICAS ECONOMICAS PARA LA INDUSTRIALIZACION EN ASIA

Es difícil hacer generalizaciones significativas para un grupo de países tan heterogéneos como los asiáticos de industrialización reciente. Las diversidades son obvias: algunos tienen escasez de recursos naturales (República de Corea, Taiwán y Singapur), otros abundancia (Indonesia, Malasia y Tailandia); algunos tienen un reducido mercado interno y población pequeña (Singapur), otros son muy populosos o cuentan con mercados nacionales significativos (Indonesia, República de Corea, Taiwan, Malasia, Tailandia y Turquía); algunos se han estado industrializando por décadas (Singapur, República de Corea, Taiwán y Turquía) y en otros el proceso de industrialización es bastante más reciente (Indonesia, Malasia y Tailandia).

Sin embargo, estos países tienen algunas características comunes que los hacen de particular interés en una comparación con América Latina. Todos ellos comenzaron su proceso de industrialización con un modelo de sustitución de importaciones, incluso un país tan pequeño como Singapur. En el caso de este último, el modelo sustitutivo fue abandonado a mediados de los sesenta y reemplazado por otro que enfatizó la promoción de exportaciones manufactureras y la atracción de inversiones extranjeras orientadas a los mercados externos (Ariff y Hill, 1989, pág. 20). En los demás países, sin excepción, las nuevas políticas con que se buscó orientar a la economía hacia afuera fueron superimpuestas al régimen de sustitución de importaciones imperante (Noland, 1990, caps. 2 y 3). En ningún caso hubo un abandono de la protección del mercado nacional o una adopción de políticas generalizadas de liberalización de importaciones. La liberalización de importaciones fue selectiva; en particular, se adoptaron medidas para dar a los exportadores acceso expedito a insumos importados a precios internacionales. Se puede decir que estos países transitaron hacia un modelo de industrialización hacia afuera sin saltos mortales y basándose en buena medida en el desarrollo de destrezas y capacidades industriales ya alcanzado.

Si bien es cierto que ninguno de los países estudiados liberalizó totalmente su comercio exterior, tampoco lo es menos que los niveles de protección efectiva han sido, por lo general, más moderados que en América Latina (véase cuadro 3). Lo que sí salta a la vista en el caso de los países dinámicos de Asia es la capacidad del Estado de dar y quitar incentivos, evitando que éstos se transformen en derechos adquiridos por parte de los grupos empresariales favorecidos. Llama la atención la flexibilidad con que el Estado ha podido aplicar políticas temporarias de promoción. Además, todos los incentivos otorgados fueron siempre a cambio del cumplimiento de metas específicas, por lo general en el campo de las exportaciones.

Una característica muy importante de estas experiencias es que las autoridades pudieron impedir que se generara una sobrevaluación importante del tipo de cambio o que el tipo de cambio real sufriera grandes fluctuaciones como a las que nos hemos acostumbrado en los países latinoamericanos.^{2/} La presencia de aranceles y otras barreras comerciales de cierta importancia indica que, obviamente, las monedas de estos países estaban sobrevaluadas, pero el grado de sobrevaluación ha sido modesto y ha tendido a ser compensado con subsidios de diverso tipo a las

^{2/} Indudablemente, el hecho que las exportaciones de estos países estén compuestas predominantemente por manufacturas, en contraste con la situación prevaleciente en América Latina, donde las exportaciones siguen dominadas por pocos productos primarios cuyos precios fluctúan fuertemente, hace que los términos del intercambio de los países asiáticos sean más estables que los de los países latinoamericanos.

Cuadro 3

**CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS, CRECIMIENTO ECONOMICO,
E INDICADORES DE POLÍTICA COMERCIAL Y CAMBIARIA, 1980-1988**
(Porcentaje)

	Tasa de crecimiento de exportación	Tasa de crecimiento del PIB	Tasa de inversión a/	Indice de frecuencia de las NBA b/	Derechos a las importaciones c/	Indice de variabilidad del tipo de cambio d/
Asia						
Indonesia	30.3	3.8	35.3	92.5	18.4	8.5
Turquía	23.3	5.3	22.1	90.6	44.8	8.7
Tailandia	17.6	5.7	28.7	20.2	36.9	5.6
Malasia	14.8	4.1	36.0	8.2	15.0	7.8
Rep. de Corea	13.7	9.7	35.7	14.2	22.7	7.2
Taiwán	13.1	7.8	33.0	...	...	...
Singapur	7.3	6.8	48.1	12.9	1.2	1.5
Países Latinoamericanos						
México	19.1	0.4	19.2	24.1	13.4	18.6
Venezuela	13.1	1.0	20.4	46.1	31.4	16.5
Chile	8.1	1.6	14.7	16.1	20.2	12.0
Brasil	6.0	2.9	19.6	44.1	75.2	12.5
Costa Rica	4.5	2.3	21.5	4.1	37.2	16.2
Trinidad y Tabago	4.1	-5.8	21.2	35.5	41.6	12.2
Uruguay	2.0	-6.7	15.0	20.6	27.6	14.8
Colombia	0.3	3.0	18.1	76.9	73.7	10.9
Guatemala	0.1	-0.3	15.6	13.1	17.3	13.9
Argentina	-1.3	-6.3	14.1	21.2	38.6	28.3
Perú	-2.4	1.1	22.5	55.5	56.1	69.7

fuente: UNCTAD, CEPAL y Banco Mundial; cifras para Taiwán, de Noland (1990).

- / Inversión interna bruta, como proporción del PIB (a precios de 1980). Promedio de las razones anuales.
- / Medios de la década de 1980. Incidencia ponderada a las BNA, en porcentaje de las importaciones totales.
- / Medios de la década de 1980. Media ponderada por las importaciones de todos los derechos, incluyendo aranceles y otros.
- / Desviación estándar de la variación anual del tipo de cambio real. Calculado como unidades de moneda nacional por dólar de Estados Unidos, deflactado por la relación entre los precios nacionales al consumo y el índice de precios al por mayor de Estados Unidos. El tipo de cambio efectivo real, según el Fondo Monetario Internacional, se ha utilizado en los casos de Malasia, Chile, Costa Rica, Uruguay, Colombia y Venezuela.

exportaciones. Para poder controlar el tipo de cambio en forma efectiva, la mayoría de estos países ha ejercido un control efectivo sobre los flujos de capitales extranjeros y ha logrado un grado aceptable de estabilidad macroeconómica.

Quizás la dimensión más importante de las políticas de los países dinámicos de Asia ha sido su esfuerzo por sobreponerse a las insuficiencias de los mercados de tecnología y de capital. No es ninguna novedad que los mercados de capital en los países en desarrollo son "delgados" y tienen muchas imperfecciones como asignadores de recursos de inversión. En general, las fallas en dichos mercados han sido consideradas en la literatura como una justificación para implementar una política activa de industrialización (Rodrik, 1992; y Baldwin, 1992). En particular, los mercados de capital en los países en desarrollo son especialmente inadecuados en el suministro de capital de riesgo, o capital de largo plazo. Esto se debe tanto a la inexistencia o escasez de recursos de inversión externos a la firma como al hecho que, cuando existen mercados de capital, ellos adolecen del problema de información asimétrica, en que los deudores tienden a saber más de los proyectos de inversión que los acreedores. El problema es particularmente agudo en relación a inversiones en productos nuevos o para mercados nuevos, ya que no existe ningún patrón contra el cual potenciales acreedores puedan comparar la rentabilidad eventual de un proyecto. Por lo tanto, resulta más fácil que los mercados puedan identificar y seleccionar proyectos de inversión en sectores con ventajas comparativas dadas que en sectores con ventajas comparativas adquiribles. Para estos últimos, será necesario contar con mecanismos de asignación "supra mercados".

