

Revista de la CEPAL

Director
RAUL PREBISCH

Secretario Técnico
ADOLFO GURRIERI

Secretario Adjunto
GREGORIO WEINBERG



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

SANTIAGO DE CHILE / DICIEMBRE DE 1981

Revista de la
C E P A L

Número 15

Santiago de Chile

Diciembre 1981

S U M A R I O

Desarrollo y equidad. El desafío de los años ochenta. <i>Enrique V. Iglesias.</i>	7
Problemas y orientaciones del desarrollo. <i>Centro de Proyecciones Económicas de la CEPAL.</i>	49
Acerca del consumo en los nuevos modelos latinoamericanos. <i>Carlos Filgueira.</i>	75
Reflexiones sobre la industrialización exportadora del sudeste asiático. <i>Fernando Fajnzylber.</i>	117
Estrategia de desarrollo y empleo en los años ochenta. <i>Victor E. Tokman.</i>	139
El concepto de integración. <i>Isaac Cohen Orantes.</i>	149
Diálogo acerca de Friedman y Hayek. Desde el punto de vista de la periferia. <i>Raúl Prebisch.</i>	161
Algunas publicaciones de la CEPAL.	183

Reflexiones sobre la industrialización exportadora del sudeste asiático

*Fernando Fajnzylber**

Las exitosas estrategias de exportación de algunos países del sudeste asiático han sido elevadas en ciertos círculos latinoamericanos a la categoría de paradigmas; en efecto, en ellos se sostiene que nuestra región debería imitar esos procesos para obtener elevadas tasas de crecimiento de la producción, del empleo, de la productividad e inclusive de las remuneraciones reales. Por estas razones, adquiere particular relevancia analizar las políticas, los mecanismos institucionales, y las condiciones sociales y políticas internas e internacionales en cuyo marco se han desarrollado estas experiencias.

En este artículo se analizan algunos aspectos de estos procesos que muestran la complejidad, riqueza y heterogeneidad que los caracteriza y ponen en evidencia que las enseñanzas que pueden extraerse de ellos son más ricas y valiosas que las que se desprenden de la versión 'vulgar' difundida en América Latina, y no permiten una aplicación imitativa a nuestra región.

En la primera parte del mismo se ofrece una caracterización somera de los parámetros económicos principales de los cuatro países considerados —Corea del Sur, Taiwán, Hong-Kong y Singapur—; en la segunda se examina la relación entre las políticas de exportación y las de industrialización; en la tercera, se plantean algunos aspectos de la política proteccionista y de sustitución de importaciones; en la cuarta se analiza el papel que el Estado ha jugado en esas estrategias y, finalmente, se las coloca en el contexto internacional en que ellas han tenido lugar.

*Consejero Industrial de ONUDI en México.

I

Introducción

En la rápida industrialización de la posguerra, además del caso del Japón al que se han hecho numerosas referencias en un trabajo anterior,* merecen especial atención las experiencias de industrialización exportadora de Corea del Sur, Taiwán, Hong-Kong y Singapur, en primer lugar por el impresionante ritmo de crecimiento y transformación de la estructura productiva que estos países experimentan en un lapso de tiempo reducido, y, en segundo lugar, porque a partir de los éxitos por ellos logrados se ha ido generando la imagen de que la experiencia de esos países constituye un modelo que podría y debería inspirar el futuro crecimiento industrial de América Latina.

Es frecuente escuchar en América Latina la versión de que el éxito de estas experiencias obedece, primero, a la total apertura al comercio internacional, y segundo a la reducida intervención pública. Al recurrir a esta síntesis se reduce este complejo conjunto de experiencias diferentes a una conclusión de carácter normativo de la cual se desprendería que bastaría que los países de América Latina eliminasen su esquema proteccionista y redujesen a su mínima expresión la intervención pública para que puedan gestarse exitosos modelos exportadores comparables a los del sudeste asiático.

La mistificación implícita en esta versión de lo ocurrido en las "Newly Industrialized Countries" (NIC) asiático, como se espera poder demostrar en este trabajo, es particularmente grave en un doble sentido. En primer lugar, porque inhibe avanzar en la comprensión de los factores que realmente explican ese ritmo de crecimiento y transformación, con lo cual se pierde la oportunidad de aprovechar experiencias sin duda valiosas tanto en el ámbito de las políticas como de los mecanismos institucionales. En segundo lugar, porque se proporcionan recomendaciones que no sólo corresponden en grado muy parcial a las experiencias de las cuales éstas provendrían, sino

*Fernando Fajnzylber, *The Industrial Dynamic in Advanced Economies and in Semi-industrialized Countries*, Pacific Trade and Development Conference, 1980, Seúl, Corea, setiembre 1-4 de 1980.

que además es muy discutible que aun haciendo abstracción de las vitales condicionantes políticas, al ser aplicadas a América Latina en la forma sugerida, puedan generar resultados comparables a los observados en la presunta fuente de inspiración de las mismas.

Por esta razón se intenta, en los párrafos siguientes, si bien en forma sin duda esquemática e incompleta, analizar algunos de los aspectos específicos de esas experiencias que muestran la enorme complejidad, riqueza y heterogeneidad que las caracteriza, dejando en evidencia que las enseñanzas que puedan ex-

traerse de ellas son sin duda más ricas y valiosas que las que se desprenden de la versión 'vulgar' ampliamente difundida en la región.

En primer lugar, se ofrece una caracterización muy somera de los parámetros económicos principales de los cuatro países considerados; en segundo lugar, se destaca la relación entre la política de exportación y la política de industrialización; en tercer lugar, se discuten aspectos de la política proteccionista; luego el papel del Estado en esos modelos; y, finalmente, el contexto internacional en que se dio esa experiencia.

II

Descripción esquemática general

Entre los cuatro países considerados, es útil distinguir los casos de Hong-Kong y Singapur de los de Corea y Taiwán. Los primeros son ciudades-Estado con una superficie de 1 000 km², un ingreso por habitante superior a los 2 000 dólares, prácticamente sin agricultura (2% del producto bruto), y con un sector de servicios, comercio y finanzas particularmente acentuados. La población en Hong-Kong es de 4.5 millones y de 2.3 millones en Singapur. Su carácter de centros de comercialización internacional, característica histórica de esas ciudades-Estado, queda en evidencia al considerar la relación entre el comercio internacional y el producto, que alcanzan 183% y 252% en Hong-Kong y Singapur, respectivamente. Estas ciudades-Estado, con una densidad superior a los 2 000 habitantes por km² carentes de agricultura, no deberían ser analizadas con los mismos patrones con que se estudian los otros dos países del sudeste asiático, Corea y Taiwán, que ofrecen características aproximadas al resto del mundo en desarrollo. Aun con dimensiones geográficas reducidas, 99 000 km² Corea y 36 000 km² Taiwán, con poblaciones de 36 y 16 millones, respectivamente, y con un producto geográfico que en 1976 se aproximaba a los 1 000 dólares por habitante (670 dólares en Corea y 1 070 dólares en Taiwán), la proporción del producto generado en el sector agrícola de esos países era superior, por ejemplo, al observado en los casos de México y Brasil; en Corea 27%; en Taiwán 12%; en Brasil 8%, en México

10%. Las comparaciones con México y el Brasil se deben al hecho de que estudios recientes de la OCDE incluyen a esos dos países como los únicos representantes latinoamericanos en el grupo *sui generis* de los NIC.

Lo que sí tienen en común estos cuatro países asiáticos es, sin duda, el muy rápido crecimiento del producto, de la producción y de las exportaciones industriales.

En términos del ingreso por habitante se observa, en los cuatro países, un incremento significativo que ha permitido una disminución de su distancia relativa respecto de los Estados Unidos, si se toma a este país como referencia.

En el caso de las ciudades-Estado, cuyo ingreso por habitante en 1963 representaba para Singapur y Hong-Kong, respectivamente, el 23% y 20% del ingreso por habitante de los Estados Unidos, en 1976 alcanzaba un nivel equivalente al 42% de los Estados Unidos en Singapur y 35% en Hong-Kong; el nivel de Singapur es comparable al de Argentina y España; el de Hong-Kong es significativamente superior al de Brasil, cuando en 1963 tenía un nivel muy similar. También en los países 'normales', Corea y Taiwán, se observa un significativo crecimiento relativo, pero a partir de niveles más bajos; Corea tenía en 1963 un ingreso por habitante equivalente al 9% del de los Estados Unidos y alcanzó en 1976 un 20%; en Taiwán el crecimiento parte de 14% en 1963 para alcanzar al 24% en 1976. En ambos casos, niveles de in-

greso por habitante inferiores a los del Brasil y México.

En términos de la producción industrial, y considerando exclusivamente las economías de mercado, se observa que en 1963 la producción industrial de aquellos cuatro países representaba 0.35% de la producción industrial de las economías de mercado, y se elevó en 1976 a 1.35%. Durante el mismo período, la participación del Brasil y México se eleva a 2.6% en 1963 y a 3.9% en 1976.¹ Lo interesante de este creci-

miento industrial es la circunstancia de estar acompañado de una impresionante expansión de las exportaciones industriales que se refleja en el hecho de que la participación de la exportación de manufacturas de esos cuatro países respecto al total mundial² representaba en 1963 1.35% para alcanzar en 1976 4.0%. En el mismo período, la participación de las exportaciones industriales del Brasil y México se incrementa desde 0.22% en 1963 a 0.92% en 1976.

