

LA RESTRUCTURACIÓN INDUSTRIAL EN AMÉRICA LATINA Y ASIA ORIENTAL*

GARY GEREFFI**

LA INDUSTRIALIZACIÓN EN EL TERCER MUNDO ha tenido avances impresionantes, aunque irregulares, en las últimas décadas. Varios países en desarrollo han logrado ampliar su participación mundial en la producción y la exportación de productos manufacturados, lo que en algunos casos les ha permitido penetrar mercados clave en los países industrializados avanzados. La preocupación de los países desarrollados en lo que se refiere a la competencia de los "países de industrialización reciente" (PIR), término acuñado alrededor de 1974 o 1975, está claramente delineada en un reporte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), aparecido a fines de la década de 1970. El reporte identifica diez países de este tipo (cuatro de Asia Oriental, dos de Latinoamérica y cuatro del sur de Europa)¹ que, de 1963 a 1977, más que triplicaron su participación agregada de exportaciones de manufacturas a las naciones de la OCDE (de 2.6 a 8.1 por ciento); habían casi doblado su participación en la producción industrial de todas las economías de mercado (de 5.4 a 9.3 por ciento), y habían aumentado mucho su participación en el total mundial de exportaciones de manufacturas (de 2.6 a 7.1 por ciento).² Las tasas de crecimiento de la producción industrial y de las exportaciones de manufacturas fueron aún mayores que aquellas que registró Japón en el mismo periodo.³

* Traducción de Juan Gustavo Galindo.

** Este trabajo fue presentado en la Conferencia sobre "La restructuración de América Latina", Simposio Bicentenal Internacional de la Universidad de Pittsburgh, 12-13 de marzo de 1987. Quisiera agradecer a Ellis Krauss y Mitchell Seligson sus importantes sugerencias al primer borrador de este escrito.

¹ Los PIR incluidos en el informe de la OCDE son Corea del Sur, Taiwan, Hong Kong, Singapur, Brasil, México, España, Portugal, Grecia y Yugoslavia.

² Organization for Economic Co-operation and Development, *The Impact of the Newly Industrializing Countries on Production and Trade in Manufactures*, París: OCDE, 1979, tablas 1 y 2.

³ La producción industrial de Japón subió de 5.5 a 9.1 por ciento de todas las economías de mercado entre 1963 y 1977, mientras que su participación en el total mundial de exportaciones de manufacturas se incrementó del 6.0% en 1963 al 11.4% en 1976.

Así, los PIR, especialmente los de Asia Oriental, evocaron el espectro ominoso de "otros Japones" ante las economías industrializadas en retroceso de Occidente.

Estos países constituyen un grupo muy heterogéneo, con grandes diferencias en términos de población, territorio, dotación de recursos, ingreso per cápita, patrones de desarrollo y políticas económicas. Sin embargo, tienden a compartir varias características dinámicas que les valen el calificativo de "historias económicas existosas"; un aumento considerable en la participación industrial en el total de la producción y del empleo; una diversificación creciente de sus estructuras industriales que permite a cada nación producir gamas cada vez más amplias de bienes manufacturados, y una expansión rápida de las exportaciones con énfasis en las manufacturas.

Este escrito explorará algunas de las causas y las consecuencias de los diversos caminos industriales que han seguido cuatro de los PIR: México, Brasil, Corea del Sur y Taiwan. Estos países fueron seleccionados por varias razones. Primero, porque han logrado niveles de crecimiento económico, diversificación industrial y potencial de exportaciones que son característicos de una industrialización relativamente exitosa en el Tercer Mundo. Segundo, porque, como pares de vecinos regionales, son considerados en general como representantes de diversas estrategias de desarrollo: se cree que México y Brasil dan prioridad a un modelo de desarrollo orientado hacia el interior (la sustitución de importaciones), mientras que a Corea del Sur y a Taiwán se les asocia con un modelo de desarrollo orientado hacia afuera (la promoción de exportaciones).⁴

No obstante, estos países varían no sólo en las estrategias de su desarrollo, sino también en el ritmo y las secuencias de sus esfuerzos de industrialización. Los latinoamericanos establecieron sus primeras industrias manufactureras en las décadas de 1930 y 1940 para abastecer los mercados internos; sólo después de eso desarrollaron capacidad de exportación sustancial en algunos bienes manufacturados. Los de Asia Oriental siguieron una secuencia distinta, en la que el éxito de la década de 1960 al promover exportaciones de manufacturas condujo, en las décadas siguientes, a una estructura industrial más diferenciada y mejor integrada. Así, estudiar estas naciones nos permite evaluar algunos de los beneficios y de los costos de los modelos de desarrollo de sustitución de importaciones y de promoción de exportaciones, así como el vínculo que existe entre estos dos caminos. Finalmente, ambos pares de países veci-

⁴ Bela Balassa, *The Newly Industrializing Countries in the World Economy*, Nueva York: Pergamon Press, 1981, pp. 1-26.

nos difieren en las formas en que están ligados al sistema mundial. Los lazos geopolíticos, la ayuda externa, las inversiones directas del exterior y la deuda internacional han desempeñado papeles significativos en la experiencia de desarrollo de cada nación. Examinaremos hasta qué grado estos lazos son oportunidades u obstáculos para el desarrollo.

Este artículo está organizado en tres partes. La primera sección describe los rasgos principales del proceso de industrialización de los países estudiados. Centraremos nuestra atención en el ritmo del crecimiento industrial, el papel de las exportaciones de manufacturas y las trayectorias de las fases de desarrollo, orientadas hacia adentro o hacia afuera, que caracterizan a los cuatro países. La segunda parte del artículo destaca un marco para explicar el cambio industrial en ellos, haciendo énfasis en las vulnerabilidades inherentes tanto al modelo de industrialización basada en la sustitución de importaciones como al de promoción de exportaciones. En la tercera sección, tratamos de explicar algunas de las características comunes, las divergencias y los elementos de convergencia en sus experiencias de desarrollo. Aunque hay muchas generalizaciones interesantes que pueden derivarse de este tipo de análisis comparativo, es igualmente importante no perder de vista los rasgos únicos de la experiencia de cada país, que generan diversidad nacional en el proceso de desarrollo.

Nuestro propósito en este artículo no consiste en ensalzar las virtudes del modelo de desarrollo de Latinoamérica o de Asia, ni tampoco en abogar por la adopción de políticas económicas o arreglos institucionales "correctos". Modelos condicionados históricamente no pueden repetirse, y las políticas o las instituciones que funcionan bien en un determinado escenario nacional pueden tener consecuencias muy diferentes en otro. Los países son obviamente capaces de aprender uno del otro, y una adaptación o imitación muy selectiva puede resultar exitosa. Cualquier cosa que se "aprende", de todas formas, debe adaptarse a circunstancias particulares, históricas, culturales y políticas. Las metas, las necesidades y los recursos de los países latinoamericanos son bastante diferentes de aquellos de los de Asia Oriental. La investigación comparativa es de gran ayuda si conduce a una mejor apreciación tanto de las restricciones como de las posibilidades de la situación actual.

LA INDUSTRIALIZACIÓN EN LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS Y ASIÁTICO-ORIENTALES

Brasil, México, Corea del Sur y Taiwan tienen sociedades que contrastan en muchos sentidos. En términos de población, Brasil es el mayor,

con 133 millones de personas en 1984, seguido por México, con 77 millones de habitantes, Corea del Sur, con 40 millones, y Taiwan, con 19. El tamaño geográfico y el económico siguen la misma jerarquía, las dos naciones latinoamericanas son mucho mayores que las del oriente de Asia. Brasil y México son más de dos veces más grandes que Corea del Sur y tres veces más que Taiwan, en términos de producto interno bruto (PIB). Además, los latinoamericanos tienen recursos naturales abundantes, mientras que los del Asia Oriental son relativamente pobres en recursos; los países de cada región tienen herencias culturales y legados históricos muy diferentes (incluyendo sus experiencias con las potencias coloniales); tienen patrones de distribución del ingreso que contrastan drásticamente entre sí; diferentes tradiciones políticas, etcétera.