El problema se acentúa cuando se toman en cuenta las imperfecciones en los mercados de tecnología, la que está íntimamente ligada a la inversión y a la adquisición de ventajas comparativas dinámicas. La tecnología imperfectamente transable. No sólo es ella altamente costosa para un productor del tamaño que es habitual encontrar en los países en desarrollo, sino que su adquisición tiene enormes externalidades para la economía. Por lo tanto, en el contexto del desarrollo, en ausencia de un agente "supramercado", la transferencia de tecnología será subóptima.

Muchas de las políticas de las dos economías asiáticas de más larga trayectoria en la industrialización hacia afuera (la República de Corea y Taiwán) pueden explicarse en términos de las innovaciones institucionales que pusieron en práctica para sobreponerse a estas deficiencias interrelacionadas en el mecanismo de mercado en lo que respecta a los procesos de inversión, a la adquisición de competitividad internacional y a la transferencia de tecnologías desde el exterior. Ambos países crearon agentes para poder llevar a la práctica las grandes inversiones necesarias para la adquisición de ventajas comparativas en sectores tecnológicamente cada vez más sofisticados. En el caso de la República de Corea, el estado incentivó la creación de grandes conglomerados, los chaebols, a partir de compañías comercializadoras ("general trading companies"). Estas empresas han servido para comercializar internacionalmente la producción de otras más pequeñas, para administrar la distribución de incentivos a las exportaciones y -quizás más importante- para hacer grandes inversiones orientadas a desarrollar industrias nuevas (Westphal, 1990). La República de Corea también utilizó muy activamente el crédito a tasas preferenciales para incentivar inversiones en sectores específicos que no hubieran sido realizadas sin la intervención estatal en los mercados de capital.

En el caso de Taiwán, el desarrollo de nuevas industrias ha estado preponderantemente en manos de empresas estatales creadas expresamente para ese fin. Al madurar la industria, ha sido común la venta de empresas públicas al sector privado. Los "joint ventures", patrocinados por el Estado, entre empresas extranjeras con empresas públicas o privadas también han sido una

herramienta importante para levantar nuevas industrias y para obtener tecnología extranjera. En la transferencia contractual de tecnología, el Estado también ha jugado un papel fundamental, en años recientes particularmente en la industria de la informática (Wade, 1990a).

La experiencia de los países asiáticos nos está diciendo que la liberalización comercial no es necesaria para la industrialización basada en las exportaciones. Desde luego, no es posible crecer hacia afuera con una estructura de incentivos que discrimine fuertemente contra las exportaciones. En economías con barreras a las importaciones altas y variables, es imposible evitar el sesgo anti exportador. Pero esto no significa que se requiera una liberalización a ultranza del régimen de importaciones para poder adentrarse en un modelo de desarrollo hacia afuera.

Indudablemente, algunas liberalizaciones serán necesarias, en particular aquéllas que guardan relación al acceso a insumos importados a precios internacionales. Es interesante notar que todas las economías asiáticas examinadas, sin excepción, cuentan con mecanismos de reintegros de aranceles y de impuestos indirectos para los exportadores. En algunos casos, existe más de un mecanismo, pudiendo el exportador escoger de acuerdo a su situación particular. En algunos países (por ejemplo, la República de Corea), el sistema se aplica tanto a los exportadores directos como a los indirectos (productores que venden insumos a los exportadores).

Pero, en general, se observa que los países estudiados pudieron mantener políticas relativamente proteccionistas y crecer hacia afuera al mismo tiempo. Dos hechos son fundamentales en explicar lo que aparece como un contrasentido desde el punto de vista de las recomendaciones convencionales de política comercial. Uno es que, en todos los casos exitosos, ha habido un uso activo de subsidios a la exportación de diversos tipos, que han servido para contrarrestar el sesgo anti-exportador implícito en la protección. Y, segundo, todos los incentivos han sido dados a cambio de desempeños específicos y por períodos limitados.

A pesar de que existen características comunes a todas las economías dinámicas de Asia, hay diferencias importantes de país a país que es interesante consignar, porque cada experiencia nacional contiene lecciones importantes para los países de América Latina. Quizás la característica más interesante de la experiencia coreana ha sido el trato distinto acordado a industrias maduras y a industrias nacientes (Westphal, 1990). Para las primeras, la política comercial aseguró un trato neutral. Vale decir, se instauraron mecanismos de reintegro de derechos de aduana e impuestos indirectos para exportadores directos e indirectos. En la década de los sesenta, estas empresas también gozaron de incentivos adicionales, incluyendo acceso al crédito a tasas preferenciales, acceso privilegiado a licencias de importación, y ciertas reducciones en los impuestos directos.^{3/} Se ha estimado que, en 1968, para estas industrias, los incentivos para exportar eran casi equivalentes a la sobrevaluación cambiaria (Westphal, 1990, pág. 45).

Para las industrias nacientes promovidas por el Estado, la concesión de incentivos, aparejados de metas de exportación, fue mucho más agresiva. El método fundamental fue la creación de monopolios temporarios para ciertas empresas en los ramos industriales promovidos, a cambio de metas de exportación específicas. A corto andar, las empresas promovidas se volvieron exportadoras,

^{3/} Los incentivos adicionales a los reintegros tendieron a desaparecer comenzando en la década de los setenta. Pero también fueron disminuyendo los niveles de protección del mercado interno de que gozaban estos sectores.

subsidiando sus exportaciones con los fuertes beneficios obtenidos en el mercado nacional. Quizás más importante fue que el sistema de incentivos que operó impulsó a las empresas beneficiadas a lograr la competitividad internacional desde el principio.

Otro elemento importante fue el acceso preferente que tuvieron las empresas en los sectores beneficiados al crédito de corto y largo plazo a tasas preferenciales. En realidad, al favorecer a ciertos sectores se estaba favoreciendo a conglomerados específicos, la creación de los cuales fue impulsada por el Estado. El estímulo a la creación de agentes productivos e inversores en actividades impulsadas por el Estado, conjuntamente con el acceso abundante al crédito para inversiones y a tasas de interés subsidiadas, fueron las formas como el Estado intentó, exitosamente, superar las insuficiencias de los mercados de capital. La política industrial fue secuencial: en los años sesenta, se privilegió la inversión en cemento, fertilizantes y refinerías de petróleo; a fines de los sesenta y comienzos de los setenta, en acero y productos petroquímicos; a fines de los setenta, en astilleros, bienes de capital y bienes de consumo durable; y en los ochenta, en electrónica, telecomunicaciones e informática.