III

Estrategias de industrialización y de exportación

Un elemento básico de las estrategias seguidas por esos países y que frecuentemente se omite, es la opción fundamental en favor de la industrialización adoptada por ellos; industrialización orientada a penetrar en los mercados internacionales, sin duda, pero industrialización. Los efectos dinámicos de arrastre que estas estrategias ocasionaron en términos de generación de empleo, calificación de la mano de obra, elevación de la productividad, crecimiento de los salarios reales e inducción de consenso respecto a la relevancia del progreso técnico, están intrínsecamente vinculados al hecho básico de que lo exportado eran productos industriales. Si los volúmenes de divisas generados por estas estrategias se hubiesen originado en la exportación de recursos naturales, de los cuales por lo demás estos países carecían, es muy discutible que los efectos de arrastre antes mencionados hubiesen sido comparables. Por consiguiente, no es la orientación a la exportación *per se* la que genera estos efectos dinamizadores, sino el hecho básico de que la producción exportada, aun cuando tenga un elevado contenido de insumos importados, es objeto de procesamiento local con lo cual se incorpora y difunde la 'lógica industrial' al patrimonio local.

A continuación se ilustra la magnitud del proceso de transformación experimentada por estas economías como consecuencia del lide-

razgo ejercido por el impresionante crecimiento industrial que caracteriza su experiencia.

En el caso de Corea, el producto del sector industrial representaba en 1954 un 5% del producto nacional (véase el cuadro 1). En un lapso de 24 años, la participación del sector industrial se eleva, en 1978, a 32%, mientras que la del sector primario se reduce de 50% a 19%.

En Taiwán en 1952 el sector industrial representaba 10% del producto, proporción que se eleva en 1979 al impresionante nivel de 42%, mientras la producción primaria se reduce de 37% en 1952 a 11% en 1979. (Véase el cuadro 2.)

En la ciudad-Estado de Singapur, prácticamente carente de agricultura, el sector industrial representaba en 1960 un 13% del producto y se eleva en 1979 a 24%. Esta transformación se nutría parcialmente de una disminución relativa del sector primario: 5% en 1960 a 2% en 1979 y, en mayor medida, de la disminución relativa del sector servicios que en 1960 representaba un 79% del producto el que se redujo en 1979 a un 70%. El peso relativo del sector servicios refleja la especificidad de este centro de distribución comercial, similar a Hong-Kong, lo que exige un tratamiento analítico diferente del que se aplica al resto de los países en desarrollo. (Véase el cuadro 3.)

Se observa entonces que el notable dinamismo que experimentan las economías de es-

¹OECD, *The Impact of Newly Industrialized Countries*, 1979.

²*Ibidem*.

Cuadro 1
COREA: ESTRUCTURA SECTORIAL DE LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA

	1954	1960	1964	1968	1972	1976	1978
Participación en el PIB (%)							
Producción primaria	50.2	44.3	45.9	34.2	27.8	24.0	19.1
Manufactura	5.3	8.4	9.7	15.0	20.9	28.2	31.6
Servicios	44.5	47.3	44.4	50.8	51.3	47.8	49.3

Fuente: Chong Hyun Nam, *Trade and Industrial Policies and the Structure of Protection in Korea*, Korea Development Institute, 1980, p. 6.

Cuadro 2
TAIWAN: ESTRUCTURA SECTORIAL DE LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA

	1952	1955	1960	1965	1970	1975	1979
Participación en el PIB %							
Producción primaria	37.13	33.72	33.87	28.30	19.81	15.76	10.56
Manufactura	9.82	14.40	17.44	20.01	27.31	30.54	42.12
Seguridad social	9.61	10.47	11.08	12.26	13.74	15.56	14.96
Servicios	42.83	42.86	39.39	40.15	42.03	40.66	34.58

Fuente: Kwo-Shu Liang y Ching-ing Hore Liang, *Trade Strategy and the Exchange Rate Policies of Taiwan*, National Taiwan University y National Chengchi University Taiwan, 1980, p. 40.

Cuadro 3
SINGAPUR: ESTRUCTURA SECTORIAL DE LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA

Participación en el PIB %	1960	1973	1979
Agricultura, pesca y caza menor	4.5	2.3	1.7
Manufactura	13.2	22.6	23.6
Construcción	3.7	5.8	4.8
Comercio	33.6	28.6	25.0
Otros	45.0	40.7	44.9
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: Wong Kum-Poh, *The Financing of Trade and Development in the ADCS: The Experience of Singapore*, University of Singapore, 1980, p. 6.

tos países en la posguerra es inseparable de la explosiva industrialización reflejada en las cifras anteriores, con lo cual adquiere particular importancia profundizar en la especificidad de esta industrialización. Un rasgo central de este

proceso está dado por la concentración en la exportación de bienes de consumo con un contenido elevado de importaciones y un uso relativamente intensivo de mano de obra. En el caso de Corea, donde se alcanza tal vez el grado

más avanzado de industrialización se observa, al comparar las exportaciones y las importaciones industriales, que en el rubro de bienes de consumo se genera un superávit comercial significativo, que en 1978 alcanza casi 6 000 millones de dólares, lo que no logra, sin embargo, compensar ni siquiera la importación de bienes intermedios, incluidos combustibles, generándose un déficit adicional de 2 400 millones de dólares en el sector de bienes de capital. (Véase el cuadro 4.)

nes y servicios, a partir de 1972 esa proporción se reduce a 40% para alcanzar en el período 1976-1978 un 6%.⁴

La concentración en la exportación de bienes de consumo y el contenido elevado de importaciones es un hecho ampliamente conocido para el caso de este grupo de países asiáticos; sin embargo, lo que no se menciona con frecuencia es la particular vinculación entre este grupo de países y el Japón, país con el cual existe una relación claramente diferente de la

Cuadro 4

COREA: EXPORTACIONES NETAS POR USO
(Miles de dólares)

Concepto	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Bienes de Capital	-545 610	-727 097	-1 152 465	-1 165 385	-701 690	-1 262 903	-2 412 348
Bienes intermedios	-1 059 929	-1 651 585	-3 005 114	-3 425 210	-3 931 559	-4 491 754	-5 770 009
Bienes de Consumo	699 342	1 339 795	1 761 930	2 376 891	3 506 336	4 657 036	5 691 961
Total	-897 914	-1 015 252	-2 391 478	-2 193 418	1 058 523	-764 081	-2 249 814

Fuente: *An Analysis of Structural Dependence between the republic of Korea and Japan: Toward a More Optimal Division of Labor*, Toshio Watanabe, University of Tsu Kuba, Japón, 1980, p. 11.

Es importante destacar, sin embargo, que esta estrategia de exportación con contenido elevado de importación, unida al crecimiento del mercado interno con los consiguientes requerimientos de importación, explica el hecho de que la balanza comercial de Corea presente sistemáticamente un déficit desde 1960 hasta 1979. Es oportuno señalar que entre 1960 y 1973, la expansión de la demanda interna contribuyó con un 73% al crecimiento global en el sector industrial.³ Este déficit estructural de la balanza comercial sugiere la importancia del financiamiento externo, particularmente en el decenio de los 60, tema al que se hará referencia más adelante.

Al comparar la importancia relativa del déficit con el volumen de exportaciones, se verifica una mejora significativa, ya que mientras en el decenio de los 60 el déficit tenía un orden de magnitud comparable a la exportación de bie-

que se ha establecido entre ese grupo de países exportadores y los Estados Unidos y Europa. En efecto, concentrando nuevamente la atención en el caso coreano, se constata que mientras sus exportaciones penetran exitosamente en los mercados de los Estados Unidos y Europa generando un superávit comercial favorable a los países exportadores, con el Japón presentan un déficit comercial significativo y, en el caso de Corea, creciente. En 1970 el déficit de Corea respecto a Japón era de 589 millones de dólares para alcanzar en 1978 el nivel de 3 412 millones de dólares, equivalente prácticamente al doble del déficit comercial total de Corea en ese año. Ese déficit comercial con el Japón representaba un 6% del producto nacional bruto de Corea en ese año.⁵

⁴Véase Park Yung-Chul, *Export Growth and the Balance of Payments in Korea 1960-1978*, Korea University, 1980, p. 6

⁵Toshio Watanabe, *An Analysis of Structural Dependence Between the Republic of Korea and Japan*, University of Tsu Kuba, Japón, 1980, p. 7. Pacific Trade and Development Conference, setiembre 1-4, 1980, Seúl, Corea.

³Larry E. Westphal, *The Republic of Korea's Experience with Export-Led Industrial Development*, World Development 6, 1978, cuadro 12, p. 366.

Al analizar la estructura de las relaciones comerciales entre ambos países, se observa que el Japón tiene una balanza comercial favorable en las ramas de maquinaria (22), equipo eléctrico y electrónica (23), equipo de transporte (24), metálicos básicos (19), productos químicos (14), mientras que la balanza comercial resulta favorable a Corea en las ramas de textiles (9), alimentos (5), hilados (8). Los productos textiles juntamente con los hilados representan 57% de las exportaciones de Corea a Japón.

Aun al interior de las relaciones comerciales en este sector, se verifica una clara especialización, ya que Corea exporta principalmente prendas de vestir, productos de seda e hilados de algodón, importando los productos intensivos en capital y tecnología tales como fibras y prendas sintéticas.⁶

La segunda rama en importancia de las exportaciones de Corea a Japón es la de maquinaria eléctrica y electrónica, donde se verifica igualmente una clara especialización vinculada a la "densidad tecnológica" de los productos. Esta rama incluye los productos electrodomésticos, los componentes electrónicos, la maquinaria y equipo eléctrico, constituyendo la especialidad de Corea la exportación de electrodomésticos tales como radios, televisores, relojes, calculadoras de bolsillo, rubros intensivos de mano de obra. En los otros dos grupos, la preeminencia favorece al Japón. Aun al interior de los componentes electrónicos, se observa una especialización, siendo Japón importador neto de baterías y circuitos integrados —para los cuales la tecnología de producción está estandarizada— y exportador de semiconductores.