A pesar de estas diferencias, poseen similitudes sorprendentes en sus niveles de desarrollo industrial. Todos son países de nivel medio-alto de ingresos, de acuerdo con las clasificaciones del Banco Mundial, con un ingreso per cápita que va de 1 720 dólares norteamericanos en Brasil a poco más de 3 000 dólares en Taiwan. La participación del sector de manufacturas en el PIB varía del 24% en México al 36% en Taiwan. La prominencia de actividades manufactureras en tres de los cuatro es mayor que el 25% promedio de todas las economías de mercado industriales, mientras que Taiwan se perfila como una sociedad que, aun comparada con Japón, es considerablemente más industrializada.⁵

En lo relacionado con las exportaciones, los países asiático-orientales han hecho un trabajo excelente, aunque también Brasil y México lo han hecho bien. Taiwan y Corea del Sur tuvieron, cada uno, un total de 30 000 millones de dólares norteamericanos en exportaciones en 1984, comparado con 27 000 millones de Brasil y 24 000 millones de México. La diferencia más notable se encuentra en cómo se componen estas exportaciones. Más del 90% de la mercancía de la exportación de los países asiático-orientales en 1983 fue de bienes manufacturados, en contraste con la participación de exportaciones de manufacturas de 40% en Brasil y de sólo 27% en México. Taiwan y Corea del Sur cuentan también con economías dinámicas. Su crecimiento anual de exportaciones e importaciones y del producto nacional bruto (PNB) per cápita estuvo considerablemente por encima del de los países latinoamericanos durante el periodo 1965-1985, mientras que la tasa de inflación en Asia Oriental, especialmente en Taiwan, es relativamente baja. Finalmente, la esperanza de vida al nacer en los países de Asia Oriental es algo mayor que

⁵ World Bank, *World Development Report, 1986*, Nueva York: Oxford University Press, 1986, pp. 181-185.

en los latinoamericanos, lo que refleja disparidades mucho menos severas en la distribución del ingreso en los primeros.⁶

EL RITMO DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO

El crecimiento económico de todas estas naciones ha tenido lugar en fases y a ritmos diferentes. Los países latinoamericanos establecieron su primera ola de industrias manufactureras de sustitución de importaciones en las décadas de los años 1930 y 1940, como resultado de las dislocaciones económicas internacionales causadas por la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial. No fue sino en los años setenta que Brasil y México desarrollaron capacidad de exportación sustancial para algunos productos manufacturados. Los países del Asia Oriental siguieron una secuencia distinta. No iniciaron su rápido crecimiento económico sino a principios de los sesenta, después de un largo periodo de colonización por parte de Japón, anterior a 1945, y con gran flujo de ayuda norteamericana en las dos décadas siguientes. Su éxito en los años sesenta al promover exportaciones de manufacturas condujo, en años subsecuentes, a mayores esfuerzos para diversificar sus estructuras industriales, con vistas a aumentar la producción para los mercados internos y para exportar.

Existe una especie de modelo de escalón en el crecimiento económico en los PIR latinoamericanos y asiático-orientales. México tiene el *record* de progreso económico sostenido. Desde mediados de los treinta hasta fines de los setenta, mientras disfrutaba de estabilidad política ininterrumpida bajo el partido dominante, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), la economía mexicana creció a una tasa promedio anual de 6%, con un producto manufacturero que creció aproximadamente 8% anual. El PIB real de México se elevó más rápidamente (en cerca de 9% anual) desde mediados de los cincuenta hasta 1970, periodo de prosperidad considerable y de estabilidad de precios conocido como "desarrollo estabilizador".⁷

El "milagro" económico brasileño fue tan impresionante como el mexicano, aunque llegó a la cima un tanto más tarde. En las tres primeras décadas de la postguerra (1945-1975), el crecimiento industrial tuvo un promedio de 8.8% anual, el ingreso per cápita aumentó en 4%

⁶ *Ibid.*, pp. 181, 197.

⁷ Clark Reynolds, *The Mexican Economy: Twentieth-Century Structure and Growth*, New Haven, Ct.: Yale University Press, 1970; Roger D. Hansen, *The Politics of Mexican Development*, Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press, 1971.

anual, y la producción agrícola tuvo un crecimiento anual de 5.6%, todo en términos reales. La década que siguió al golpe militar, en abril de 1964, corresponde a la cúspide del cielo económico brasileño: el PIB real creció a una tasa promedio anual de 10.2% (ver tabla 1); hubo un superávit anual en la balanza de pagos de 1968 a 1973, que proporcionó así recursos considerables para financiar el déficit crónico de la cuenta corriente de Brasil; y la tasa de inflación, aunque aún era alta, disminuyó a cerca de 15 por ciento.⁸

Corea del Sur, como Brasil, emprendió un gran esfuerzo de crecimiento económico inmediatamente después de un golpe militar. La década de 1950 en Corea se caracterizó por una guerra devastadora, una corrupción política extensa y un crecimiento económico lento (cerca de 4% anual en términos reales). Después de que el general Park Chung Hee llegó al poder mediante el golpe de 1961, la economía se convirtió en parte central del enfoque de planeación del gobierno y de su legitimidad. Entre 1961 y 1976, el PNB creció a una tasa promedio de más de 10% anual, y el ingreso per cápita se triplicó en términos reales. El sector manufacturero fue el actor estrella, pues creció en 18% anual en precios constantes y aumentó su participación en el PNB de 14 a 30 por ciento; en el mismo periodo, la participación de la agricultura en el PNB cayó de 40% a menos de 25%. Las exportaciones, particularmente las de productos manufacturados, se dispararon, con una tasa promedio real de crecimiento de 33% anual entre 1961 y 1976.⁹

Taiwan es, en muchos sentidos, el más exitoso de este grupo en lo que se refiere a su actuación económica. El PNB creció a una tasa promedio anual de 8.7% entre 1953 y 1982, y alcanzó 10.8% de 1963 a 1972, mientras que la tasa de crecimiento de la industria en el primer periodo fue aún más espectacular, al promediar 13.3% en términos reales. El comercio ha registrado un superávit casi cada año desde 1970, y la tasa bruta de ahorro interno ha sido superior al 20% del PNB desde 1966.¹⁰ La tasa de ahorro en Taiwan alcanzó 37.4% en 1986; es una de las más altas en el mundo. Taiwan es el país en desarrollo que exporta

⁸ Pedro S. Malan y Regis Bonelli, "The Brazilian Economy in the Seventies: Old and New Development", *World Development* 5, 1/2 (1977), pp. 19-45; Albert Fishlow, "Some Reflections on Post-1964 Brazilian Economic Policy", en Alfred Stepan [ed.], *Authoritarian Brazil: Origins, Policies, and Future*, New Haven, Ct.: Yale University Press, 1973, pp. 69-118.

⁹ Parvez Hasan y D.C. Rao, *Korea: Policy Issues for Long-Term Development*, Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press, 1979; Edward S. Mason, Mahn Je Kim, Dwight H. Perkins, Kwang Suk Kim y David C. Cole, *The Economic and Social Modernization of the Republic of Korea*, Cambridge, Ma.: Harvard University Press, 1980.

¹⁰ Thomas B. Gold, *State and Society in the Taiwan Miracle*, Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe, 1986, pp. 4-5.