En Taiwán, las políticas industriales y comerciales fueron similares en ciertos sentidos, en especial el carácter episódico del apoyo estatal a empresas y sectores específicos: a los textiles, vidrio, plásticos, cemento y productos electrónicos de consumo en los cincuenta; a los textiles sintéticos y al acero en los sesenta; a los automóviles en los setenta; y a la industria de la información desde fines de los setenta (Wade, 1990a y 1990b, cap. 4). Como en la República de Corea, el liderazgo industrial del Estado se concentró en industrias con altos costos fijos e intensivas en capital o en otras en las cuales la tecnología estaba monopolizada por un número reducido de oferentes potenciales. En todos los casos, se trató de industrias las cuales se esperaba llegaran a ser competitivas internacionalmente.

Algunos de los mecanismos de promoción fueron similares a los utilizados por Corea: la protección del mercado local, los créditos de largo plazo subsidiados, las exoneraciones impositivas. Pero un aspecto algo distinto de la experiencia taiwanesa fue el uso agresivo de la inversión estatal y la promoción de la inversión extranjera (generalmente en asociación con el capital nacional) en sectores favorecidos.

Con el correr del tiempo, el liderazgo industrial ha ido disminuyendo y adquiriendo formas menos intervencionistas tanto en Taiwán como en la República de Corea. Por ejemplo, en Taiwán en años recientes se ha enfatizado el desarrollo del complejo de industrias de la informática y las telecomunicaciones. El Estado ha ejercido un importante papel, no ya a través de la inversión estatal o de los subsidios sino a través de la celebración de contratos de tecnología a nombre de empresas taiwanesas y de la creación de parques industriales que han sido exitosos en la atracción de empresas extranjeras de nivel internacional. Junto con el cambio en la naturaleza del papel del Estado en la economía, Taiwán ha ido liberalizando sus políticas comerciales. En la República de Corea también ha habido un repliegue del Estado de su papel de impulsor del desarrollo y tanto la política industrial como la comercial han tendido a una liberalización gradual (Amsden, 1992). Se espera que las reformas comerciales en curso lleven a estas economías a asemejarse bastante a las de los países industrializados en lo que se refiere a los niveles y dispersión de los aranceles (Noland, 1990, págs. 9-11). A medida que el Estado se retira de su papel de liderazgo en la industria, la protección en estas economías va adquiriendo la función que se le atribuye en los países industrializados: defender a los sectores más rezagados de la economía (fundamentalmente la agricultura, en el caso de la República de Corea y Taiwán).

Las restricciones al comercio en Malasia son relativamente bajas. Los aranceles tienden a ser bajos y las barreras no arancelarias prácticamente no existen. En Malasia, las exportaciones no tradicionales tienen varios beneficios fiscales. Además, este país ha utilizado con éxito el mecanismo de las zonas de procesamiento de exportaciones para atraer inversiones extranjeras orientadas a la exportación (Ariff y Hill, 1990, pág. 21).

La política comercial de Tailandia ha sido, y sigue siendo, bastante más intervencionista. En Tailandia, el rango arancelario en 1988 iba desde tasas del 0 al 200 %, con grandes variaciones intrasectoriales (GATT, 1991b, pág. 75); las tasas de protección efectiva promedio por sector estaban en un rango que iba desde -6% para los productos de caucho a 100% para los productos de cuero (GATT, 1991b, pág. 174).^{4/} Para compensar el sesgo antiexportador de su política proteccionista, Tailandia utiliza subsidios de exportación de varios tipos.

Este país también ha practicado políticas bastante favorables hacia la inversión extranjera, pero la ha orientado específicamente hacia la exportación de manufacturas a través de la discrecionalidad en las autorizaciones de inversión y del otorgamiento de un sinnúmero de beneficios fiscales, incluyendo tasas variables de reintegros de derechos de aduana e impuestos locales, dependiendo del tipo de actividad y la zona geográfica donde se ubique la inversión. Los requisitos para acceder a los beneficios incluyen un porcentaje de contenido local, desempeño exportador y generación de empleos. En contraste, la inversión dirigida hacia los sectores primarios, fuente tradicional de las exportaciones tailandesas, ha sido bastante inferior. Este factor ayuda a explicar por qué las exportaciones de productos manufacturados representaron dos tercios de las exportaciones tailandesas en 1989, comparado con apenas un tercio en 1980. Los componentes más dinámicos de sus exportaciones se sitúan en los rubros de vestuario, máquinas de oficina y equipos de telecomunicaciones. Tasas excepcionalmente altas de expansión se registraron en productos tales como equipos eléctricos, juguetes, manufacturas de cuero, joyas, calzado, gas natural, vehículos motorizados y ciertos productos químicos.

Indonesia es quizás el país más intervencionista del grupo, aunque su política comercial se ha estado liberalizando significativamente desde la mitad de los ochenta. En Indonesia, los aranceles nominales en 1990 iban desde -38% (madera en bruto, afecta a un impuesto de exportación) a 38% (productos de ingeniería). Las tasas de protección efectiva estaban en el rango de -42% para la madera a 144% para los productos de ingeniería y 146% para los productos alimenticios, las bebidas y el tabaco (GATT, 1991a, pág. 126). No sólo impone Indonesia aranceles relativamente altos, muy diferenciados y escalonados, sino que también utiliza controles cuantitativos, monopolios de importación y sobretasas arancelarias para proteger a industrias nacientes de las fluctuaciones internacionales de precios. En años recientes, en sucesivas reformas a la política comercial, las restricciones cuantitativas han tendido a ser sustituidas por sobretasas arancelarias temporarias.

¿Cómo, entonces, se explica el éxito de Indonesia en los mercados internacionales de manufacturas durante la década del ochenta (véase cuadro 3). El factor más importante fue las fuertes devaluaciones reales del tipo de cambio en 1983 y 1986. Las prohibiciones de exportar madera en bruto, rattan y cuero no procesado y los fuertes impuestos a las exportaciones de otros productos primarios han constituido un importante incentivo a la exportación de productos

^{4/} Los promedios por sector se obtuvieron usando ponderaciones a precios internacionales.

manufacturados en base a recursos naturales. En el caso de la madera, se ha calculado que la prohibición de exportar madera en bruto resulta en una disminución del precio de este insumo para los usuarios nacionales del 20% con respecto al precio internacional (GATT, 1991a, pág. 108). Es interesante que las exportaciones de manufacturas de Indonesia se concentran en productos derivados de la madera y otras semimanufacturas; en textiles y vestuario, productos en los que el país ha adquirido ventajas comparativas; y acero y productos químicos, industrias desarrolladas en la etapa de sustitución de importaciones.