En el caso de este sector, la especialización refleja el hecho de que las empresas coreanas del mismo se desarrollaron a iniciativa de empresas japonesas o americanas que buscaban a través de la fórmula de la subcontratación, aprovechar las ventajas comparativas del costo de la mano de obra. Esto se refleja en los elevados coeficientes de exportación e importación que caracterizan dicha rama de Corea: el coeficiente de exportación pasa de 50% a 63% entre

1970 y 1977, mientras que el coeficiente de importación se mantiene prácticamente constante alrededor del 61% en el mismo período.⁷ La gravitación de la presencia de firmas extranjeras en este sector constituye un caso atípico en la estructura industrial de Corea; en efecto, mientras se estima que en el conjunto de la industria manufacturera las empresas extranjeras contribuirían con el 15% del total de las exportaciones, en el caso del sector electrónico se estima que representan, incluyendo subsidiarias, 'joint-ventures' y subsidiarias de propiedad totalmente extranjera, un 54% de la producción y un 72% de las exportaciones provenientes de esas empresas foráneas.⁸

Hay indicios de que esta misma vinculación vertical existiría entre el Japón y el resto de los NIC asiáticos, aunque en el caso de los otros países los coeficientes de especialización horizontal serían más bajos.⁹ Esta particular vinculación entre los NIC asiáticos y el Japón adquiere particular relevancia porque muestra que, desde el punto de vista del Japón, la pérdida relativa de mercado en los Estados Unidos y Europa que representarían las nuevas exportaciones de productos intensivos en mano de obra provenientes de esos países, se ve compensada por la exportación indirecta de bienes de capital y productos intermedios de origen japonés incorporados a las exportaciones de los otros países. El efecto multiplicador de las exportaciones de Corea sobre la economía japonesa ha sido cuantificado, confirmándose la apreciación de que el resultado neto es altamente favorable para Japón.¹⁰ Esta situación tendería a modificarse en la medida en que esos países logran avanzar en su estructura productiva hacia las ramas metalmeccánica y química, en las cuales han dado pasos de cierta significación. Sin embargo, en las actuales circunstancias de la economía internacional, y en las previsibles a corto y a mediano plazo, parecería que por lo menos la velocidad de esa diversificación se estaría moderando.

⁶Ibidem, pp. 4-8.

⁷Ibidem.

⁸The Republic of Korea's Experience..., op. cit., p. 362.

⁹An Analysis of Structural Dependence..., op. cit.

¹⁰Ibidem.

IV

Política selectiva de sustitución de importaciones

Contrariamente a lo que sugieren las versiones 'vulgares', la política comercial seguida por estos países ha tenido un componente no despreciable de sustitución de importaciones, la que, a diferencia de lo ocurrido en América Latina, ha tenido un carácter extremadamente selectivo a nivel sectorial, que se ha ido modificando paulatinamente con el tiempo y adecuando a las modificaciones que experimentaban las prioridades sectoriales de la política industrial. Esta cuidadosa y selectiva política proteccionista utilizaba tanto mecanismos arancelarios como no arancelarios, reforzando ambos con disposiciones relativas al acceso al mercado de divisas. La selectividad se refería no sólo a la identificación de sectores, sino inclusive a empresas, vinculándose las divisas autorizadas para importaciones con las exportaciones generadas, en las cuales se utilizaban esas importaciones, todo lo cual implicaba la existencia de mecanismos institucionales que permitían una comunicación permanente entre las autoridades gubernamentales y las empresas respectivas.

Como se verá más adelante, esta dimensión 'institucional' con diferencias de modalidad y de intensidad, está presente en las cuatro experiencias nacionales y pone en evidencia que existe un Estado 'intervencionista' en la más ortodoxa tradición japonesa.

En el caso de la política proteccionista de Corea, un primer elemento que debe tenerse presente es el hecho de que la información que proporciona el nivel de protección arancelaria es extremadamente precario, puesto que "las restricciones cuantitativas para la importación han sido mucho más importantes que las tarifas como medidas para proteger la sustitución de importaciones en Corea".¹¹

En el curso de la denominada 'liberalización de importaciones' que tuvo lugar en 1967,

se introdujo la llamada 'lista negativa', que conducía a autorizar automáticamente los rubros de importaciones que no estuviesen en esa lista. Dos veces por año, el gobierno anunciaba el número de ítem correspondientes a importación restringida, o sea a la lista negativa. Los criterios para definir los ítem que pertenecían a la lista negativa eran fundamentalmente los siguientes: situación de la balanza de pagos y los requerimientos de protección para industrias domésticas. Las restricciones cuantitativas se aplicaban principalmente a las importaciones competitivas y a las importaciones llamadas no esenciales o suntuarias, mientras que las importaciones de materia prima y bienes intermedios no competitivos se aprobaban automáticamente.

Cuando en 1967 se aprobó el sistema de la lista negativa, aproximadamente el 60% de los 1 312 ítem básicos de importaciones (SITC a cuatro dígitos) no estaban incluidos en la lista negativa y por consiguiente recibían aprobación automática; 118 ítem eran de importación prohibida y 402 estaban sujetos a diversos tipos de restricción, tales como cuotas o requerimientos de recomendación del Ministerio de Industria y Comercio o de otros ministerios. Entre 1967 y 1978, o sea en el lapso de un decenio, los ítem de importación prohibida fueron transferidos paulatinamente a la lista de importación restringida, manteniéndose aproximadamente constante la proporción del total de ítem correspondientes a la aprobación automática. En 1977, la proporción de ítem de aprobación automática había llegado a 52.7% desde 50.4% que representaba en 1967; posteriormente, hacia fines de 1978, la proporción de ítem de aprobación automática se había elevado a 64.9%. (Véase el cuadro 5.) En términos generales, esto muestra que, al menos desde el punto de vista del número de ítem de importación permitida o restringida, no se habían observado modificaciones sustanciales en el decenio posterior a lo que se denominó 'el proceso de liberalización de importaciones'. En consecuencia, para disponer de una aprecia-

¹¹*Trade and Industrial Policies and the Structure of Protection in Korea*, Chong Hyun Nam, Korea Development Institute, 1980, p. 16. Pacific Trade and Development Conference, ya citada.

Cuadro 5

COREA: RESTRICCIONES DE IMPORTACION NO TARIFARIA

	Prohibido	Restringido	De aprobación automática (1)	Total ^a (2)	Tasa de liberalización de importaciones (%) (3) = (1/2)
1967 II	118	402	792	1 312	60.4
1968 I	116	386	810	1 312	61.7
II	71	479	756	1 312	57.6
1969 I	71	508	728	1 312	55.5
II	75	514	723	1 312	55.1
1970 I	74	530	708	1 312	54.0
II	73	526	713	1 312	54.3
1971 I	73	524	715	1 312	54.5
II	73	518	721	1 312	55.0
1972 I	73	570	669	1 312	51.0
II	73	571	668	1 312	50.9
1973 I	73	569	670	1 312	51.1
II	73	556	683	1 312	52.1
1974 I	73	570	669	1 312	51.0
II	73	574	665	1 312	50.7
1975 I	71	592	649	1 312	49.5
II	66	602	644	1 312	49.1
1976 I	66	584	662	1 312	50.5
II	64	579	669	1 312	51.0
1977 I	63	580	669	1 312	51.0
II	61	560	691	1 312	52.7

Fuente: Chong Hyun Nam, *Trade and Industrial Policies, and the Structure of Protection in Korea*, Korea Development Institute, 1980, p. 6.

^aLa clasificación de importación de artículos se basó en los códigos SITC de 4-dígitos hasta 1970, pero desde entonces está basado en los códigos BTN (CCCN) de 4-dígitos.

ción más rigurosa sobre el carácter del sistema de protección, sería preciso disponer de información que adicionara a los niveles de protección arancelaria los distintos controles de importación y la comparación de precios entre el mercado interno y el externo.

En el cuadro 6 se observan los niveles de protección efectiva para 1978 y la comparación con los estimados para 1968. (Las estimaciones de protección efectiva fueron obtenidas por los métodos de Balassa y Corden.) Este cuadro pone en evidencia varias características interesantes del esquema de la política proteccionista de Corea: en primer lugar, el promedio ponderado para la tasa de protección nominal para el conjunto de la actividad industrial se elevó de 14% a 18% y la tasa de protección efectiva de 11% a 31% de acuerdo al método de Balassa y de 9% a 24% de acuerdo al método de Corden,

para el período 1968-1978. Paralelamente el promedio ponderado de protección tarifaria disminuyó de 54% a 38% para el mismo período. Lo anterior sugiere la escasa relevancia que parece haber tenido la protección tarifaria en el caso de Corea.

En segundo lugar, se observa tanto para la protección nominal como para la efectiva, una mayor variación intersectorial en 1978 que en 1968, lo que sugiere que la política de promoción sectorial ha intensificado su carácter discriminatorio. Tanto la protección nominal como la efectiva tiende a ser menor para los bienes intermedios y más elevada para los bienes de capital y de consumo duradero.