TABLA 1

Tasas de crecimiento promedio anual
del producto interno bruto real, 1955-1984^a

| Años | México | Brasil | Corea del Sur | Taiwan | Japón | Estados Unidos |
|-----------|--------|--------|---------------|--------|-------|----------------|
| 1955-1964 | 11.2 | n.d. | 5.0 | 7.8 | 9.7 | 3.6 |
| 1965-1974 | 6.8 | 10.2 | 10.7 | 10.0 | 9.1 | 3.3 |
| 1975-1979 | 6.1 | 6.5 | 9.7 | 10.0 | 4.6 | 3.1 |
| 1980-1984 | 2.8 | 1.6 | 5.4 | 6.7 | 3.8 | 2.0 |
| 1965-1984 | 5.6 | 7.1 | 9.1 | 9.2 | 6.7 | 2.9 |

n.d.: no disponible.

^a Las tasas de crecimiento anual del PIB real de 1955 a 1964 para todos los países, con la excepción de Taiwan, se calcularon con base en los precios de 1975 del FMI, *International Financial Statistics Yearbook* de 1979. Las tasas reales de crecimiento del PIB de 1965 a 1984 se basan en los precios de 1980 tomados del *International Financial Statistics Yearbook* de 1986. Las tasas de crecimiento de Taiwan para el periodo completo de 1955 a 1984 se derivan de datos del PIB convertidos a precios de 1981. Las tasas promedio de crecimiento presentadas en esta tabla son las medias de las tasas de crecimiento anual para cada periodo.

Fuentes: International Monetary Fund, *International Financial Statistics Yearbook*, varios números, para todos los países excepto Taiwan. Los datos de Taiwan provienen del *Taiwan Statistical Data Book, 1986*. Council for Economic Planning and Development, Taipei, Taiwan, tabla 3-1a.

más manufacturas a los Estados Unidos (está muy por encima de rivales como Hong Kong, Corea del Sur, Singapur y Brasil); para 1987, había acumulado reservas de divisas de 62 000 millones de dólares norteamericanos, segundas en el mundo después de las de Japón. Todo ello se ha realizado gracias a un desempleo insignificante, un alfabetismo casi universal y un *record* de distribución del ingreso equitativa. Como México, Taiwan ha experimentado un largo periodo de estabilidad política interna bajo el dominio monopartidista autoritario de Kuomintang (KMT), que duró de 1947 hasta el estallido de violencia popular anti-gubernamental en el pueblo de Chung-hi, en 1977, e incluye una transición suave de liderazgo después de la muerte del longevo patriarca Chiang Kai-shek en 1975.

En resumen, Corea del Sur y Taiwan no tuvieron altas tasas de crecimiento económico sino hasta mediados de los sesenta, mientras que México y Brasil ya en 1955 entraban en su segunda fase de industrialización mediante sustitución de importaciones. De cualquier manera, las naciones del Asia Oriental han sido capaces de mantener su ritmo de crecimiento económico hasta los ochenta mucho mejor que las latinoamericanas. Mientras que el PNB real en los PIR asiático-orientales ha crecido a una tasa promedio de más de 9% entre 1965 y 1984, la de Brasil en el mismo periodo ha sido de 7.1%, y la de México de 5.6%.

El contraste es aún más agudo en el periodo de 1980 a 1984, en el que Taiwan y Corea del Sur lograron crecer en 6.7 y 5.4 por ciento respectivamente, mientras que el crecimiento real promedio del PIB de México fue de sólo 2.8%, y Brasil luchó para lograr 1.6% (ver la tabla 1).

Japón y Estados Unidos permiten hacer un estudio de contrastes. El periodo de crecimiento económico más rápido de Japón fue de 1955 a 1970, cuando el aumento promedio anual de su PIB real fue de 10.7%, mientras que el de Estados Unidos en los mismos años fue de sólo 3.8%. En la década de 1970, cuando las economías de los PIR asiáticos crecían a tasas promedio anuales de cerca de 10%, la tasa de crecimiento económico de Japón cayó a 5.2% anual promedio, y la de Estados Unidos a 2.7%. Lo que empeoró las cosas para Estados Unidos fue el hecho de que entre 1960 y 1980 tuvo la productividad más baja de todas las naciones industriales. La participación de las importaciones en las ventas finales de bienes de Estados Unidos en la década de 1970, se elevó de 9 a 21 por ciento, y su participación en el mercado internacional de exportaciones de manufacturas se erosionó rápidamente.¹¹

Estas disparidades en el ritmo de crecimiento económico indican que sería muy simplista hacer gran énfasis en los logros recientes de los países asiáticos, independientemente de qué tan impresionantes sean, sin considerarlos dentro del contexto mundial. Dos rasgos de este crecimiento económico, sin embargo, lo hacen especialmente digno de atención: la habilidad para sostenerlo, aun frente a circunstancias adversas, y la naturaleza del crecimiento impulsado por las exportaciones.

LA DINÁMICA EXPORTADORA DE LOS PIR

Los PIR en ambos continentes han emprendido importantes esfuerzos de exportación desde 1965. Las exportaciones como porcentaje del PIB apenas se doblaron en México y Brasil entre 1965 y 1984, mientras que en Taiwan y Corea del Sur se cuadruplicaron. Sin embargo, la importancia real de las exportaciones en cada economía es muy variable. Las exportaciones en México y Brasil han superado 10% del PIB sólo en época reciente. En México, este logro se debe principalmente al aumento de las exportaciones de petróleo desde fines de la década de 1970 y al auge de las exportaciones diversificadas no petroleras de mediados de la década de 1980; mientras que en Brasil se debe al aumento de las

¹¹ Gary Gereffi, "Power and Dependency in an Interdependent World: A Guide to Understanding the Contemporary Global Crisis", *International Journal of Comparative Sociology* 25, 1-2 (1984), pp. 91-113.

exportaciones de manufacturas. En Corea del Sur, las exportaciones fueron 37.5% del PIB en 1984, mientras que en Taiwan sobrepasan actualmente el 50%.¹² Los países asiático-orientales, por lo tanto, merecen claramente la etiqueta de economías *impulsadas por la exportación*. Esto los distingue no sólo de los países ricos en recursos naturales con mercados internos relativamente grandes, como en el caso de los países latinoamericanos y los Estados Unidos (donde la importancia general de las exportaciones es mucho menor), sino también los distingue de Japón mismo, donde la demanda interna, mucho más que las exportaciones, ha impulsado el crecimiento económico desde 1955.¹³ Podríamos llamar apropiadamente a los países latinoamericanos, y quizás a Japón también, economías *adecuadas a la exportación*,¹⁴ ya que el objetivo principal de las exportaciones ha sido adquirir divisas extranjeras necesarias para el pago de importaciones vitales.

Los esfuerzos de exportación de los países de Asia Oriental se han convertido en punta de lanza por el crecimiento fenomenal de sus exportaciones de manufacturas. En 1965, Taiwan se encontró a la cabeza de los PIR de ambas regiones, con 207 millones de dólares norteamericanos en exportaciones de manufacturas, seguido por México (170 millones), Brasil (124 millones) y Corea del Sur (104 millones). Diez años después, los ingresos por exportaciones de productos manufacturados de Corea del Sur y Taiwan llegaron a 4 000 millones de dólares para cada país (un aumento de 40 veces para Corea del Sur y de más de 20 veces para Taiwan); las exportaciones de manufacturas de Brasil fueron de casi 2.2 miles de millones de dólares en 1975, mientras que México sólo logró 930 millones de dólares en ventas al exterior. La orientación exportadora de los países asiático-orientales ha seguido imperturbable hasta mediados de los ochenta; ambos países recibieron, cada uno, cerca de 28 000 millones de dólares por exportaciones de manufacturas en 1985. Las ventas al exterior de manufacturas de Brasil crecieron rápidamente entre 1975 y 1980, para estancarse en los años inmediatos en un total de 8.6 miles de millones en 1983. México se rezagó considerablemente comparado con los otros tres PIR, con 4 000 millones de dólares en exportaciones de manufacturas en 1984 (ver tabla 2).