La experiencia turca es también de sumo interés para los países de América Latina. Durante los setenta, Turquía fue gradualmente dando una importancia creciente a las exportaciones en su modelo de industrialización. Pero fue sólo en 1980 que la industrialización hacia afuera se convirtió en un pilar de la política de desarrollo y ajuste estructural del país. La adopción de una serie de subsidios a las exportaciones (incluyendo pagos directos, créditos preferenciales, devoluciones de aranceles y exoneraciones fiscales) fueron muy importantes en ayudar a los empresarios a vencer los obstáculos a iniciar un proceso exportador. Estos dicen relación con el desconocimiento de los mercados externos, la necesidad de adaptar los productos a mercados más exigentes que los nacionales y los costos de inversión para alcanzar escalas adecuadas de producción. A través de un examen econométrico de los determinantes de las exportaciones de manufacturas, Uygur (1992) llega a la conclusión que el impulso inicial vino de los incentivos fiscales (los cuales fueron gradualmente eliminados) y la mantención de la dinámica exportadora dependió de la evolución del tipo de cambio, la cual fue muy favorable a los transables entre 1978 y 1988. En el período 1977-90, las exportaciones de manufacturas aumentaron más de doce veces en términos reales.

También es interesante anotar que este comportamiento tan dinámico de las exportaciones no estuvo asociado a la liberalización comercial, la cual se empezó a implementar en forma profunda sólo hacia fines de los ochenta. Aún cuando hubo una relajación significativa de las restricciones cuantitativas (en particular la abolición de las licencias de importación), los aranceles fueron de hecho aumentados. Otra característica interesante de la experiencia turca es que el aumento de las exportaciones descansó en buena medida en las industrias que habían crecido al amparo de políticas sustitutivas de importaciones que precedieron al cambio de estrategia de 1980.

III. EL CONTRASTE CON AMERICA LATINA

Por muy diversas razones, desde mediados de la década de los ochenta, la mayoría de los países de América Latina comenzaron a adoptar políticas de liberalización comercial. Chile había sido un pionero en este sentido, ya que su proceso de liberalización data de mediados de los setenta (véase Ffrench-Davis, Leiva y Madrid, 1991). En 1985, inician procesos profundos de liberalización comercial México y Bolivia, para después ser seguidos de Venezuela, Colombia, Perú y Argentina hacia comienzos de la década actual. A pesar que existen variaciones significativas de país a país, también puede hablarse de características comunes a toda la región. En primer lugar, existe una desconfianza generalizada en la capacidad del Estado para "escoger ganadores". Se considera que la discriminación sectorial lleva sólo a actividades de "búsqueda de rentas" por parte del sector privado a expensas del bienestar social. Es así como se ha reducido las barreras comerciales en forma drástica y rápida y se ha llevado los aranceles a niveles muy bajos y con pocos -o con prescindencia absoluta de- tramos arancelarios. Asimismo, se ha tendido a la eliminación de los subsidios a las exportaciones, con excepción (en algunos países) de los reintegros de derechos de importación o impuestos indirectos pagados por los exportadores por insumos incorporados a las exportaciones.

En segundo lugar, para asegurarse que la liberalización comercial sea exitosa y no redunde en una contracción económica que la haga inviable en el largo plazo, debe ser acompañada por un grado de control sobre la cuenta de capital de la balanza de pagos. Desafortunadamente, las liberalizaciones económicas que se han implementado en América Latina han tendido a ser de un golpe. Es así como la cuenta de capital se está liberalizando al mismo tiempo que la cuenta corriente, con el resultado que las autoridades en varios de los países de la región han perdido el control sobre el tipo de cambio; las fuertes entradas de capitales de los últimos dos años han redundado en una significativa apreciación cambiaria real en casi toda la región, cuando lo que se necesitaría es una devaluación real que compense la fuerte reducción de las barreras comerciales.

Además, la liberalización comercial está ocurriendo conjuntamente con la aplicación de políticas de estabilización. En otras palabras, no se ha esperado hasta el logro de una estabilidad macroeconómica razonable, y se ha caído en la tentación de utilizar el tipo de cambio como herramienta de estabilización, aprovechando la relativa holgura de divisas que ha caracterizado la región desde 1990.^{5/}

En suma, las políticas adoptadas en años recientes resultan ser la antítesis de las aplicadas en los países más exitosos. En estos últimos, las políticas comercial e industrial fueron altamente selectivas; construyeron sobre la base de regímenes sustitutivos de importaciones ya existentes (en el caso de la República de Corea, la sustitución de importaciones fue una parte orgánica de las políticas orientadas al logro de la competitividad internacional); la liberalización de las importaciones fue postergada para después de alcanzada la industrialización hacia afuera y fue, de todos modos, muy selectiva; se comenzó por la estabilización, dejando para después el cambio de estrategia comercial (Sachs, 1987); y se mantuvo estricto control sobre la cuenta de capitales, a fin de poder orientar la política cambiaria y monetaria con fines de desarrollo.

IV. ALGUNOS RESULTADOS EN LOS OCHENTA

Es prácticamente imposible diseñar un experimento analítico para medir el impacto de distintas políticas comerciales e industriales sobre el crecimiento y la transformación productiva. El crecimiento es el resultado de un sinnúmero de variables, sólo algunas de las cuales pueden ser influidas por los formuladores de política económica. Muchas variables cruciales -las que dicen relación con el ámbito internacional- son totalmente exógenas. Y entre las variables de política que influyen sobre el crecimiento, las que tienen incidencia sobre el comercio no son quizás las más importantes. Sin embargo, una comparación de algunos indicadores de desempeño para los países de Asia y los de América Latina durante los años ochenta -para los que también podemos construir "proxies" para las políticas comercial y cambiaria- es sugerente.

Nuestro indicador principal de resultado de la política comercial es la tasa de crecimiento de las exportaciones manufactureras. Estas son más susceptibles de ser influidas por variables de política

^{5/} Rodrik (1990) explica el uso de la liberalización a ultranza del régimen comercial como herramienta para cambiar las expectativas de los agentes económicos y así inducirlos a creer en la seriedad de los programas de estabilización.

interna que las exportaciones totales, cuyo desenvolvimiento suele estar determinado tanto por variables internacionales como por impulsos reasignadores provenientes de la política económica. Comparamos a los países exportadores de manufacturas de Asia con sus homólogos de América Latina. Como se puede apreciar en el cuadro 3, las exportaciones de los primeros fueron mucho más dinámicas que las de los últimos. Las únicas excepciones fueron México, Venezuela y Chile. En los dos primeros, el dinamismo de las exportaciones de manufacturas precedió a las liberalizaciones comerciales y se debió más que nada a las fuertes devaluaciones reales impuestas por la crisis de la deuda. En el caso de Chile, el indicador de desempeño exportador utilizado subestima el ajuste estructural logrado, ya que las exportaciones no tradicionales (que son las que cuentan) aumentaron a tasas mucho mayores que las de manufacturas. Empero, la expansión del sector exportador no se tradujo en un crecimiento global acelerado en ninguno de los tres países: baste observar las bajas tasas de inversión y de crecimiento del PIB.

En general, podemos decir que el dinamismo exportador de los países de Asia fue acompañado por altas tasas de inversión y que el desempeño mucho menos satisfactorio de América Latina en materia de inserción internacional estuvo relacionado con las bajas tasas de formación de capital imperantes en la región.