En tercer lugar, es interesante destacar el hecho de que en el caso de Corea, a diferencia de lo ocurrido en América Latina, la protección tiene un marcado sesgo favorable al sector agri-

Cuadro 6
COREA: PROTECCION NOMINAL Y EFECTIVA
(Porcentajes)

Grupo Industrial	Tarifa legal		Protección nominal		Protección efectiva para ventas domésticas			
	1968	1978	1968	1978	Balassa		Corden	
					1968	1978	1968	1978
I. Agricultura, forestación y pesca	36.5	26.7	17.0	55.2	18.5	77.1	17.9	73.4
IV. Minería y energía	12.2	6.3	8.9	-19.8	4.0	-25.7	3.5	-23.8
Producción primaria, Total	35.1	24.2	16.5	45.8	17.8	61.9	17.1	58.7
II. Alimentos procesados	61.5	41.1	2.9	39.8	-18.2	-29.4	-14.2	-16.0
III. Bebidas y tabaco	140.7	133.2	2.2	20.2	-19.3	28.0	-15.5	22.8
V. Materiales de construcción	32.2	29.5	3.9	-7.2	-11.5	-15.0	-8.8	-11.9
VI-A. Productos I - intermedios	36.6	23.2	2.8	-2.4	-25.5	-37.9	-18.8	-27.4
VI-B. Productos II - intermedios	58.7	34.7	21.0	1.3	26.1	7.9	17.4	5.3
VII. Bienes de consumo, no duraderos	92.3	49.3	11.7	14.9	-10.5	31.5	-8.0	21.9
VIII. Consumos duraderos	98.3	44.3	38.5	40.2	64.4	131.2	39.8	81.0
IX. Maquinaria	52.6	27.5	29.9	17.8	44.2	47.4	29.5	33.2
X. Equipo de transporte	62.4	57.0	54.9	30.9	163.5	135.4	83.2	73.8
Manufactura, Total	67.6	41.4	12.2	10.0	-1.4	5.3	-1.1	3.7
Industrias en general	54.3	37.7	14.0	17.8	10.5	30.6	9.0	24.1
Producción primaria más alimento procesado	40.7	28.5	13.6	44.2	13.8	55.5	13.0	50.0
Manufactura, excluyendo bebidas y tabaco	60.6	34.1	13.2	9.1	0.5	2.7	0.3	1.9
Manufactura, excluyendo bebidas, tabaco y alimento procesado	60.4	33.3	15.9	5.5	5.9	5.1	4.1	3.1
Industrias en general, excluyendo bebidas y tabaco	49.6	31.8	14.6	17.7	11.7	30.8	10.0	24.2

Fuente: Chong Hyun Nam, *Trade and Industrial Policies, and the Structure of Protection in Korea*, Korea Development Institute, 1980, p. 6.

cola que se ha intensificado en el último decenio. En 1968, el nivel de protección nominal para el sector agrícola era de 17% y para el sector manufacturero, de 12%; en cambio, en 1978, para el sector agrícola se elevaba al 55%, mientras que para el sector manufacturero era de 10%. Esto refleja al igual que en el caso de Japón la vigencia del criterio de autosuficiencia alimentaria en los rubros básicos de consumo interno.¹²

¹²Véase: Kiyoshi Kojima, *Japan and a New World Economic Order*, Croom Helm, Londres, 1977, pp. 136-40, y S. Okita, *Japan, China and the United States: Economic Relations and Prospects*, Foreign Affairs, Vol. 57, No. 5, 1979.

En síntesis, en las palabras de Chong Hyun Nam:

"En el período 1968-1978, la liberalización de las importaciones parece haber sido lenta. A pesar de que para todas las industrias disminuyeron el promedio de las tasas legales arancelarias y el número de rubros de importación restringida, el nivel nominal de protección aumentó levemente durante dicho lapso."¹³

Es evidente que esta realidad está muy lejos de los esquemas de liberalización drástica e inmediata que se recomiendan actualmente en América Latina y puestos en práctica por

¹³Véase *Trade and Industrial...*, op. cit., p. 35.

algunos países y, además, de la versión 'vulgar' que se ha difundido en América Latina respecto a la política comercial de Corea.

En el caso de Taiwán, aunque los antecedentes disponibles son menos exhaustivos, también queda en evidencia que el proceso de liberalización de importaciones, aunque significativamente más acentuado que en el caso de Corea, se caracteriza por su gradualidad. En el cuadro 7 se observa que entre 1953 y 1970, el porcentaje de los ítem de importación controlada se mantiene prácticamente constante: en 1953, más del 36% pertenecía a esta categoría, y en 1976, el 41%. Es decir, durante el período en que se instrumenta la política de industrialización, el ingrediente de protección a la fabricación local está claramente presente:

"El principio según el cual la disponibilidad interna de un producto justifica el control de las importaciones del mismo es parte importante del sistema de protección en Taiwán, así

como en muchos otros países en desarrollo."¹⁴

El criterio básico utilizado era el siguiente: los fabricantes locales que deseaban protección debían demostrar que la cantidad y la calidad de sus productos eran adecuadas para satisfacer la demanda doméstica y que el costo de las materias primas importadas para fabricar localmente el producto no excedía el 70% del costo total de producción. El precio fuera de fábrica de los productos de importación restringida no podía exceder los precios de importaciones competitivas en más de 25% en 1960. En 1964, este margen se redujo a 15%; en 1968, a 10%, y en 1973, a 5%.

¹⁴Kuo-Shu Liang, *Trade Strategy and the Exchange Rate Policies of Taiwan*, National Taiwan University. Ching-ing Hore Liang National Chengchi University Taiwan, 1980, p. 14. Pacific Trade and Development Conference, ya citada.

Cuadro 7

TAIWAN: CAMBIOS DE CLASIFICACION EN VARIAS CATEGORIAS DE MANUFACTURAS IMPORTADAS, 1953-1978

	Número de artículos								Total	Porcentaje
	Permisible	Porcentaje	Controlados	Porcentaje	Prohibidos	Porcentaje	Otros	Porcentaje		
1953	280	55.23	185	36.49	28	5.52	14	2.76	507	100.0
1956	252	48.10	241	45.99	25	4.77	6	1.14	524	100.0
1960	506	53.72	381	40.45	33	3.50	22	2.33	942	100.0
1966	493	52.34	395	41.93	36	3.81	18	1.91	942	100.0
1968	5 451	57.92	3 770	40.05	191	2.03	-	-	9 412	100.0
1970	5 612	57.08	4 030	40.99	190	1.93	-	-	9 832	100.0
1972	10 860	82.09	2 365	17.87	5	0.04	-	-	13 230	100.0
1974	12 645	97.71	293	2.26	4	0.03	-	-	12 942	100.0
1975	12 688	97.52	318	2.24	4	0.03	-	-	13 010	100.0
1976	12 846	97.16	362	2.74	13	0.10	-	-	13 221	100.0
1978	15 773	97.57	375	2.32	17	0.11	-	-	16 165	100.0

Fuente: Kuo-Shu Liang y Ching-ing Hore Liang, *Trade Strategy and the Exchange rate policies of Taiwan*, National Taiwan University y National Chengchi University Taiwan, 1980, p. 40.

V

El papel del Estado

Con diferencias de intensidad y distintas modalidades de intervención, la acción pública está presente en los cuatro países analizados. Aun en las ciudades-Estado de Singapur y Hong-Kong, históricamente condicionadas a desempeñar una función como centros de distribución comercial internacional, existen claras indicaciones de que la estrategia de industrialización de la posguerra fue el resultado no sólo de la acción de las fuerzas del mercado internacional, sino de la adopción de una decisión estratégica por parte de articulados núcleos internos de los Estados respectivos:

“En Singapur, el gobierno desempeña un papel clave en el desarrollo económico. No sólo identifica los sectores que presentan problemas, formula políticas adecuadas y otorga los incentivos necesarios de inversión, sino, asimismo, participa realmente en una amplia gama de actividades económicas... El sector público hace un aporte considerable a la formación de capital. Del total de la formación interna bruta de capital, le corresponden entre una cuarta y una tercera parte.”¹⁵

La presencia y la acción del Estado en el caso de Hong-Kong reflejan la existencia de núcleos empresariales internos que tienen una componente histórica asociada al largo período durante el cual esa ciudad-Estado ha desempeñado una función significativa en las relaciones de intermediación comercial internacional en Asia. A esta componente, decantada a lo largo de más de un siglo, se agrega el aporte en términos de capacidad empresarial y mano de obra calificada que Hong-Kong recibe como consecuencia de las transformaciones sociales que experimenta China. Según Tzong Biau Lin y Yin-Ping Ho:

“La infraestructura: una herencia de la historia. Los cien años de actividad portuaria de Hong-Kong dotaron a la ciudad de una

amplia infraestructura física y comercial: instalaciones portuarias y de almacenamiento, varias vinculaciones comerciales, amplia experiencia en comercialización. Todo ello, junto con sus eficientes sistemas bancario, de seguros y de transporte marítimo, han creado una estructura económica sumamente apta para el desarrollo de un comercio de exportación de las manufacturas livianas que constituyen el elemento fundamental de su actual crecimiento. Es de toda justicia decir que el industrialismo exportador de Hong-Kong fue estimulado en primer lugar por una gran afluencia de mano de obra, de capital y de empresarios provenientes de la China a fines de los años cuarenta y comienzos de los cincuenta. Durante dicho período llegó un grupo de industriales de Shanghai, cuyo capital y capacidad empresarial produjeron inmediatamente una expansión de la industria textil, la que estuvo a la vanguardia de la primera etapa de la industrialización de Hong-Kong en la posguerra. Por otra parte, la gran afluencia de inmigrantes de China —en su mayor parte jóvenes, industriales y diestros— proporcionó un número prácticamente ilimitado de trabajadores, en relación al nivel de actividades económicas entonces existentes. A diferencia de la mayor parte de las economías que muestran un excedente de mano de obra, Hong-Kong cuenta con una fuerza laboral que no proviene, como suele suceder, del sector agrícola, sino de la inmigración.”¹⁶

Los antecedentes expuestos indican que la exitosa industrialización de estas dos ciudades-Estado, Hong-Kong y Singapur, trascienden en mucho lo que serían los milagrosos resultados obtenidos por la aplicación del *laissez-faire* y confirman la idea de que para comprender estos procesos es preciso ponderar adecuadamente la responsabilidad que en ellos adquieren grupos endógenos en una organización so-

¹⁵The Financing of Trade and Development in the ADCS: The Experience of Singapore, Wong Kum-Poh University of Singapore, Singapur, 1980, p. 9. Pacific Trade and Development Conference, ya citada.