¹² International Monetary Fund, *International Financial Statistics Yearbook*, edición 1986, National Accounts Statistics, pp. 238-239, 432-433 y 488-489, para todos los países excepto Taiwan; la información para este último proviene del *Taiwan Statistical Data Book, 1986*, Council for Economic Planning and Development, Taipei, Taiwan, tablas 3-1a y 10-4.

¹³ Chalmers Johnson, *MITI and Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford, Ca.: Stanford University Press, 1982, pp. 15-16, 228-230.

¹⁴ Este término se ha tomado de Albert Fishlow.

TABLA 2

El crecimiento de las exportaciones de manufacturas,^a 1955-1985
(millones de dólares norteamericanos)
(porcentaje del total de las exportaciones)

| | México | | Brasil | | Corea del Sur | | Taiwan | |
|------|--------------------|-----------------|--------------------|-----------------|---------------|----|---------|----|
| | Dólares | % | Dólares | % | Dólares | % | Dólares | % |
| 1955 | 76 | 12 | 11 ^c | 1 ^c | 3 | 16 | 13 | 10 |
| 1960 | 92 | 12 | 29 | 2 | 5 | 14 | 53 | 32 |
| 1965 | 170 | 15 | 124 | 8 | 104 | 59 | 207 | 46 |
| 1970 | 391 | 32 | 368 | 13 | 640 | 77 | 1 165 | 79 |
| 1975 | 930 | 32 | 2 192 | 25 | 4 136 | 81 | 4 441 | 84 |
| 1980 | 1 735 | 11 | 7 492 | 37 | 15 661 | 90 | 17 990 | 91 |
| 1985 | 4 016 ^b | 17 ^b | 8 626 ^d | 39 ^d | 27 643 | 91 | 28 821 | 94 |

^a Las exportaciones de manufacturas para México, Brasil y Corea del Sur provienen de las secciones 5, 6, 7 y 8 del Standard International Trade Classification (SITC), menos el capítulo 68. Para Taiwan, las exportaciones manufacturadas caen dentro de la categoría de "Productos Industriales" en el *Taiwan Statistical Data Book*.

^b 1984.

^c 1954.

^d 1983.

Fuentes: United Nations, *International Trade Statistics Yearbook*, varios números, para todos los países, excepto Taiwan. Los datos para éste provienen de *Taiwan Statistical Data Book, 1986*, Council for Economic Planning and Development, Taipei, Taiwan, tabla 10-8.

Una gran diferencia entre los PIR de las dos regiones radica en que las exportaciones de los asiático-orientales consisten casi exclusivamente de productos manufacturados, mientras que en Brasil los productos industriales representaron menos de dos quintas partes de sus exportaciones, y en el caso de México, las manufacturas no fueron más que un sexto. Los países latinoamericanos exportan, por lo tanto, una selección mucho más amplia de productos, que refleja la dotación más abundante de recursos naturales con la que cuentan. Los países de Asia, en respuesta a presiones proteccionistas crecientes en algunos de sus mercados de ultramar principales, y también en respuesta al crecimiento de los salarios internos, han tratado de diversificar sus exportaciones de manufacturas orientándose hacia una producción más intensa en tecnología (opuesta a una intensa en mano de obra). Aun cuando los PIR de ambas regiones han hecho esfuerzos de exportación exitosos, tienen que adaptar sus estrategias continuamente para enfrentar nuevas tendencias e incertidumbres económicas y políticas.

Revisar la dinámica actuación económica de los PIR de ambas regiones demuestra que son notables entre las naciones del Tercer Mundo. De hecho, su altas tasas de crecimiento han superado las de casi todos

los países industrializados de hoy en día, aun en sus periodos de mayor expansión. Este análisis no nos dice, sin embargo, cómo han podido lograr estos países un desarrollo industrial tan impresionante, ni nos indica por qué las economías asiático-orientales están en mejores condiciones en los años ochenta, que las latinoamericanas. Para ayudar a contestar la primera pregunta, necesitamos ver más de cerca las fases principales del desarrollo en cada una de las cuatro naciones, haciendo énfasis en sus industrias líderes, los actores económicos principales en cada fase y sus lazos con la economía mundial. Retomaremos la segunda pregunta más adelante en este trabajo, cuando analicemos los dilemas actuales y las oportunidades que enfrentan estos países.

LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO DE LOS PIR: SIMILITUDES, DIVERGENCIA Y CONVERGENCIA

Hay una variación temporal e institucional considerable que subyace las experiencias de desarrollo de los países de ambas regiones. Una forma de conceptualizar sus trayectorias es en términos de los modelos de desarrollo histórico-estructurales. Éstos cuentan con tres dimensiones: 1) las industrias líderes que definen estructuralmente el proceso de desarrollo; 2) los lazos económicos transnacionales que se han usado para financiar el desarrollo, y 3) los principales agentes económicos con los que se contó para poner en marcha y sostener el desarrollo.

Basado en una amplia visión histórica de la industrialización en México, Brasil, Corea del Sur y Taiwan, uno puede identificar cuatro fases principales de desarrollo industrial. Dos de ellas ven hacia adentro: la industrialización mediante sustitución de importaciones (ISI) primaria y la ISI secundaria. Las otras dos ven hacia fuera: una fase de exportación de materias primas y la industrialización orientada hacia las exportaciones (IOE). Los subtipos de ambos enfoques se distinguen por las especies de productos. En la fase de exportación de materias primas, el subtipo típicamente consiste en recursos naturales poco o no elaborados; en la IOE, los productos son bienes manufacturados. En la ISI primaria, el objetivo consiste en producir localmente algunos bienes de consumo que se han estado importando; en casi todos los países, las industrias clave en esta fase son las de textiles, ropa, calzado y procesamiento de alimentos. La ISI secundaria implica el uso de la producción interna para sustituir importaciones de bienes de consumo duraderos (por ejemplo, automóviles), intermedios (petroquímicos y acero) y de capital (maquinaria pesada). Las fases principales de desarrollo industrial para los PIR están delineadas en los cuadros 1 y 2.

Cada uno de los pares de vecinos ha seguido una secuencia que

incluye tres fases de desarrollo, que se aproximan mucho a los tipos ideales de sustitución de importaciones y de orientación hacia las exportaciones que delineamos anteriormente, a lo que se suma una estrategia mixta en el periodo más reciente. Un análisis de estas secuencias, como se muestra en el cuadro 1, sugiere las conclusiones siguientes:¹⁵ en primer lugar, el contraste que frecuentemente se ha hecho entre América Latina y Asia Oriental como representantes de modelos de desarrollo que ven hacia adentro y hacia afuera, respectivamente, es demasiado simplificador. Mientras que esta distinción es apropiada en algunos periodos, un análisis histórico demuestra que cada uno de estos pares de PIR ha seguido *ambos* caminos.