El cuadro 3 también presenta indicadores de política comercial y cambiaria. Para los primeros, se utiliza el nivel medio de los derechos a las importaciones y la frecuencia de las barreras no arancelarias (BNA) en las importaciones, ambas medidas hacia mediados de la década. El indicador de estabilidad del tipo de cambio utilizado es la desviación estándar de los cambios anuales en el tipo de cambio real.^{6/} Los derechos a las importaciones promedios fueron algo más bajos en Asia que en América Latina, pero ciertamente que no existió en Asia una situación de libre comercio. Esto queda muy en evidencia al examinar los niveles de las BNA, las cuales no son más altas en los países de América Latina. En Asia, altas tasas de industrialización hacia afuera fueron compatibles con un uso bastante intenso de BNA y aranceles mayores que los que podrían esperarse si estos países fueran adeptos a la neutralidad de incentivos (con excepción de Singapur, el único país en la muestra que se aproxima al ideal de libre comercio, al menos por el lado de las importaciones).

El comportamiento de las exportaciones manufactureras está mucho más correlacionado con el indicador de variabilidad del tipo de cambio que con los de la política de importaciones. Los países de Asia pudieron mantener una mucho mayor estabilidad en sus tipos de cambio reales que los países de América Latina y esto ciertamente pesó en el desempeño muy distinto de las exportaciones manufactureras en estos dos grupos de países.^{7/}

^{6/} El modelo implícito es que los agentes económicos pueden llegar a formarse expectativas de depreciación o apreciación relativamente acertadas (basadas en los "fundamentales") cuando los cambios anuales son de tamaño similar; pero cuando el tipo de cambio real fluctúa sin dirección aparente o a tasas muy dispares, las expectativas cambiarias se tornan erráticas.

^{7/} La incidencia muy dispar de la crisis de la deuda explica, por supuesto, algunas de las diferencias en el comportamiento de las variables explicativas bajo estudio. Por ejemplo, la crisis hizo el tipo de cambio muy difícil de manejar en los países de América Latina y contribuyó a la caída de la inversión; ambos efectos retardaron el ajuste estructural y la apertura de la economía.

V. ALGUNAS LECCIONES PARA AMERICA LATINA

Ciertamente, no sería posible para los países de América Latina, aún si lo quisieran, tomar los conjuntos de políticas económicas aplicadas en las economías dinámicas de Asia como recetas para arribar a una inserción internacional más dinámica. La situación interna de los países de la región es muy distinta a la prevaleciente en Asia hace dos o tres décadas. La situación internacional también es muy distinta e impone restricciones que no existían entonces.

Como ya se apuntara más arriba, los países de América Latina se han embarcado en sendos procesos de liberalización de las cuentas corriente y de capital de la balanza de pagos. En menor o mayor grado, han renunciado a la selectividad interindustrial de las políticas económicas. En muchos de los países de la región, será difícil revertir este proceso, aunque ajustes pragmáticos no sólo son deseables sino inevitables.^{8/}

Una dificultad de orden socio-político para que América Latina siga el ejemplo asiático es la notable diferencia en lo que respecta a la naturaleza del Estado en las dos regiones. Las economías dinámicas de Asia cuentan con Estados fuertes que pueden, ya sea imponer sus decisiones al sector privado o trabajar en armonía con él. Es así como los incentivos manejados por el Estado no han dado lugar a una búsqueda generalizada de rentas, en perjuicio de las actividades productivas. O, por lo menos, se ha logrado mantener dichas actividades improductivas dentro de límites razonables.

En América Latina, los subsidios, aranceles altamente diferenciados y otros incentivos a industrias específicas no han tenido la misma racionalidad social que en las economías dinámicas de Asia. En un comienzo, las políticas de sustitución de importaciones tuvieron un profundo sentido de desarrollo, el cual tendió a desvirtuarse con la proliferación de tramos arancelarios sin racionalidad social evidente y la prolongación de la protección más allá de lo necesario para incentivar un desenvolvimiento eficiente de la industria nacional. En lo que se refiere a los subsidios a la exportación, a las tasas de interés preferenciales y a otros incentivos sectoriales (por ejemplo, tipos de cambio múltiples), tendieron a ser capturados por grupos de presión y no fueron otorgados a cambio de objetivos de eficiencia o desarrollo.

En otras palabras, la debilidad de los Estados frente a sectores empresariales nacionales con propensión más fuerte al rentismo que al esfuerzo productivo tendió a desvirtuar las políticas de promoción, las que pocas veces cumplieron cabalmente con sus objetivos de desarrollo de largo plazo. Esta es, sin duda, una de las razones de la desilusión generalizada con las políticas selectivas en la región.

Es importante consignar que, a pesar del intervencionismo estatal, los países dinámicos de Asia se desarrollaron de acuerdo a su dotación de recursos, la que es bastante distinta a la de América Latina. Ni la República de Corea ni Taiwán cuentan con recursos naturales, lo que hace necesaria la industrialización no sólo como base del desarrollo sino también como creación de sectores capaces de generar divisas. En los comienzos de su desarrollo exportador, la mano de obra era el recurso abundante en esas economías. Con el correr del tiempo, los enormes esfuerzos

^{8/} Por ejemplo, para hacer frente a un fuerte ingreso de capitales especulativos y así poder morigerar la apreciación del tipo de cambio real, Chile ya ha echado marcha atrás en lo que a la apertura financiera se refiere (véase Agosin, Fuentes y Letelier, 1993).

desplegados en materia de educación le dieron a ambas economías una ventaja comparativa en la producción de bienes intensivos en mano de obra calificada. Si bien estos factores no "explican" el éxito de estas economías en la industrialización hacia afuera, sí fueron un factor coadyuvante de cierta significación. Los países más recientemente incorporados a la industrialización hacia afuera - Indonesia, Tailandia y Malasia- dependen mucho menos de las manufacturas para generar divisas. En el caso de Indonesia, las semimanufacturas que dominan las exportaciones no tradicionales están basadas en los recursos naturales abundantes en el país. Como ya anotáramos, estas exportaciones han recibido prioridad en las políticas de promoción del Gobierno. En los casos de Malasia y Tailandia, las exportaciones manufactureras están concentradas en productos (o etapas productivas, en el caso de la subcontratación por parte de empresas transnacionales) intensivos en mano de obra con poca calificación, el factor abundante en estas economías.

No sólo estaban las exportaciones de bienes manufacturados intensivos en mano de obra en línea con las ventajas comparativas de los primeros países en adoptar estrategias de industrialización hacia afuera. Además, dichas exportaciones no tropezaron con barreras importantes en los países importadores. La situación ha cambiado radicalmente en años más recientes, a raíz del éxito mismo de las políticas adoptadas por las primeras economías exportadoras y por la incorporación de nuevos países al modelo de industrialización hacia afuera. Las posibilidades de alcanzar altas tasas de crecimiento económico basadas en la exportación de vestuario o de bienes electrónicos de consumo son bastante menos halagueñas al día de hoy que lo que lo fueron en los años sesenta o setenta. Las implicancias para América Latina son que las políticas que se diseñen para diversificar las exportaciones y el aparato productivo tendrán que adecuarse a estas nuevas realidades y, también, a la muy distinta dotación de recursos de que dispone la región.