¹⁶Tzong-Biau Lin y Yin-Ping Ho, *Export Oriented Growth and Industrial Diversification in Hong Kong*, The Chinese University of Hong Kong, 1980, p. 11. Pacific Trade and Development Conference, ya citada.

cial gestada en determinadas condiciones históricas, y de cuyas características no debería hacerse abstracción.

Los antecedentes antes mencionados respecto a la evolución de la política proteccionista en el caso de Taiwán, reflejan a su vez la existencia de una política proteccionista y una estrategia industrial perfectamente definida por el ámbito gubernamental, entre cuyos resultados destacan la diversificación relativa que experimentan la producción y las exportaciones industriales en el curso del período, donde se observa una ponderación creciente de productos químicos, siderúrgicos y de la industria naval. Resultaría difícil, si no imposible, explicar esta diversificación hacia sectores intensivos de capital (petroquímica) y sectores intensivos de mano de obra calificada y tecnología (como la industria naval), como reflejo mecánico del esquema de ventajas comparativas estáticas y de las presiones por parte de los países avanzados, que en rigor se verán afectados por esta diversificación industrial de Taiwán. Lo que se desea enfatizar es que la estrategia industrial de Taiwán, al igual que en los otros casos, responde en un grado significativo a la decisión política de agentes económicos y sociales internos que convergían en la definición de la estrategia formulada por el Estado.

El caso de Corea merece tal vez una atención particular, porque es la experiencia que ha sido exhibida tal vez con mayor frecuencia en América Latina como ejemplo de este nuevo paradigma basado en la apertura al mercado internacional y en la minimización del papel del Estado.

En el párrafo anterior se destacó cuán lejos estuvo la política proteccionista aplicada por Corea de la imagen que de ésta se ha venido proyectando recientemente en América Latina.

Una primera expresión de la participación activa del sector público en el diseño de la estrategia industrial aparece al analizar el esquema de planificación puesto en práctica en Corea en 1962. El primer plan, 1962-1966, tuvo como objetivos centrales favorecer la expansión de industrias estratégicas, reforzar la infraestructura económica del país y favorecer en forma particular el crecimiento de la productividad en el sector agrícola.

El segundo plan, 1967-1971, se propuso como objetivos centrales favorecer la articulación interna de la estructura industrial y estimular las exportaciones industriales.

El tercer plan, 1972-1976, tenía como objetivos centrales el desarrollo de la industria mecánica y la industria pesada, además del de mejorar la balanza de pagos.¹⁷

Para ilustrar el carácter eminentemente selectivo de la estrategia industrial, así como la gravitación de las decisiones internas en la definición del papel que han desempeñado los agentes externos en la industrialización de Corea, es útil referirse a los criterios que establecen las normas de la presencia de la inversión extranjera. A continuación se señalan las definiciones sectoriales fijadas por el Foreign Capital Inducement Act para regular la presencia de la inversión extranjera. (Véase el cuadro 8.)

Además del carácter de selectividad sectorial, la inversión directa ha desempeñado una función bastante marginal si se la compara con el endeudamiento externo y, dentro de este último, ha predominado el endeudamiento a largo plazo, lo cual confirma la apreciación de que se está frente a una estrategia de desarrollo industrial impulsada por agentes internos. Con excepción del bienio 1972-73, donde la inversión directa alcanzó a representar el 12.3% de los créditos a largo plazo, en el resto del período 1968-1978 su participación fue inferior al 10%, disminuyendo en 1976-1978 a un 3.3% (Véase el cuadro 9.)

Aun cuando se carece de una información sistemática respecto a la gravitación relativa de las empresas extranjeras en el sector industrial de estos países, las indicaciones referentes a su participación en las exportaciones industriales sugieren que, con excepción del caso de Singapur, se estaría frente a una presencia relativa menos acentuada que en América Latina. Si se considera que en los países del sudeste asiático hubo una política definida y precisa, como la antes ilustrada para el caso de Corea, de aprovechar preferentemente las potencialidades

¹⁷*The Republic of Korea's Experience...*, op. cit.; *Trade and Industrial Policies...*, op. cit.; Hoail Lee, *Industrial Redeployment in Korea*, setiembre de 1979; *Pattern of Growth and Changes in Industrial Structure of Korea, 1953-1973*, Hak Chung Choo Working Paper 7506, Korea Development Institute, 1975.

Cuadro 8

REGULACION SECTORIAL DE LA PRESENCIA DE LA INSERCIÓN EXTRANJERA

1) AMBITO POSITIVO

A. Industrias de exportación

Industrias que se requiere exporten su producción total, a menos que el gobierno autorice lo contrario:

- a) Manufactura de alimentos (preparación, preservación, carne, etc.)
- b) Imprenta y publicidad
- c) Minería y extracción (molinos e industrias relativas)
- d) resinas sintéticas (materiales plásticos, películas plásticas, etc.)
- e) Productos de vidrio (botellas de licor, perlas de imitación, etc.)
- f) Productos químicos (colorantes e intermedios, pigmentos de óxido de zinc, etc.)
- g) Productos de piel
- h) Productos de caucho (llantas de bicicleta, cinturones de tipo V, etc.)
- i) Fertilizantes químicos (urea, fertilizantes compuestos)
- j) Productos metálicos (cerraduras para puertas, electroplancha y dorado)
- k) Maquinaria (calentadores, pernos, remaches, etc.)
- l) Artículos fotográficos y de óptica (lentes ópticos, anteojos y binoculares)
- m) Equipo para transporte (partes para bicicleta, ejes y transmisiones, etc.)
- n) Artículos eléctricos y electrónicos (radio, televisión, video, audio, etc.)
- o) Muebles
- p) Otros (pianos, órganos, etc.)
- q) Turismo

B. Industrias de sustitución de importaciones

Industrias que buscan sustituir importaciones y eventualmente exportar:

- a) Fibras hechas a mano (fibras de viscosa y rayón)
- b) Productos de papel y papel (pulpa química)
- c) Productos químicos (glicoletileno, papel para película y sensitivo)
- d) Metales básicos (moldes de acero, de hierro, etc.)
- e) Productos metálicos (tambores, electroplanchas especiales, etc.)
- f) Maquinaria (turbinas para agua, motores para gasolina, etc.)
- g) Electricidad y electrónica (generadores de electricidad, motores eléctricos, etc.)
- h) Transporte (motores marinos, astilleros de acero, etc.)

2) CAMPOS RESTRINGIDOS

A. Legales, de interés público

Legalmente prohibidos

- a) Cigarros
- b) Procesamiento
- c) Abastecimiento de agua
- d) Compañías establecidas con el fondo japonés de reparación

Legalmente restringidos

- a) Minería
- b) Aviación
- c) Pesca y procesamiento
- d) Transporte marítimo

Prohibidos dentro de la política industrial

- a) Plantas generadoras y distribución
- b) Ferrocarriles
- c) Abastecimiento de gas
- d) Pesca costera

Prohibidos a fin de proteger a empresas domésticas

- a) Pelucas y pestañas
- b) Madera laminada

B. Otros

Productos textiles

- a) Telas de seda y acabado tsumugi
- b) Telas no tejidas
- c) Kimonos y acabados
- d) Telas especiales y acabados
- e) Colorantes y acabados

Productos metálicos

- a) Implementos para granja

Hierro y acero

Hierro y acero primario
Químicos
Petroquímicos básicos
Refinación
Aceite básico

- a) Motores para automóviles
- b) Partes para motores
- c) Sistema de frenos
- d) Sistema de embrague
- e) Artículos eléctricos

Transporte y almacenamiento

Bodegas

Cuadro 9
MOVIMIENTOS A LARGO PLAZO
(Millones de dólares)

	1960-1963				1972-1973				1974-1975				1976-1978			
	Crédito	%	Débito	%	Crédito	%	Débito	%	Crédito	%	Débito	%	Crédito	%	Débito	%
Capital neto a largo plazo	101.6		66.3		1171.4				2124.7				4853.3			
Préstamos públicos y comerciales	68.6	64.8	2.7	62.8	1363.8	75.2	463.8	72.3	2234.6	70.6	622.5	59.9	6630.4	74.7	1935.8	48.0
Inversiones directas	5.4	5.1			221.1	12.3	10.9	1.7	185.7	5.9	28.1	2.7	290.4	3.3	82.5	2.0
Crédito comercial	31.0	29.3	0.4	9.3	214.6	11.8	115.0	17.9	645.0	20.4	349.4	33.6	1541.7	17.4	1657.7	41.1
Inversiones de portafolio									19.0	0.6			186.2	2.1		
Otros ^a	0.9	0.8	1.2	27.9	12.1	0.7	51.5	8.0	80.0	2.5	39.6	3.8	230.8	2.6	353.2	8.8
<i>Total</i>	105.9	100.0	4.3	100.0	1812.6	100.0	641.2	100.0	3164.3	100.0	1039.6	100.0	8879.5	100.0	4029.2	100.0

Fuente: Park Yung-Chul, *Export Growth and the Balance of Payments in Korea, 1960-1978*, Korea University, 1980, p. 6.

^aIncluye préstamos congelados, suscripciones a organismos internacionales, fondo de transacciones entre las oficinas principales y extranjeras, de depósitos de moneda en bancos y anticipos de pagos para las importaciones.

exportadoras de las empresas extranjeras y de cautelar en alguna medida el mercado interno para los grupos nacionales, debe concluirse que la participación de las empresas extranjeras en la producción industrial total tendería a ser inferior a su participación en las exportaciones. En América Latina, en cambio, la participación de las empresas extranjeras en las exportaciones podría constituir una aproximación adecuada para medir su gravitación en la producción industrial total.