En segundo lugar, las fases iniciales de industrialización —exportaciones de materias primas e ISI primaria— fueron comunes a los cuatro países. La divergencia subsecuente en las secuencias regionales surge de la forma en que cada país respondió a los problemas básicos asociados con la continuación de la ISI primaria; estos problemas incluyen presiones de la balanza de pagos, una inflación que aumenta rápidamente, mucha dependencia en bienes intermedios y de capital importados, y pocas exportaciones de manufacturas.¹⁶

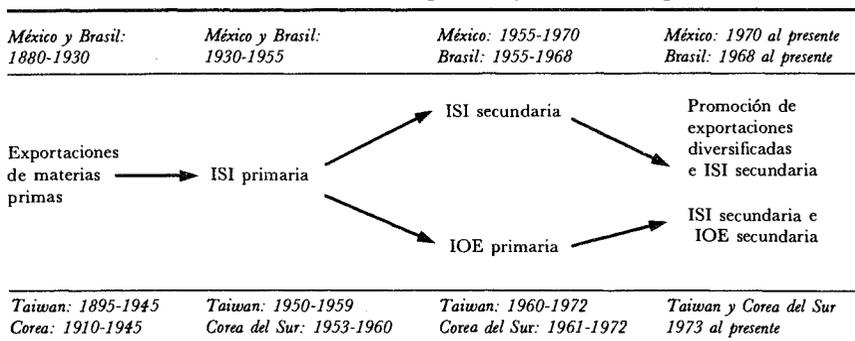
En tercer lugar, la duración y el ritmo de estos patrones de desarrollo varían por región. La ISI primaria se inició antes, se prolongó más y fue más populista en América Latina que en Asia Oriental. El ritmo a lo largo del tiempo ayuda a explicar estas secuencias, porque las oportunidades y restricciones que forjan las opciones de desarrollo varían constantemente. Los PIR asiático-orientales empezaron a hacer énfasis en la exportación de productos manufacturados en un periodo de dinamismo extraordinario de la economía mundial. Las dos décadas que precedieron la crisis económica mundial de los años setenta vieron tasas de crecimiento económico anual sin precedentes de la producción industrial mundial (aproximadamente 5.6%) y del comercio internacional (cerca de 7.3%), una inflación relativamente baja y altas tasas de empleo en los países industrializados; así como acuerdos monetarios interna-

¹⁵ Partimos del estudio de Gary Gereffi y Donald Wyman, "Determinants of Development Strategies in Latin America and East Asia", *Pacific Focus* 2, 1 (primavera de 1987), pp. 5-33.

¹⁶ Los problemas asociados con la ISI en América Latina se discuten en Werner Baer, "Import Substitution and Industrialization in Latin America: Experiences and Interpretations", *Latin American Research Review* 7, 1 (primavera de 1972), pp. 95-122 y Albert O. Hirschman, "The Political Economy of Import-Substituting Industrialization in Latin America", *The Quarterly Journal of Economics*, 82 (febrero de 1968), pp. 2-32. Para un recuento de los problemas similares que los países de Asia Oriental han enfrentado con la ISI primaria, ver Ching-yuan Lin, *Industrialization in Taiwan, 1946-1972*, Nueva York: Praeger, 1973, pp. 68-74.

CUADRO 1

Estrategias de desarrollo en América Latina y Asia Oriental:
fases comunes de divergencia y de convergencia



ISI = industrialización mediante sustitución de importaciones.

IOE = industrialización orientada hacia las exportaciones.

cionales estables. La más rápida expansión del comercio mundial tuvo lugar entre 1960 y 1973, cuando el promedio de las tasas anuales de crecimiento de las exportaciones llegó a casi 9%. A partir de 1973, sin embargo, la economía internacional entró en una fase conflictiva. De 1973 hasta fines de la década, el crecimiento anual del comercio mundial cayó a 4.5%, cuando las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo encontraron medidas proteccionistas más estrictas en los mercados industrializados. Estas nuevas tendencias se cuentan entre los factores que condujeron a los PIR asiático-orientales a iniciar una modificación de su enfoque de IOE en los años setenta.

En cuarto lugar, las estrategias de desarrollo de los países de ambas regiones parecen estar convergiendo en las décadas de 1970 y 1980, pero también mantienen ciertas diferencias. Para apoyar esta tesis de convergencia, necesitamos distinguir dos fases en el periodo más reciente. En la década de 1970, México y Brasil, empezaron a aumentar sus exportaciones de materias primas (petróleo, frijol de soya, minerales, etcétera) como las de manufacturas, y también contrataron más préstamos del exterior para obtener divisas suficientes que permitieran financiar las importaciones necesarias para adelantar la ISI secundaria. Corea del Sur y Taiwán, por otro lado, hicieron énfasis en la industria pesada y la química entre 1973 y 1979, centrándose en el acero, los automóviles, la construcción de barcos y la petroquímica. El objeto de fomentar estas actividades en Asia Oriental tuvo dos prioridades: desarrollar capacidad nacional de producción en estos sectores (justificado, en términos de seguridad nacional y en consideraciones de sustitución de importa-

CUADRO 2
Patrones de desarrollo en América Latina y Asia Oriental

| <i>Estrategias de desarrollo</i> | <i>Exportación de materias primas</i> | <i>ISI primaria</i> | <i>ISI secundaria</i> | <i>Exportaciones diversificadas e ISI secundaria</i> |
|------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Principales industrias | <i>México:</i> metales preciosos (plata y oro), minerales (cobre, plomo, zinc), petróleo. <i>Brasil:</i> café, hule, cacao, algodón | MÉXICO Y BRASIL <i>México y Brasil:</i> textiles, alimentos, cemento, fierro y acero, papel, químicos, maquinaria (Brasil) | <i>México y Brasil:</i> automóviles, maquinaria eléctrica y no eléctrica, petroquímicos, farmacéuticos | <i>México:</i> petróleo, plata, ropa, equipo de transporte, maquinaria no eléctrica. <i>Brasil:</i> fierro y acero, frijol de soya, ropa, calzado, equipo de transporte, maquinaria no eléctrica, petroquímicos, plásticos |
| Agentes económicos más importantes | <i>México:</i> inversionistas extranjeros. <i>Brasil:</i> compañías privadas nacionales, inversionistas extranjeros | <i>México y Brasil:</i> compañías privadas nacionales | <i>México y Brasil:</i> empresas estatales, corporaciones transnacionales y compañías privadas nacionales | <i>México y Brasil:</i> empresas estatales, bancos transnacionales, corporaciones transnacionales y compañías privadas nacionales |
| Orientación de la economía | Mercados externos | Mercado interno | Mercado interno | Mercados interno y externo |
| Principales industrias | <i>Taiwan:</i> azúcar, arroz. <i>Corea:</i> arroz, frijol | TAIWAN Y COREA DEL SUR <i>Taiwan y Corea:</i> alimentos, bebidas, tabaco, textiles, ropa, calzado, cemento, | <i>Taiwan y Corea:</i> textiles y ropa, electrónicos, triplay, plásticos (Taiwan), pelu- | <i>Taiwan:</i> acero, petroquímicos, telecomunicaciones, textiles, ropa. |

Corea: automóviles construcción de barcos, productos de acero y metal, petroquímicos, textiles y ropa, electrónicos, videocaseteras, maquinaria

cas (Corea), bienes intermedios (químicos, petróleo, papel y productos de acero)

manufacturas ligeras (maquinaría, piel, hule y productos de papel)

Taiwan y Corea: compañías privadas nacionales, corporaciones transnacionales, empresas estatales (Taiwan), bancos transnacionales (Corea)

Taiwan y Corea: compañías privadas nacionales, corporaciones transnacionales

Taiwan y Corea: compañías privadas nacionales

Taiwan y Corea: productos locales (gobierno colonial de Japón)

Agentes económicos más importantes

Mercados interno y externo

Mercados externos

Mercado interno

Mercados externos

Orientación de la economía

ISI = industrialización mediante sustitución de importaciones.
IOE = industrialización orientada hacia las exportaciones.

Fuente: Elaborado a partir de los Índices de Precios al Productor del Banco de México y del *Bureau of Labor Statistics* de Estados Unidos, y las ponderaciones de costos de producción derivadas de las *Estadísticas de la industria maquiladora* del INEGI.

ciones) y sentar las bases para una mayor diversificación de exportaciones en el futuro. Así, los PIR de Latinoamérica y Asia Oriental sintieron la necesidad de unir sus estrategias previas de los años sesenta (ISI secundaria e IOE primaria, respectivamente) con elementos de la otra estrategia para obtener beneficios complementarios al seguir simultáneamente los caminos orientados hacia adentro y hacia afuera.