La intensificación del proteccionismo en los países desarrollados y la creciente sofisticación de los mecanismos empleados también sugieren que, de adoptarse una política más deliberada de apoyo a la industrialización hacia afuera, sería conveniente dar prioridad a mercados alternativos a los de los países industrializados; por ejemplo, revalorizar la integración regional como una política de desarrollo hacia afuera.

La membresía en el GATT de la mayoría de los países de la región y el avance inexorable de la reglamentación internacional sobre las políticas nacionales de promoción de exportaciones y de industrialización son elementos que hace treinta años no constreñían la acción de las economías dinámicas de Asia.^{9/} Las posibilidades de que los países de la región puedan implementar políticas activas en el campo de los subsidios a las exportaciones se ven muy limitadas no sólo por las acciones unilaterales de los países industriales más grandes, los cuales han echado mano en forma creciente y con fines proteccionistas a los mecanismos antidumping y a los derechos compensatorios, sino también por las tendencias que se pueden vislumbrar en las negociaciones internacionales acerca del tema. Los países en desarrollo más industrializados se encuentran entre dos fuegos: por una parte, sus exportaciones deben enfrentar la exacerbación del proteccionismo; por otra, la nueva reglamentación internacional de las políticas nacionales va a reducir su grado de maniobrabilidad para implementar políticas de industrialización (Agosin y Tussie, 1992). Si la Ronda Uruguay llega a buen término y se acepta el proyecto de Acta Final de diciembre de 1991, las posibilidades que tienen los

^{9/} Las presiones cada vez más intensas sobre los países en desarrollo para que limiten su campo de acción sobre sus políticas comerciales e industriales se discuten en Lawrence (1991) y Tussie (1991).

países de América Latina de hacer uso de subsidios a la exportación se verán muy disminuídas (Ocampo, 1992). Esto implica que el diseño de políticas de promoción de exportaciones tendrá que incorporar explícitamente la consideración de la reglamentación internacional del tema.

¿Cuáles son, entonces, las lecciones de las economías dinámicas de Asia para la América Latina de la década del noventa? En primer lugar, que es necesario una política deliberada para poder crecer acelerada y sostenidamente hacia afuera. No basta con liberalizar las importaciones y dejar todo en manos de las fuerzas del mercado, las que supuestamente serían maximizadoras del crecimiento por sí solas. Está claro que la racionalización de los estructuras proteccionistas era necesaria para dar mayor coherencia y racionalidad económica a los incentivos. Pero a la liberalización a ultranza no se la puede justificar como argumento para impulsar exportaciones; en el Asia, el crecimiento sostenido de las exportaciones no descansó en la liberalización del comercio exterior sino en políticas deliberadas para alcanzar ese fin.

Si América Latina quiere integrarse a la economía mundial en un papel más dinámico que el actual y capaz de sustentar un crecimiento endógeno de la productividad y de los ingresos, tendrá que adoptar políticas activas de promoción cuyas características esenciales sean la selectividad en lo sectorial y que, en lo funcional, compensen las imperfecciones de los mercados (en especial los de capital) y las dificultades inherentes a exportar. En ambas dimensiones, será necesario un mayor activismo estatal que el que ha caracterizado a la región en la última década. Para esto son requisitos indispensables el tránsito hacia un Estado desarrollista (característica fundamental de los países dinámicos de Asia) y profundos cambios en la relación Estado-sector privado.^{10/}

Es de particular importancia encontrar sustitutos para los mercados de capital, o innovaciones institucionales en la asignación de recursos de inversión, para asegurar un flujo continuo de capitales de riesgo hacia sectores con potenciales ventajas comparativas dinámicas. Es obvio que sería difícil sino imposible transplantar los mecanismos utilizados en los países de Asia en un contexto nacional e internacional totalmente diferente al de hoy en día en América Latina, pero lo importante es retener la idea que innovaciones institucionales que completen, perfeccionen o reemplacen a los mercados de capital son indispensables. No es el propósito de este trabajo proponer una lista de innovaciones posibles; ellas deben surgir de la realidad misma de cada país y de una interacción renovada y más productiva entre el sector público y los empresarios privados.^{11/}

Para estimular la inversión en exportables, es indispensable aumentar la disponibilidad de fondos de inversión externos a la empresa a tasas de interés que tengan como referencia las tasas de largo plazo prevalecientes en los mercados internacionales. El Estado debe tomar un rol más activo en este campo. Para comenzar, deberían estudiarse las modalidades alternativas para mejorar la

^{10/} Para un análisis del papel del Estado en la industrialización hacia afuera en Asia Oriental, véase White (1988).

^{11/} Chile tiene al respecto una experiencia en pequeña escala interesante. Se trata de la Fundación Chile, entidad para-estatal que desarrolla proyectos completos de inversión incorporando tecnologías nuevas y orientados a los mercados externos. Una vez que estos proyectos están en marcha, ellos son vendidos a empresarios particulares. El desarrollo del salmón de criadero como producto de exportación fue una de sus actividades más exitosas de los últimos años.

intermediación financiera desde los mercados de capitales internacionales hacia los países de la región con el fin de poner a disposición de potenciales inversionistas para los mercados externos el financiamiento adecuado a tasas de interés internacionales.

Respecto a la política comercial tradicional (aranceles, restricciones cuantitativas, subsidios a las exportaciones), una de las conclusiones más importantes de una lectura latinoamericana de la experiencia asiática es que es indispensable preservar una cierta selectividad. Esto no es fácil en los países latinoamericanos en el ambiente que se vive hoy. En muchos casos, esto implica un tránsito hacia posiciones más pragmáticas en lo que se refiere a la diferenciación en los aranceles y a los subsidios a las exportaciones.

En cuanto a la diferenciación arancelaria, ella debe ser mucho más moderada que en el período de sustitución de importaciones, estrictamente temporaria y a cambio de logros concretos. La selectividad debe ser rigurosa: uno de los problemas de la sustitución de importaciones fue que se abusó de la diferenciación arancelaria y se dio trato especial a un número muy grande de industrias, la mayoría de las veces como resultado de las actividades de grupos de presión y no como estrategia de largo plazo. Por razones administrativas y para evitar los abusos que caracterizan a los aranceles excesivamente altos o diferenciados, Rodrik (1992) aboga por pocos tramos arancelarios y por aranceles promedios ni "muy altos" ni "muy bajos", manteniéndose dentro de un promedio que podría estar entre el 10 y el 50%, la cota superior aplicable a los países de menor desarrollo relativo. Es importante consignar que la típica diferenciación arancelaria que predomina en América Latina (aranceles más altos para los bienes de consumo y los bienes intermedios y de capital producidos domésticamente) no es necesariamente la más adecuada desde el punto de vista de la promoción de actividades con ventajas comparativas adquiribles. Lo importante es que las actividades favorecidas deben ir cambiando en el tiempo; la mejor evidencia del éxito de las políticas de promoción es que las industrias favorecidas puedan batirse por sí solas en un período razonable de tiempo.