Si se tienen presente estas consideraciones y la información que se desprende del cuadro 10, podría concluirse que la importancia relativa de las empresas nacionales en la producción industrial de Corea, Taiwán y Hong-Kong sería notoriamente mayor que en los países semi-industrializados de América Latina.

Esta apreciación, que difiere de la imagen 'vulgar' divulgada en América Latina, estaría señalando tal vez una de las especificidades de los modelos asiáticos que, por lo demás, reafirman la inspiración 'japonesa' de su estrategia industrial: la gravitación central y el liderazgo del sector industrial nacional y su vocación y competencia para definir opciones estratégicas de penetración en los mercados internacionales creando, con el esfuerzo interno, las 'ventajas comparativas' del futuro. Se estaría muy lejos entonces de aquel modelo donde los países se convierten en objetos pasivos de las fuerzas del mercado internacional, y además abdican de la creatividad interna y de las potencialidades de transformación que proporciona el sector industrial.

Cuadro 10

PARTICIPACION DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES EN LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS DE ALGUNOS PAISES EN DESARROLLO

País	Porcentajes aproximados	Año	Total de exportaciones manufacturadas en 1972 (millones de dólares)
Hong-Kong	10%	1972	2 635
Taiwán	Por lo menos 20%	1971	2 489
Corea del Sur	Por lo menos 15%	1971	1 351
Singapur	Casi 70%	1970	893
Brasil	43%	1969	749
México	25-30%	1970	647
Argentina	Por lo menos 30%	1969	394
Colombia	Por lo menos 30%	1970	172

Fuente: Deepak Nayyer's, "Transnational Corporations and Manufactured Exports from Poor Countries" en *Economic Journal*, marzo, 1978, Vol. 88, p. 62.

La expresión más conocida de la acción pública del Estado coreano se refiere a la vasta y generosa batería de incentivos a la exportación, entre los cuales destacan: i) el acceso a un financiamiento subsidiado para la adquisición de insumos, la inversión fija y la exportación; ii) la exención de impuestos indirectos para los rubros intermedios y ventas al extranjero; iii) la exención de tarifas en importaciones directas, indirectas y en bienes de capital destinados a la exportación; iv) la reducción de los impuestos directos al ingreso generado por las actividades

de exportación, en favor de una reserva creada a partir de ingresos imponentes para desarrollar mercados externos y compensar pérdidas de exportación y esquemas de depreciación acelerada utilizada en actividades fijas de exportación; v) la autorización para importar bienes no permitidos, en la medida en que se vinculen a actividades de exportación; y vi) tarifas preferenciales en energía y transporte. En este conjunto de incentivos destacarían el financiamiento con tasas subsidiadas y el sistema tributario preferencial, como aquellos que tuvieron

más relevancia en el crecimiento de las exportaciones. Estos dos instrumentos, además de su importancia para favorecer las exportaciones, constituirían una expresión nítida del carácter no neutral del Estado coreano y de su estrecha articulación con el sector empresarial industrial.

Algunas estimaciones muestran la relevancia cuantitativa de este subsidio financiero: la proporción de los subsidios asociados a los créditos internos y externos del sector manufacturero y el *stock* de capital fijo en el sector manufacturero fue de 4% en el período 1957-1961, y de 6% entre 1962 y 1966; entre 1967 y 1971 la proporción se elevó a 14% y a partir de 1972 alcanzó 25%.

Al considerar la proporción entre los subsidios y la formación bruta de capital fijo, se comprueba un incremento de un 40% entre 1962 y 1966, a 75% entre 1967 y 1971, y a más de 100% después de 1972.

Paralelamente se observa que la tasa de retorno real sobre el sector manufacturero que habría sido de 9% en el período 1959-1961, se habría elevado a 17% entre 1962 y 1966, a 26% entre 1967 y 1971, y alrededor de 27% entre 1972 y 1976.¹⁸

El incremento de la tasa de rentabilidad en el sector industrial, unido a un incremento del salario real a una tasa anual de 8.7% entre 1963 y 1971, y 11.1% entre 1972 y 1978,¹⁹ fueron posibles debido al rápido crecimiento de la productividad que acompañó este extraordinario ritmo de expansión 'liderado' por el sector industrial.

A pesar de este crecimiento significativo del salario real, la participación de los ingresos del trabajo incluidos los ingresos de las empresas pequeñas en el PNB muestra una disminución de un 85% en 1963, a 78% en 1975. Al mismo tiempo, la participación del ingreso empresarial en el producto crecía de 6.4% en 1963 a 10.9% en 1975.²⁰ Respecto a la vinculación entre la política de exportaciones y esta distribución regresiva del ingreso, Wontack Hong

concluye que las explicaciones principales serían:

"En primer lugar, el hecho de que las actividades de exportación hayan gozado de grandes subsidios implica que debe haberse creado una renta considerable para aquellas personas con especiales talentos y capacidades empresariales para expandir las exportaciones. En segundo lugar, el que el gobierno haya restringido la asignación de subsidios a un número limitado de empresarios, a fin de aprovechar las economías de escala, implica concentración de la riqueza; y el sistema tributario preferencial destinado a incentivar a los empresarios para que retengan y reinviertan sus utilidades, junto con el monto despreciable de los impuestos de herencia percibidos, significan una perpetuación de dicha concentración de la riqueza. Dado que en los años setenta se destinó aproximadamente un 25% del gasto total del gobierno a la administración general, un 30% a la defensa, un 25% a actividades de inversión para el crecimiento económico, y el resto a gastos de desarrollo social (principalmente para la educación primaria), puede decirse que no ha sido nunca propósito del gobierno coreano mejorar la distribución del ingreso ni aumentar las actividades de bienestar público sobre la base de un mecanismo de impuestos y gastos fiscales. Es decir, si factores económicos, tales como la creciente proporción de ingresos por concepto de utilidades, han acentuado el deterioro de la distribución del ingreso en los años setenta, el sistema de impuestos y gastos del gobierno nunca ha iniciado nuevos esfuerzos para invertir dicha tendencia".²¹

También en los casos de Taiwán y Hong-Kong, para los que se dispone de información, se verifica un incremento del salario real, no obstante la débil actividad sindical. En el caso de Hong-Kong, el gobierno no establece regulaciones respecto a salario mínimo, y la actividad sindical sería extremadamente precaria.²²

En relación con Corea, el conocido estudio de Westphall señala:

"Cuando el gobierno ha intervenido en los mercados laborales, generalmente lo ha hecho en contra de la fuerza de trabajo organizada, por

¹⁸Wontack Hong, *Trade, Industrial Growth and Income Distribution in Korea*, Seoul University, 1980, pp. 25-26. Pacific Trade and Development Conference. Sept. 1-4, 1980. Seúl, Corea.

¹⁹*Ibidem*, p. 41.

²⁰Cuadro 10.

²¹*Trade, Industrial Growth...*, *op. cit.*, p. 3.

²²*Export Oriented Growth*, *op. cit.*, p. 9.

lo cual esta última no constituye un poderoso grupo de intereses".²³

En Taiwán, el costo unitario de trabajo se habría mantenido constante, inclusive declinado en el decenio de los años sesenta, para comenzar a crecer en el decenio siguiente.²⁴

Aunque se carece de información precisa, puede suponerse que dados los índices de crecimiento de la productividad en Taiwán, se habría producido allí un fenómeno similar al observado en Corea, donde coexistieron el crecimiento de los salarios reales y la distribución regresiva del ingreso. Desde el punto de vista de las tensiones sociales, y aun haciendo abstracción de los mecanismos represivos, la concentración del ingreso con crecimiento del salario real y en un marco de expectativas generales de crecimiento de la economía, se absorbe con relativa facilidad. Sin embargo, la situación

se modifica cuando se alcanza una situación de pleno empleo, que para Corea habría llegado en la segunda mitad de los años sesenta y simultáneamente se deterioran las perspectivas de crecimiento. La convergencia de un mercado externo en lento crecimiento, las presiones derivadas de una actividad sindical en ascenso y la emergencia a la superficie de los rezagos en el ámbito social acumulados y sobrellevados durante el período de crecimiento, constituyen probablemente una proporción no despreciable de la explicación de los conflictos políticos que durante los últimos años se observan en Corea. El tema de los efectos que genera la entrada a la fase recesiva de este largo ciclo de expansión, será retomado cuando se analice el contexto internacional en que se dio la acción industrializadora-empresarial del Estado en estos países.

VI

Contexto internacional

En los párrafos anteriores se ha enfatizado un conjunto de factores internos que habrían desempeñado un papel determinante en la explicación del rápido crecimiento económico experimentado por esos países en la posguerra: la vocación industrializadora del Estado expresada a través de la subordinación de la esfera financiera al objetivo del crecimiento industrial; la definición de prioridades sectoriales y de políticas económicas integrales de apoyo a las ramas seleccionadas; la diáfana articulación con un sector empresarial dotado de voluntad y vocación industrializadora; la pasividad laboral y la fragilidad de las organizaciones sindicales que se explicarían tanto por factores político-represivos como por la elevada densidad de población con baja productividad en las condiciones iniciales; el diseño y la utilización lúcida de una política masiva de capacitación de mano de obra. En los casos de las ciudades-Estado de Hong-Kong y Singapur, esta vocación industrializadora se complementaba con

la tradicional competencia y experiencia empresarial en el ámbito comercial y financiero.

Estos factores internos se vieron reforzados y estimulados por un cierto contexto internacional, en tanto las consideraciones económicas como las geopolíticas actuaban en el sentido de reforzar decididamente el crecimiento industrial orientado hacia los mercados internacionales.