Hubo otras presiones en los ochenta para la convergencia. El golpe de la subida del precio del petróleo de 1979-1980, la elevación de las tasas internacionales de interés y el proteccionismo en aumento en los países de industrialización avanzada, se combinaron para impulsar a los cuatro países a adoptar ajustes similares en sus estrategias de desarrollo. Estos giros pueden describirse como esfuerzos para promover la estabilización, la liberalización económica y la internacionalización. Las medidas de *estabilización* buscan reducir la inflación en los PIR usando instrumentos convencionales de restricción fiscal y control monetario junto con restricciones al aumento de los salarios. La *liberalización económica* significaba un giro en los cuatro países hacia un estilo de administración económica más orientado al mercado. Eso implicaba distanciarse de las intervenciones discrecionales del Estado en sectores específicos y preferir apoyos estatales indirectos no discrecionales (tales incentivos para la investigación y desarrollo y adiestramiento de mano de obra), quitar los controles de cambios, liberalizar las importaciones, limitar el papel de las empresas estatales y disminuir la influencia del gobierno sobre los bancos y el crédito. La *internacionalización* se refiere a las medidas que tomaron estos países para abrir sus mercados internos a la inversión extranjera directa, especialmente en el sector de los servicios (incluyendo los bancos, los hoteles y las tiendas comerciales).

A pesar de estas formas notables de convergencia, hubo variaciones nacionales significativas entre los PIR durante este periodo. El desarrollo de la industria pesada y la química en las naciones asiático-orientales tuvo objetivos similares, pero en Taiwán el principal agente interno fueron las empresas estatales, mientras que en Corea del Sur esta fase avanzó gracias, principalmente, a los grandes conglomerados privados industriales (*chaebols*). Esto tuvo implicaciones para el tipo de restructuración industrial que se favoreció en cada país en los ochenta. Hubo esfuerzos comunes de promoción de las exportaciones, que se concentraban en una gama nueva de industrias "estratégicas" de tecnología, avanzada como las de semiconductores, computadoras, telecomunicaciones, instrumentos de maquinaria computarizados de control numérico, etcétera. En esta fase de IOE secundaria, hubo menos preocupación por el volumen de las exportaciones de las industrias intensivas en mano de obra y mucho más énfasis en el valor agregado y en

las industrias intensivas en tecnología y en capital. En Taiwan, sin embargo, la reestructuración industrial implicó también una racionalización en la que se le alentaron las fusiones y las empresas mixtas en sectores como los de automóviles, electrónica avanzada y maquinaria pesada, con objeto de sobreponerse a las limitaciones de las empresas de pequeña y mediana escala predominantes en la isla. En Corea del Sur, la reestructuración industrial tuvo un sentido opuesto: reducir el nivel de concentración entre los *chaebols* mediante mayor atención a las compañías pequeñas y medianas, que son piezas centrales para la diversificación de las manufacturas ligeras.

Mientras que la liberalización del tipo de cambio en Asia Oriental condujo a la revaluación de las monedas de Japón, Taiwan y Corea del Sur, en América Latina hubo devaluación abrupta. En México, esto condujo a un aumento espectacular de las exportaciones de manufacturas intensivas en mano de obra de las industrias maquiladoras, que se encuentran a lo largo de la frontera con Estados Unidos, y también provocó un flujo renovado de inversión extranjera directa a mediados de los ochenta. Brasil ha tenido un perfil más diversificado en términos de sus exportaciones de manufacturas, especialmente en bienes de consumo duraderos (como automóviles y partes para autos), acero, bienes de capital y armamentos. Esto refleja las inversiones más exitosas de la ISI secundaria sostenida de Brasil a fines de los setenta. Así, los PIR aún muestran diferencias en el énfasis que han puesto en sus estructuras de producción, pero los cuatro han entrado en una etapa más avanzada de industrialización, en la que la ISI y la IOE secundaria se han combinado.

COMPLEMENTOS Y VULNERABILIDADES INHERENTES A LA ISI Y A LA IOE

Nuestra revisión de las secuencias de desarrollo de estos países ha iluminado varios puntos de partida críticos en la experiencia de industrialización de cada país, que suscitan algunas preguntas clave. ¿Qué causa los fenómenos interregionales (puntos comunes, divergencia y convergencia) que hemos señalado? Cuando un camino de desarrollo particular deja de ser viable, ¿qué factores influyen en la selección de un país de su estrategia subsecuente? En particular, ¿por qué los latinoamericanos responden a una crisis en ISI primaria con un énfasis continuo en abastecer al mercado interno mediante ISI secundaria, mientras que los asiático-orientales responden a una crisis similar adoptando un enfoque orientado hacia las exportaciones? ¿Por qué los PIR de ambas regiones parecen converger en un enfoque "mixto" en los ochenta, que se orienta simultáneamente tanto hacia el interior como hacia el exterior?

Para dar respuesta a estas preguntas, se necesita combinar las perspectivas estructurales e históricas en una investigación comparativa. Mientras que el análisis estructural ayuda a explicar los problemas del desarrollo, los enfoques históricos permiten examinar más específicamente las opciones políticas relacionadas con los cambios de estrategia de desarrollo. El problema de por qué una fase particular de desarrollo (como la de exportaciones de materias primas o la ISI primaria) llega a su fin, se puede entender mejor, en general, con un análisis estructural. Sin embargo, explicar por qué se cambió de camino de desarrollo requiere una investigación histórica más detallada, en la que uno trate de recrear no sólo las opciones políticas, sino también la incertidumbre que caracterizó al pasado. Esta sección del artículo se centra, principalmente, en las restricciones estructurales, mientras que la sección final estudia las opciones históricas que tuvieron los PIR en sus periodos de transición industrial.

Las élites estatales formulan frecuentemente políticas económicas en respuesta a crisis percibidas, más que como consecuencia de anteproyectos económicos o de planes grandiosos. Estas crisis son de dos órdenes. Hay *crisis externas*, tales como las guerras, las depresiones económicas mundiales o las carencias severas de materias básicas (por ejemplo, la crisis del petróleo en 1970). Estas crisis ponen a prueba la capacidad del país para ajustarse a un ambiente externo radicalmente diferente, pero, por lo general, no fueron predichas. Además de estos acontecimientos externos catastróficos, existen *crisis de desarrollo* que tienden a asociarse con estrategias de desarrollo particulares, tales como la ISI o la IOE. Estas crisis de desarrollo son resultado de restricciones sistemáticas que conducen a los países a modificar o adaptar periódicamente una orientación económica dada. Para comprender este proceso hay que examinar las vulnerabilidades inherentes a la ISI y a la IOE.

Los enfoques de la sustitución de importaciones y la promoción de exportaciones tienden a ser complementarios, en lugar de excluirse mutuamente. La justificación original dada a la ISI en América Latina no fue considerarla una panacea económica, sino postular que permitía a las naciones de la región aprovechar las oportunidades que ofrecían sus recursos naturales y sus mercados internos relativamente grandes. Así, se presentaban mayores posibilidades para la diversificación industrial y para aumentos en el PIB per cápita de las que daba el modelo de exportación de materias primas.

Existían límites reales, sin embargo, al potencial de la ISI como fuente de crecimiento económico continuo, dada la severa inequidad en la distribución del ingreso que caracterizaba a México, a Brasil y a la mayoría de las otras naciones latinoamericanas. Además, la tecnología inten-

siva en capital usada por industrias avanzadas de la ISI disminuyó su impacto en la creación de empleos.¹⁷ Paradójicamente, el sector de exportaciones no sólo indujo el proceso de ISI, sino que también constituyó un límite real para éste. El éxito de la ISI en el sector de bienes de consumo terminados en realidad no *sustituyó* importaciones en un sentido absoluto, sino que *dislocó* importaciones hacia las industrias de bienes intermedios y de capital, que se convertirían en el blanco último de los esfuerzos de la ISI.