También es necesario que se cuente con incentivos específicos para las exportaciones. Estos deben por lo menos compensar el sesgo antiexportador del arancel. Los sistemas de reintegros de impuestos indirectos y derechos aduaneros deben perfeccionarse y agilizarse. Además, deben hacerse extensivos a los exportadores indirectos. Pero los reintegros no son suficiente para iniciar un empuje exportador autosustentado. Otros apoyos por parte de la política pública son indispensables. En primer lugar, está el acceso al crédito de exportación (de preembarque para todos los exportadores y de postembarque para los exportadores de bienes manufacturados que requieren de financiamiento para el comprador) a tasas de interés internacionales. Las tasas de interés nacionales en América Latina son más elevadas que las internacionales, y esto pone a los exportadores latinoamericanos, en especial a las empresas pequeñas que en ningún caso tienen acceso a los créditos externos, en desigualdad de condiciones frente a sus competidores. Existen variados mecanismos para lograr el objetivo; aquí sólo consignamos el problema.

Tampoco hay que temerle a los subsidios directos a la exportación. Estos pueden tomar la forma de exoneraciones al impuesto a la renta por la proporción exportada. No conviene que proliferen las tasas de exoneración, pero aquí habría que recoger las enseñanzas de la experiencia coreana: mientras todas las exportaciones recibieron subsidios, los subsidios a las exportaciones de industrias promocionadas fueron superiores.

Como en el caso de la diferenciación y nivel promedio de los aranceles, también es necesario que las exoneraciones a los impuestos a la renta sean moderados y temporarios. No sólo se evita (o

atenúa) el problema de la búsqueda de rentas, sino que también se toma en cuenta un potencial conflicto con las normativas internacionales sobre la materia. El proyecto de Acta Final de la Ronda Uruguay, si bien proscribire los subsidios directos, requiere de la demostración de perjuicio en los países importadores. Se presumirá que existe perjuicio serio si el subsidio pasa de 5 por ciento del valor exportado. O sea, si los subsidios son moderados y se retiran una vez que han logrado su objetivo de dar el ímpetu inicial a las exportaciones, la probabilidad disminuye de que den pie a acciones en el marco del GATT o a represalias unilaterales de los países importadores o que sean susceptibles a la aplicación de aranceles compensatorios.

Un mecanismo interesante en este campo es el de los reintegros simplificados para exportaciones pequeñas que aplica Chile. Los exportadores cuyos productos (por partida arancelaria) no sobrepasan un valor exportado determinado (fijado año por año, pero que está entre los US\$10 y US\$20 millones) reciben un subsidio en proporción al valor de sus exportaciones a cambio de los reintegros arancelarios a que tienen derecho otros exportadores. Cuando las exportaciones totales de la partida sobrepasan el máximo, los exportadores de esos productos no pueden seguir acogiéndose a este mecanismo. Este sistema puede aplicarse en forma más amplia para incentivar a las exportaciones menores. Para aumentar su efectividad habría que hacer el subsidio adicional a los reintegros de derechos aduaneros. El mecanismo tiene la gran ventaja que, al alcanzar su objetivo, se autoelimina, una ventaja nada despreciable a la hora de tomar en cuenta las debilidades de los Estados latinoamericanos y sus dificultades en liderar y disciplinar a los empresarios.

Los sectores a promocionar van a depender de las características de cada país: el tamaño del mercado interno, el desarrollo industrial alcanzado, y la dotación de recursos. Entre más grande sea el mercado interno, mayor será la posibilidad de operar políticas que se apoyen en la sustitución de importaciones para alcanzar la industrialización eficiente (en el nuevo modelo, con protección estrictamente temporaria y a cambio de compromisos de exportación). El desarrollo industrial alcanzado determinará las posibilidades de éxito en la promoción de los sectores manufactureros más sofisticados. Y la dotación de recursos debe ser una consideración importante en la selección de industrias. Las posibilidades exportadoras de un país rico en recursos naturales, como lo son muchos de los países de América Latina, son muy distintas a las de los países, como la República de Corea o Taiwán, que son carentes de ellos. Como ya se ha mencionado, la estrategia exportadora de Indonesia descansa en parte en la industrialización de sus recursos naturales.

En muchos de los países latinoamericanos, los sectores que deben privilegiarse son obvios: aquellos que representan una industrialización partiendo de la base de recursos naturales con que cuenta el país. Por ejemplo, en vez de exportar madera en bruto, habría que incentivar la exportación de muebles o de papel y celulosa. Esto se puede lograr ya sea a través de un impuesto moderado a las exportaciones de los productos sin elaborar o de una exoneración impositiva por las exportaciones de productos elaborados en base a los primeros.

Además de apoyarse en sectores en los cuales los países de la región tienen ventajas naturales, una nueva estrategia hacia afuera debe tener presente que los mercados internacionales para los bienes que tradicionalmente sirvieron a los países en desarrollo para ingresar a los mercados internacionales de manufacturas (vestuario, textiles, calzado, acero, artículos electrónicos de consumo) muestran señales claras de saturación y que es en estos bienes donde se concentra el problema del proteccionismo. Por tanto, una estrategia de crecimiento hacia afuera basada en la industrialización progresiva de los recursos naturales con los que cuenta cada país también tendría la virtud de soslayar el proteccionismo creciente en los mercados para las exportaciones de manufacturas.

La experiencia de los países asiáticos es algo ambigua con respecto a la inversión extranjera. Por una parte, la República de Corea prefirió la creación y el fortalecimiento de grupos empresariales nacionales, los cuales, a la postre, se convirtieron ellos mismos en importantes inversionistas en el exterior. La transferencia de tecnología se realizó básicamente por intermedio de la compra de licencias a empresas transnacionales y la subcontratación de partes o de artículos completos (en lo que se ha llamado "Original Equipment Manufacturing"). Por otra, Taiwán se apoyó fuertemente en la inversión extranjera para la transferencia de tecnología y para ganar acceso a los mercados internacionales de manufacturas.

En las condiciones actuales, caracterizadas por la globalización de los mercados y un manejo mucho más cuidadoso de las licencias de tecnología por parte de las grandes empresas transnacionales que ahora dominan el mercado (las que tienden a ser crecientemente japonesas), nos parece que el modelo taiwanés tiene más posibilidades de éxito que el coreano. Por lo tanto, la inversión extranjera tiene un papel importante que jugar en una estrategia de industrialización hacia afuera. Pero es necesario atraer inversionistas hacia sectores que se desea desarrollar y no confiar completamente en que las fuerzas del mercado llevarán a resultados óptimos en este campo también. La política hacia la inversión extranjera debe convertirse en un instrumento adicional de las políticas comerciales y de industrialización.

Una herramienta de política comercial interesante a considerar es la integración regional. En aquellos países que han desarrollado alguna oferta exportable de manufacturas, una buena proporción de ellas van a otros países de la región. Esto estaría indicando que la intensificación de la integración regional debería resultar en un aumento importante en la proporción de las manufacturas en las exportaciones totales. Dado el atraso del comercio intraregional con respecto al comercio con países de afuera de la región, el potencial de crecimiento del comercio intraregional es enorme y el impulso que podría darle a la producción y al intercambio de manufacturas es muy significativo. En los últimos años, la liberalización comercial ha ido de la mano con una proliferación de propuestas integracionistas bilaterales y plurilaterales. Asimismo, la convergencia de las políticas comerciales en la mayoría de los países de la región hacia un modelo esencialmente liberal facilita la celebración de acuerdos de libre comercio y el acercamiento a una zona de libre comercio continental. Sin embargo, ésta está aún lejos de concretarse. Valdría la pena intensificar los esfuerzos en este campo, considerando ahora a la integración desde la óptica de la industrialización hacia afuera en vez de instrumento para perpetuar la sustitución de importaciones.