En el ámbito económico se ha visto en un trabajo citado²⁵ cómo el rápido crecimiento que fue un rasgo característico del período de la posguerra favorecía un crecimiento acelerado de la productividad, una intensificación del comercio internacional y, por consiguiente, de la competencia entre países desarrollados, lo que a su vez se proyectaba sobre la internacionalización de la producción industrial, con un progresivo encarecimiento relativo de la mano de obra que estimulaba la búsqueda de elementos que neutralizaran esta tendencia, y entre los cuales estaban precisamente la construcción de plataformas de exportación en países de mano de obra barata y 'disciplinada'. Este factor de

²³*The Republic of Korea's Experience, op. cit.*, p. 375.

²⁴*Trade Strategy and the Exchange Rate...*, *op. cit.*, p. 41.

²⁵F. Fajnzylber, *The Industrial Dynamic...*, *op. cit.*

'demanda' encontraba entonces respuesta funcional en los factores internos de los NIC asiáticos donde, además, el empuje endógeno encontraba un campo propicio en los mercados de los países desarrollados y principalmente de los Estados Unidos y Europa. Es un período durante el cual se liberaliza el comercio, principalmente en el ámbito arancelario, y donde al GATT en los hechos no le preocupan mayormente las políticas de subsidio a la exportación aplicadas en los países en desarrollo, como así tampoco las medidas de protección en sectores específicos. La intensificación de la competencia entre países desarrollados, el encarecimiento de la mano de obra en esos países y la generación de las modalidades de comercialización a través de grandes cadenas de supermercados, encuentran en la vocación industrializadora y exportadora de los países asiáticos y en su concentración en los bienes de consumo, una respuesta estrictamente funcional. Al mismo tiempo, la profunda transformación industrial que experimenta el Japón y que le permite modificar drásticamente su estructura industrial y de exportaciones, desplazándose desde los productos intensivos en mano de obra hacia los productos intensivos en tecnología y capital, encuentra en la expansión de los países asiáticos un expediente que le permite compensar la pérdida de su competitividad en productos intensivos en mano de obra con la canalización hacia aquellos países de los bienes de capital requeridos por su crecimiento industrial interno y exportaciones.

A las consideraciones de carácter económico que estaban presentes para el conjunto de los países en desarrollo se unían, en el caso de los países asiáticos, las de carácter geopolítico. En efecto, por razones geográficas e históricas conocidas, ese conjunto de países desempeña, en la posguerra, una función relevante en la confrontación ideológica-militar, 'Este-Oeste'. Además de los aspectos estrictamente logísticos vinculados a la existencia de bases militares, el refuerzo económico y militar de esos países se constituía en un objetivo esencial. En la confrontación con China, Taiwán y Hong-Kong, y en menor medida Singapur, desempeñaban una función decisiva; y en el caso de Corea del Sur, el enfrentamiento latente con Corea del Norte y el conflicto de Vietnam.

Tanto en los casos de Taiwán como de Corea, la ayuda económica proporcionada durante el decenio de los años sesenta desempeñó una función importante al otorgar solvencia en la fase crítica de gestación de estos modelos de industrialización. Como ya se señaló antes, el déficit comercial en los años cincuenta y primeros años de la década siguiente alcanza una magnitud considerable, y es en ese preciso momento cuando la ayuda de los Estados Unidos desempeña una función decisiva:

"Taiwán fue beneficiaria de un fuerte programa de ayuda. Se le asignó un total de 1 444 millones durante el período comprendido entre 1951 y 1965, lo que equivale anualmente a diez dólares por habitante. Dicha asistencia cumplió un importante papel en la tarea de controlar la inflación a comienzos de los años cincuenta. Además, si no hubiese sido por la asistencia estadounidense, el déficit comercial de Taiwán habría sido, hasta los inicios de los años sesenta, un factor capaz de limitar seriamente su desarrollo económico. La asistencia estadounidense superó este estrangulamiento aumentando los recursos en divisas y prestando apoyo a la importación de insumos indispensables, que sirvieron de complemento a la fuerza de trabajo interna y otros componentes de la inversión. Hasta 1951, la proporción que correspondió a las importaciones de asistencia estadounidense dentro del total de importaciones se mantuvo sobre el 30%, aunque más adelante ésta disminuyó con rapidez".²⁶

En cuanto a Corea, se observa una situación semejante:

"La relación entre Corea y los Estados Unidos evidentemente aumentó los ingresos de divisas del primer país, debido a los gastos propios de la permanencia de fuerzas estadounidenses en Corea, y, durante la guerra de Vietnam, a las adquisiciones hechas por los Estados Unidos en el extranjero. Como se ve en el cuadro 6, bajo el encabezamiento 'ingresos por concepto de transacciones de gobierno', los gastos relacionados con actividades militares (la suma de ambos componentes que allí figuran) constituyeron en el pasado una considerable fracción de los ingresos de divisas de Corea".²⁷

²⁶*Ibidem*, p. 3.

²⁷*The Republic of Korea's Experience*, op. cit., p. 361.

El mismo autor, al exponer las conclusiones de su conocido estudio destaca los elementos endógenos entre los factores complementarios:

“El más evidente es el alto nivel de asistencia extranjera durante los años cincuenta y comienzos de los sesenta, que contribuyó a crear la infraestructura del crecimiento que se daría después”.²⁸

En la versión de otro analista de la situación de la balanza de pagos en Corea:

“Desde comienzos de los años cincuenta, después de la guerra de Corea, hasta mediados de los años sesenta, el déficit en cuenta comercial, que incluye partidas invisibles, fue cubierto en general mediante asistencia extranjera y donaciones. Durante dicho período fue muy escasa la afluencia de capital, tanto de corto como de largo plazo”.²⁹

En lo que se refiere a la relevancia geopolítica de esos países y a su vinculación con el ámbito comercial, tal vez sea interesante citar un testimonio referente a Hong-Kong que señala:

“Una de las razones por las cuales los Estados Unidos no intentaron aplicar mayor presión sobre Hong-Kong durante los años sesenta en lo que se refiere a los límites en materia de textiles fue que los estadounidenses necesitaban el puesto de inteligencia que se utilizaba para vigilar la República Popular China”.³⁰

Las consideraciones económicas y geopolíticas que tendían a favorecer la política de industrialización exportadora de esos países, encuentran numerosas ilustraciones en la ‘condescendencia’ con que los Estados Unidos aplica las regulaciones comerciales a esos países. En efecto, en el ámbito específico de la aplicación de las clasificaciones de aduana, los ejemplos más notables se vincularían a los casos de clasificación de zapatos, como zapatos de hule o ‘no hule’, los hilados de algodón y sinté-

uticos y los conjuntos de televisión como ensamblados o semi-ensamblados, opciones todas con implicaciones arancelarias decisivas.

A título de ilustración para el caso del calzado:

“En 1976 los coreanos exportaron a los Estados Unidos 44 millones de pares de zapatos no hechos de hule, y en enero de 1977 afirmaron que su capacidad total de exportación para el año era de 60 millones de pares. Los Estados Unidos intentaron rebajar el total conseguido por Corea en 1976 y de hecho redujeron el nivel de la cuota coreana a 33 millones de pares para el año que finalizaba en junio de 1978. Sin embargo, utilizando las diversas cláusulas de flexibilidad, los coreanos lograron exportar 58 millones de pares de zapatos durante 1977”.³¹

En el aspecto evasión de normas vigentes, se encuentran también numerosos ejemplos de condescendencia por parte de los Estados Unidos hacia los países asiáticos. Un caso importante es el de ‘*trans-shipment*’, que parecería tener significación en los sectores textil y de calzado, principalmente:

“En cuanto a los textiles, vestuario y calzado, la forma clásica de burlar la cuota ha sido el trasbordo. Por ejemplo, comprar papeles falsos en Hong-Kong cuesta apenas una tercera parte de lo que significa adquirir cuotas legítimas. Los bienes pueden transportarse entonces masivamente a Indonesia o Sri Lanka, que son puertos que carecen de cuotas, y pueden etiquetarse nuevamente antes de enviarlos a los Estados Unidos. El trasbordo se hizo también inmediatamente evidente tras la vigencia de las disposiciones relativas al calzado. Las compañías taiwanesas enviaban partes del calzado a Hong-Kong para ser armadas allí, lo que hizo que las exportaciones de calzado de Hong-Kong aumentaran en 1978 un 22.5%”.³²

Otra modalidad de evasión de normas establecidas de comercio se refiere a la utilización de terceros países para neutralizar las restricciones específicamente asignadas a determinados proveedores:

“Al no contar ya con oportunidad de exportar textiles sintéticos en vez de algodón, debido

²⁸*Ibidem*, p. 375.

²⁹Park Yung-Chul, *Export Growth and the Balance of Payments in Korea, 1960-1978*, Korea University, 1980, p. 3. Pacific Trade and Development Conference, ya citada.

³⁰D. Yoffie y R. Keohane, *Responding to the ‘New Protectionism’: Strategies for the Advanced Developing Countries of the Pacific Basin*, Stanford University, Estados Unidos, 1980, p. 12. Pacific Trade and Development Conference, ya citada.

³¹*Ibidem*, p. 15.