En forma similar, las naciones asiático-orientales tuvieron motivos variados para adoptar la IOE. Para Taiwan y Corea del Sur, fue principalmente una forma de adquirir divisas extranjeras necesarias cuando el gobierno de Estados Unidos anunció, a fines de los cincuenta, sus planes para reducir la ayuda oficial a estos países; Hong Kong, como centro comercial, no tenía alternativas a la IOE, porque contaba con un mercado interno pequeño y no tenía tierras para la agricultura; Singapur se volcó a la IOE por razones similares a las de Hong Kong, cuando se disoció de Malasia; uno de los principales objetivos de Malasia al adoptar la IOE fue la creación de empleos, e Indonesia se inclinó a la IOE cuando sus ingresos petroleros empezaron a caer. El hecho de que fueran diferentes las razones de estos países para adoptar la IOE, es importante para saber en qué condiciones se considera exitosa esta estrategia en los países que la adoptaron. De cualquier manera, la opción entre IOE o ISI, cualquiera que sea el propósito inicial, implica restricciones potenciales.

Como estrategia de desarrollo, la ISI enfrenta tres limitaciones principales. La primera consiste en que, paradójicamente, aunque su defensa se basa en argumentos de habilitar a los países para romper las ataduras de las divisas extranjeras asociadas con una industrialización tardía, tiende a causar vulnerabilidad aún mayor en este plano. Esto se debe a que es intensiva en importaciones y da pie a la necesidad de importar más bienes intermedios y de capital, en tanto que avanza la producción de bienes de consumo. Sin duda, la ISI secundaria fue relativamente exitosa en América Latina debido a que tuvo lugar en un periodo poco usual de precios de materias primas favorables, propiciado por la Guerra de Corea.¹⁸ Un problema relacionado con éste es que las políticas regulares de la ISI, tales como tasas de cambio sobrevaluadas tienden a desalentar las exportaciones.

¹⁷ Osvaldo Sunkel y Pedro Paz, *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, México, D.F.: Siglo XXI, 1970, pp. 361-363.

¹⁸ Albert Fishlow, "The State of Latin American Economics", en Inter-American Development Bank, *Economic and Social Progress in Latin America — External Debt: Crisis and Adjustment*, Washington, D.C.: IADB, 1985, p. 128.

La sustitución de importaciones da pie también a desequilibrios sectoriales. Se tiende a hacer énfasis en la producción industrial a costa de la agrícola. La producción alimentaria en América Latina no ha podido seguir el paso a la demanda urbana, y la industria ha sido incapaz de crear empleos suficientes para absorber los efectos de un rápido crecimiento de la población y de la migración a las ciudades. Además, las exportaciones agrícolas tienden a caer, lo que disminuye más aún la disponibilidad de divisas del exterior.

Finalmente, la ISI alienta el desequilibrio fiscal, ya que cada vez se recurre más al Estado para que subsidie, de sus fondos propios, las continuas inversiones en la industria. Esto conduce a un círculo vicioso: el aumento en el gasto del gobierno alimenta una inflación acelerada, la que, a su vez, agrava el problema de la balanza de pagos al sobrevaluar aún más el tipo de cambio; en esta forma, declina el interés de los empresarios del sector privado en inversiones productivas en las industrias exportadoras.

Aunque algunos consideran la IOE como la nueva "ortodoxia de desarrollo" para las naciones del Tercer Mundo, basados en el dinamismo extraordinario logrado por la "Banda de los Cuatro" en Asia Oriental (Hong Kong, Singapur, Corea del Sur y Taiwan), se debería subrayar que no es una vía universal al éxito. Deben existir tres condiciones para que la IOE produzca buenos resultados: a) el mantenimiento de precios favorables para las exportaciones y de estabilidad en el precio de las importaciones; b) un continuo crecimiento económico en mercados clave de ultramar, típicamente, en Estados Unidos, Europa Occidental y Japón, y c) una orientación del comercio mundial que no sea proteccionista. Hacia fines de los setenta, la existencia de cada una de estas condiciones estaba poniéndose en duda.

Hay otras vulnerabilidades inherentes a la IOE. La primera es lo que puede llamarse una "falacia de composición": si todos los países en desarrollo trataran al mismo tiempo de fomentar un crecimiento impulsado por las exportaciones, la competencia que resultaría echaría por tierra las ganancias de todos.¹⁹ Un alto grado de apertura tiene dos desventajas: hace a la economía más susceptible a los golpes del exterior, y las ganancias marginales del comercio tienden a disminuir a medida que las economías se abren más. Es importante también notar que la IOE, como la ISI, son intesivas en importaciones. Se requiere un gran volumen y una amplia gama de importaciones para satisfacer las necesidades de insumos de una economía de exportación que crezca rápidamente, tanto más las de una que sea pequeña o carezca de recursos natu-

¹⁹ *Ibid.*, p. 138.

rales. Finalmente, el empleo en la IOE suele ser más inestable que el empleo tradicional en las manufacturas, particularmente si las zonas de procesamiento de exportaciones están dominadas por empresas extranjeras y constituyen un componente principal de la estructura exportadora del país.

Un análisis de las restricciones inherentes a la ISI y a la IOE es crucial si esperamos aclarar la naturaleza de las opciones de desarrollo que tienen los PIR. Ambos modelos son susceptibles a problemas recurrentes de la balanza de pagos, cuyas raíces son una balanza comercial negativa, un fuerte endeudamiento interno, la salida de abundante capital privado, etc. Al enfrentar un problema de balanza de pagos, una nación tiene varias opciones posibles. Las más obvias son: a) el *aumento de exportaciones* de materias primas o productos manufacturados; b) la *disminución de las importaciones*, que puede implicar sustitución de importaciones (por conducto de compañías extranjeras o nacionales), restricción de importaciones (por ejemplo, permitir sólo productos esenciales), o simplemente prescindir de la mayoría de los bienes importados, con lo que se corre el riesgo de una recesión severa, y c) el *financiamiento de las importaciones* con ayuda económica externa, préstamos del exterior, ahorro interno o la emisión de moneda (que conlleva obvias consecuencias inflacionarias). Estas opciones serán examinadas después en términos de los diversos caminos que siguieron América Latina y Asia Oriental después de la ISI primaria.

LA EXPLICACIÓN DE LA CONVERGENCIA Y LA DIVERGENCIA EN EL DESARROLLO LATINOAMERICANO Y ASIÁTICO-ORIENTAL

Hasta ahora, el escrito ha identificado los cambios clave o los periodos de transición en el desarrollo de patrones de los PIR latinoamericanos y asiático-orientales (cuadro 1). La sección anterior indica que estos momentos estructurales de opción son, en parte, producto de restricciones sistemáticas o de vulnerabilidades inherentes al desarrollo particular de las estrategias seguidas en cada país. Centramos nuestra atención en dos transiciones fundamentales, que ha iluminado la comparación interregional: la *divergencia* entre los caminos de la ISI secundaria y la IOE primaria, favorecidos por los países de América y Asia, respectivamente, después de su experiencia común con la ISI primaria; y la *convergencia* de estos países alrededor de la combinación de estrategias de ISI e IOE en los setenta y ochenta, que de todas formas conserva muchos elementos de diversidad nacional.

Un análisis de estos puntos de cambio es importante, porque nos

permite explorar los elementos que forjan las decisiones relativas al desarrollo. Aunque estas decisiones sean estratégicas o de menor incremento, reflejan las presiones internas y externas que conducen a las naciones por diferentes caminos industriales.