Por último, conviene recordar que los países dinámicos de Asia lograron manejar el tipo de cambio real para evitar que fluctuara en forma excesiva. Alcanzaron este objetivo a través del control de los flujos de capital. Es esencial aprender esta lección, la que implica un enfoque mucho más pragmático que el que prevalece en la mayoría de los países de la región con respecto a la apertura financiera. Esto implica una desvinculación del mercado nacional de capital del mercado internacional. Desde comienzos de la década en curso, la gran mayoría de los países de la región ha experimentado una fuerte apreciación de sus monedas en términos reales, en parte porque el diferencial significativo que se ha abierto entre las tasas nacionales de interés y las del mercado estadounidense ha ocasionado un aumento de los ingresos especulativos de capital. Los países de la región se encuentran frente a la disyuntiva de qué variables han de afectar el nivel y variabilidad del tipo de cambio: las variables financieras de cortísimo plazo o las variables "fundamentales" de largo plazo, entre las cuales las más importantes son las que dicen relación con la estrategia comercial. La experiencia de los países dinámicos de Asia no deja lugar a dudas.

VI. CONCLUSIONES

Lo que podría denominarse el "modelo asiático de desarrollo" no tiene nada en común con los modelos de liberalización comercial que propugnan los organismos financieros multilaterales y que, con variantes nacionales, están adoptando los países latinoamericanos. La novedad de sus políticas con respecto a otros países en desarrollo ha sido la prioridad que le han otorgado a las exportaciones y a la competitividad internacional y no la menor ingerencia estatal o el mayor liberalismo de sus políticas industriales y comerciales. Desde el punto de vista de lo que los países latinoamericanos pueden aprender de estas experiencias, los rasgos más importantes de sus políticas han sido: (1) la sustitución del mercado en lo que concierne a las decisiones de inversión y la creación de agentes económicos para poder implementar políticas de desarrollo basadas en las exportaciones; (2) la alta selectividad en la política comercial; (3) el énfasis en las exportaciones, tanto para industrias establecidas como para las nacientes, el que se implementó a través de subsidios puntuales; (4) la temporariedad de todos los incentivos y las exigencias de desempeño que siempre los acompañó; y (5) el manejo de los flujos financieros y del tipo de cambio en función de objetivos de largo plazo.

Desde hace algunos años, la República de Corea y Taiwán han estado liberalizando gradualmente sus políticas comerciales y financieras. Pero es importante entender que la liberalización es un fruto del crecimiento y no su inductor. En América Latina, a la liberalización se la entiende como el elemento central de la estrategia de desarrollo. La experiencia histórica no avala esta decisión estratégica. Para transitar hacia un modelo más pragmático y con mejores posibilidades de éxito, los países de América Latina tendrían que adoptar políticas más selectivas en cuanto al estímulo de industrias específicas, enfatizar la exportación como un objetivo específico de la política económica y la mejor garantía de la competitividad a largo plazo, y corregir las deficiencias del mercado en el aspecto donde éstas son más notorias, vale decir en el proceso de ahorro-inversión.

BIBLIOGRAFIA

- AGOSIN, Manuel R. y Diana TUSSIE (1992), "Globalization, Regionalization and New Dilemmas in Trade Policy for Development", World Competition, Ginebra, junio.
- AGOSIN, Manuel R., J. Rodrigo FUENTES y Leonardo LETELIER (1993), "Los Capitales Extranjeros en América Latina: El Caso de Chile" (Washington, D.C.: Banco Inter-Americano de Desarrollo, por publicarse).
- AMSDEN, Alice H. (1992), "Trade Policy and Economic Performance in South Korea", en M. R. Agosin y D. Tussie (editores), Trading Places: New Dimensions in Trade Policy and Development (Londres: Macmillan, en publicación).
- ARIFF, Mohamed and Hal HILL (1989), Export-Oriented Industrialization: The ASEAN Experience (Sydney, Londres y Boston: Allen and Unwin).
- BALDWIN, Robert (1992), "Are Economists' Trade Policy Views Still Valid?", Journal of Economic Literature, Vol. XXX, junio.
- FFRENCH-DAVIS, Ricardo, Patricio LEIVA y Roberto MADRID (1991), La Apertura Comercial en Chile: Experiencias y Perspectivas, Estudios de Política Comercial No. 1, UNCTAD, Ginebra.
- GATT (1991a), Trade Policy Review Mechanism: Indonesia, Ginebra.
- _____ (1991b), Trade Policy Review Mechanism: Thailand, Ginebra.
- LAWRENCE, Robert Z. (1991), "Perspectivas del Sistema de Comercio Mundial e Implicaciones para los Países en Desarrollo" Pensamiento Iberoamericano, No. 20, julio-diciembre.
- NOLAND, Marcus (1990), Pacific Basin Developing Countries - Prospects for the Future (Washington, D.C.: Institute for International Economics).
- OCAMPO, José Antonio (1992), "Developing Countries and the GATT Uruguay Round: A (Preliminary) Balance", trabajo reparado para el Grupo de los 24, no publicado.
- RODRIK, Dani (1992), "Conceptual Issues in the Design of Trade Policy for Industrialization", World Development, Vol. 20, No. 3.
- _____ (1990), "Trade Policy and Development: Some New Issues", Discussion Paper Series No. 447, Centre for Economic Policy Research, London, August.
- SACHS, Jeffrey D. (1987), "Trade and Exchange Rate Policies in Growth Oriented Adjustment", en V. Corbo, M. Goldstein y M. Khan (compiladores), Growth-oriented Adjustment Programs (Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial).
- TUSSIE, Diana (1991), "La Ronda Uruguay, el Sistema de Comercio Internacional y los Países en

Desarrollo: Consideraciones Preliminares", Pensamiento Iberoamericano, No. 20, julio-diciembre.

UYGUR, Ercan (1992), "Políticas Comerciales y Resultados Económicos de Turquía durante los Años Ochenta" Pensamiento Iberoamericano, No. 21, enero-junio.

WADE, Robert (1990a), "Industrial Policy in East Asia: Does it Lead or Follow the Market?", en G. Gereff y D. Wyman (editores), Manufacturing Miracles - Paths of Industrialization in Latin America and East Asia (Princeton, NJ: Princeton University Press).

_____ (1990b), Governing the Market - Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization (Princeton: Princeton University Press).

WESTPHAL, Larry E. (1992), "La Política Industrial en una Economía Impulsada por las Exportaciones: Lecciones de la Experiencia de Corea del Sur", Pensamiento Iberoamericano, No. 21, enero-junio. Publicado originalmente en inglés en The Journal of Economic Perspectives, Vol. 4, No.3, verano de 1990.

WHITE, Gordon (1988), editor, Developmental States in East Asia (Londres: Macmillan).