³²*Ibidem*, p. 17.

a la negociación de los acuerdos de multifibras, Taiwán, Corea y Hong-Kong suelen exportar partes de dichos textiles a países tales como Filipinas o incluso Japón, donde se termina el trabajo de confección, para luego enviar los productos a los Estados Unidos".³³

Las consideraciones de carácter económico y geopolítico antes mencionadas, habrían desempeñado un papel significativo en la relativa indiferencia con que los Estados Unidos aceptaba estas situaciones:

"En muchos casos, la burla de las disposiciones aduaneras fue incentivada o aprobada tácitamente por los Estados Unidos. En una etapa de la guerra del Vietnam, se aceptaban fácilmente envíos mayores que los permitidos, dado que la producción interna era inferior a la demanda. Por ello, el permitir que se burlaran determinadas disposiciones podría haber satisfecho algunas de las legítimas quejas del país sometido a restricciones, manteniendo al mismo tiempo la integridad del régimen proteccionista. Más aún, los Estados Unidos nunca han puesto en práctica un sistema eficaz de sanciones. El monto más alto pagado por un importador por transgredir ilegalmente una cuota alcanza a 10 000 dólares, suma de escasa importancia en comparación con la utilidad potencial".³⁴

La relevancia de este contexto internacional en la explicación del 'milagro asiático', ha quedado en evidencia, precisamente cuando en el decenio de los años setenta este contexto internacional se ha modificado. La recesión del mundo desarrollado se proyectó directamente sobre el ámbito del comercio internacional, no sólo por el surgimiento de las tendencias proteccionistas en distintos países, sino también por el contenido de las negociaciones de comercio internacional en el seno del GATT. A partir de los primeros años del decenio de los años setenta, surge la preocupación por los subsidios a la exportación, las políticas de protección, los mecanismos de 'compra del sector público' como elemento de protección interna y, en términos más generales, la necesidad de que los denominados NIC, entre los cuales el papel protagónico lo desempeñaban los países asiáticos, procedieran a otorgar reciprocidad a los países desarrollados

en las relaciones comerciales, lo cual afectaría principalmente a los subsidios a la exportación y a la protección del mercado interno. Durante estos años, los países desarrollados, a través de este 'nuevo proteccionismo', desarrollan como instrumentos principales los 'Voluntary Export Restraints' (VER), y los 'Orderly Marketing Agreements' (OMA), concebidos principalmente para evitar la cláusula de las naciones más favorecidas. Los VER alcanzaron tal grado de difusión que actualmente tienen una importancia comparable a las tarifas y restricciones cuantitativas.³⁵

De acuerdo al Fondo Monetario Internacional, los países desarrollados han establecido más de 30 medidas restrictivas contra Taiwán desde 1976; Corea ha sido afectada por más de 70 acciones de ese tipo desde el comienzo de los años setenta.³⁶ Este nuevo cuadro externo no podía dejar de afectar seriamente la situación económica en países donde la exportación representaba una proporción elevada. Este factor externo se veía reforzado por el incremento de la fuerza sindical y de sus correspondientes expresiones políticas en el interior de los países asiáticos, donde precisamente debido al rápido crecimiento industrializador y al incremento de la calificación de la mano de obra y a su mayor escasez relativa, se producían transformaciones sociales que modificaban uno de los principales elementos internos que explicaban el modelo anterior.

En el ámbito de las relaciones geopolíticas, las nuevas relaciones de los Estados Unidos con China modificaban también significativamente la gravitación de Taiwán, Hong-Kong y Singapur. La nueva posición internacional de China probablemente también ejercía influencia sobre la política de Corea del Norte hacia Corea del Sur, y tal vez las referencias a la unificación no sean totalmente independientes del nuevo marco de relaciones Estados Unidos-China y Japón-China.

Por lo tanto, la convergencia de las modificaciones que experimenta el marco económico y político internacional con las transformaciones sociales internas gestadas precisamente por el crecimiento económico previo, explican

³³*Ibidem*, p. 18.

³⁴*Ibidem*, p. 19.

³⁵*Ibidem*, p. 2.

³⁶B. Nowzod, *The Rises of Protectionism*, FMI, 1978, p. 108. Citado en *Ibidem*, p. 24.

las dificultades económicas y políticas que enfrentan estos países, y particularmente Corea, que es el que más había avanzado en la diversificación de la estructura industrial. El gobierno actual ha emprendido precisamente en el sector metal-mecánico un proceso de reestructuración industrial destinado a favorecer fusiones de firmas y evitar la sobreinversión en el sector. Las cuatro empresas que actuaban en el sector de equipo eléctrico pesado están siendo reagrupadas bajo una de ellas; otro de los grupos líderes ha sido forzado a optar entre el sector de bienes de capital y el automotriz, habiéndose decidido por el último. Sobre el sector automotriz también ha repercutido drásticamente la caída de la demanda interna, y se estima que en materia de exportaciones de vehículos, en 1980 habrían caído en un 70%.

El mismo panorama se verifica en el sector de productos electrónicos donde las cuatro mayores empresas declararon pérdidas en la primera mitad de 1980. En este sector, cuyas exportaciones principales son televisores en blanco y negro, semi-conductores y centrales telefónicas, y recientemente televisores en color, han convergido las restricciones de los mercados internacionales con la caída del mercado interno. Es interesante destacar el hecho de que por consideraciones referidas al estímulo del ahorro interno, hasta este año el gobierno de Corea había prohibido la venta de televisores en color en el mercado interno, pero debido a las restricciones del mercado internacional, ha autorizado abrir el mercado interno a los fabricantes locales.³⁷

Esta limitación respecto al consumo interno de televisores en color producidos por las empresas nacionales, así como las consideraciones que la inspiran, confirman la vocación industrial del Estado y proporcionan un sugestivo contraste con aquellos países de América Latina donde, por predominar una vocación mercantil y de intermediación financiera, se sustituye la producción interna por la importación que proviene, en forma parcial, precisamente del sudeste asiático. Como se trata de un sector que, como el de la electrónica, constituye uno de los factores determinantes en la crea-

ción de las 'ventajas comparativas futuras', puede preverse que esta 'modernización vía importaciones' podría tener consecuencias no desdeñables para la inserción de esos países en el mercado internacional de la próxima década.

La preocupación por la situación económica de Corea, país cuyo crédito en el sistema financiero internacional era inmejorable, ha alcanzado las esferas del Banco Mundial, organismo cuyos informes hasta ahora habían contribuido a erigir el modelo coreano en paradigma y cuyo aporte financiero a Corea, aunque reducido en magnitud, tenía relevancia por su función catalítica respecto a la banca privada, como ocurre respecto al resto de los países en desarrollo:

"Corea del Sur se encuentra en serias dificultades económicas; ha disminuido el ritmo de exportaciones de años anteriores, y aún no se logra dar solución a la inflación y al desempleo, según afirman documentos confidenciales del Banco Mundial. Estos estudios, preparados para los funcionarios de préstamos del Banco, trazan de este país asiático, antes tan vigoroso, una visión más sombría que las aceptadas hasta entonces por sus funcionarios y los bancos estadounidenses. Los Estados Unidos tienen intereses vitales en Corea del Sur, no sólo debido a su ubicación estratégica en el nordeste de Asia, sino también debido a que ocupa el duodécimo lugar entre los países que tienen mayor intercambio comercial con los Estados Unidos ... Las políticas duras y arbitrarias del gobierno, combinadas con el contenido resentimiento de los sectores más bajos, no parecen favorecer especialmente el crecimiento económico; sin embargo, existe la pequeña posibilidad de que una política de reestructuración industrial amplia y ambiciosa, combinada con un mejoramiento del comercio internacional, hiciera posible que Corea superara sus dificultades económicas, evitándose así la posibilidad de una crisis política..."³⁸

La evolución posterior del modelo coreano estará en buena medida ligada a la evolución de la economía mundial, a la capacidad política del régimen para absorber las tensiones sociales neutralizadas y postergadas por un crecimiento que aparentaba ser ilimitado.

³⁷E. Lochica y J. Landaner, "South Korea has Serious Economic Ills, Confidential Study for World Bank Says" en *The Wall Street Journal*, 23 de diciembre de 1980.

³⁸*Ibidem*.

VII

Reflexiones finales

Las anteriores consideraciones sugieren lo precario que pueden ser los 'paradigmas' que se apoyan fundamentalmente en indicadores económicos, y hacen abstracción tanto de factores culturales, institucionales y sociales, como de la vinculación entre los factores endógenos y el marco internacional. Esto de ningún modo excluye o minimiza la importancia de las enseñanzas que pueden extraerse en el ámbito específico de la política económica y la estrategia industrial de los casos considerados, pero enfatiza la fragilidad 'científica' de aquellas recomendaciones que proponen la transferencia mecánica entre países de experiencias, que, además, ni siquiera han sido interpretadas cuidadosamente. Más grave aún es el caso de aquellas recomendaciones que, además de hacer abstracción de las condiciones económicas y sociales del país receptor de estas experiencias, distorsionan las enseñanzas que se pueden extraer de las experiencias en las cuales se inspiran. En el caso de los países del sudeste asiático, constituye una omisión grave el no destacar suficientemente:

- i) La existencia de un conjunto de factores endógenos que contribuyen a explicar las especificidades de esta industrialización aún más 'tardía' que la verificada en América Latina.
- ii) La existencia de un núcleo empresarial

nacional dotado de una marcada vocación industrializadora.

- iii) La tradicional competencia de grupos nacionales en las actividades de comercialización y financiamiento internacional, particularmente en Hong-Kong y Singapur.

- iv) La presencia de un sector público capaz de concebir e instrumentar una estrategia industrial a largo plazo.

- v) La cuidadosa, selectiva y lúcida política de protección al 'aprendizaje de la industria nacional'.

- vi) La subordinación de la dimensión financiera al objetivo estratégico de la industrialización.

- vii) La particular atención y protección prestada al sector agrícola.

- viii) La presencia moderada, inferior a la observada en América Latina, de las empresas extranjeras (con excepción de Singapur) y, lo que tal vez sea más importante, la subordinación de su comportamiento a los objetivos industriales estratégicos, internamente definidos.

- ix) El carácter políticamente autoritario de sus regímenes, en particular en Corea y Taiwán.

- x) La especificidad del marco internacional en el cual se desarrollan estas experiencias.