La divergencia entre regiones: la ISI secundaria en América Latina versus la IOE primaria en Asia Oriental

El hecho de que los países de ambas regiones pasaron por fases similares de ISI primaria no es poco usual, ya que todo país, excepto la Gran Bretaña, ha empezado sus esfuerzos de industrialización en esta forma. Lo que distingue a los países es cómo y cuándo experimentaron por primera vez la ISI y a qué los condujo. Nuestro argumento central es que no podemos entender la divergencia entre regiones sin examinar cómo la ISI primaria se llevó a cabo en los PIR. Más específicamente, dado que uno de los rasgos distintivos (y limitantes) de la ISI es su naturaleza intensiva en importaciones, la evolución del desarrollo industrial subsecuente de la nación estará muy influida por la forma en que se haya financiado "ISI temprana".

Una explicación común de por qué ambos grupos de países divergieron después de la ISI primaria, se concentra en algunas características específicas de cada país, especialmente en la dotación de recursos naturales y en el tamaño del mercado interno. Los economistas han argumentado desde hace tiempo que el comercio exterior es mucho más importante para las economías pequeñas que para las grandes. Con pocos recursos naturales y con mercados internos relativamente pequeños, reza el argumento, los países asiático-orientales no tenían más posibilidad que adoptar la IOE. Se pensaba que los latinoamericanos, al contrario, tenían mercados potenciales lo suficientemente grandes, lo que, junto con su amplia gama de bienes de exportación (por ejemplo, minerales, petróleo, productos agrícolas), haría factible la ISI secundaria.

Sería ingenuo argumentar que elementos tales como la dotación de recursos naturales o el tamaño del mercado interno no desempeñan un papel fundamental para determinar las trayectorias de desarrollo nacionales. Sin embargo, limitarse a sólo estos elementos arroja una explicación demasiado estrecha del resultado de deliberaciones de política. La correlación entre el tamaño de un país y sus políticas económicas, por ejemplo, está muy lejos de ser perfecta. Más aún, los PIR asiático-orientales no son en realidad pequeños en términos de mercado, comparados con muchos otros países en desarrollo. Un análisis comparativo de las causas y las consecuencias de las estrategias de desarrollo debe

considerar la selección de estrategias como un fenómeno real.

La perseverancia de la ISI en América Latina y el cambio a la IOE en Asia Oriental, están relacionadas con la forma en que se pagó la ISI primaria en ambas regiones. La abundancia de recursos naturales en México y Brasil proporcionó medios para profundizar la ISI (por ejemplo, llevándola a las fases de bienes de consumo duraderos, intermedios y de capital) a fines de los cincuenta y en los sesenta, mientras que los ingresos por exportaciones de materias primas y los impuestos contribuían a mantener tasas de crecimiento muy respetables. Sin embargo, financiar la ISI con rentas de la tierra forjó el estilo de industrialización en estos países de muchas maneras importantes.²⁰

En primer lugar, abundantes recursos naturales permiten a un país posponer o evitar sus industrias competitivas en el mundo ya que las economías ricas en recursos se caracterizan frecuentemente por tasas de cambio sobrevaluadas, mercados internos protegidos, salarios relativamente altos en el sector no agrícola, tasas de interés reales bajas y presiones inflacionarias generadas por la expansión monetaria. Por ello, ha sido difícil para las naciones latinoamericanas aumentar sus exportaciones de manufacturas en medio del auge de exportaciones de materias primas. En segundo lugar, aun cuando se han registrado episodios de liberalización de políticas como parte de un esfuerzo para mejorar la competitividad, el sistema es mucho más susceptible de retroceder en respuesta a las oscilaciones inevitables del comercio. Esto produce los ciclos conocidos de liberalización-intervención en América Latina, al sentirse los golpes externos y provocar la recesión.²¹

En tercer lugar, cuando el Estado decide usar la abundancia de recursos de un país para subsidiar la ISI, una coalición social de apoyo, particularmente durable, tiende a formarse, que incluye no sólo a los exportadores de materias primas sino a los industriales urbanos, al sector obrero organizado y a los burócratas que reciben beneficios específicos de la ISI. Esto reduce la capacidad y la voluntad del Estado de retirar "los premios" a los grupos de intereses creados cuando hacía falta un cambio.

²⁰ Donald B. Kecsing, "Exports and Policy in Latin American Countries", en Werner Baer y Malcolm Gillis [eds.], *Exports Diversification and the New Protectionism*, Champaign, II.: National Bureau of Economic Research, 1981, pp. 18-43; Gustav Ranis, "Challenges and Opportunities Posed by Asia's superexporters: Implications for Manufactured Exports from Latin America", en Baer y Gillis, *op. cit.*, pp. 204-226.

²¹ La incapacidad mexicana para mantener un conjunto de políticas consistentes para promover las exportaciones de manufacturas desde 1970, es un caso clásico de retroceso. Ver René Villarreal, *La contrarrevolución monetarista*, México, D.F.: Ediciones Océano, 1983, y David R. Mares, "Explaining Choice of Development Strategies: Suggestions from Mexico, 1970-1982", *International Organization* 39, 4 (otoño de 1985), pp. 667-697.

Finalmente, la ISI en los PIR latinoamericanos ha tendido a exacerbar, más que a disminuir, la desigual distribución del ingreso. No ha hecho nada para mejorar la articulación sectorial dentro de estas economías; no ha sido suficientemente intensiva en mano de obra o descentralizada como para tener gran impacto en la creación de trabajos (especialmente la ISI secundaria); y, al final de cuentas, condujo al deterioro de los sectores agroextractores de exportación, que eran sus principales fuentes internas de respaldo económico.

El financiamiento de la ISI primaria en los PIR asiático-orientales fue radicalmente diferente. Taiwan y Corea del Sur, por carecer de recursos naturales abundantes, pagaron por la ISI en los cincuenta con cantidades masivas de ayuda norteamericana. Entre 1951 y 1965, Estados Unidos envió a Taiwan 1.5 miles de millones de dólares de ayuda económica y 2.5 miles de millones de ayuda militar; Corea del Sur recibió una cantidad similar de ayuda norteamericana en el periodo de 1953 a 1961, con 2.6 miles de millones en asistencia económica y 1.6 miles de millones de dólares de ayuda militar. La ayuda financió 40% de las inversiones fijas en Taiwan y 80% en Corea del Sur. Con flujos concesionarios de capital se compró 70% de las importaciones de Corea del Sur y se pagó 90% del déficit de la balanza de pagos de Taiwan.²²

A pesar de la importancia geopolítica de estas dos naciones para Estados Unidos como baluartes contra el comunismo asiático, como expresó la famosa "doctrina de contención" del presidente Truman, una ayuda norteamericana de esta magnitud no podría continuar indefinidamente. Cuando funcionarios estadounidenses anunciaron, a fines de los años cincuenta, que esta ayuda externa sería suspendida, forzaron a Taiwan y Corea del Sur a plantearse la pregunta de cuáles serían las fuentes de divisas externas necesarias cuando cesara el flujo de ayuda. El gobierno norteamericano aprovechó la vulnerabilidad de estos países y cabildó fuertemente para condicionar la continuación de la ayuda a un cambio con dos filos en la estrategia en Taiwan y Corea del Sur: un papel mayor para las exportaciones, remplazando el enfoque de la ISI que se siguió en los cincuenta y una mayor apertura al capital privado, especialmente a las inversiones extranjeras directas.²³

²² Neil H. Jacoby, *U.S. Aid to Taiwan*, Nueva York: Praeger, 1966; David C. Cole, "Foreign Assistance and Korean Development", en David C. Cole, Youngil Lim y Paul W. Kuznets, *The Korean Economy-Issues of Development*, Berkeley, Ca.: Institute of East Asian Studies, 1980, pp. 1-29.

²³ Comenzando en 1957, por ejemplo, el gobierno de Estados Unidos logró forzar a Corea del Sur a aceptar una serie de programas de estabilización como requisito por adelantado para continuar con la ayuda. Cuando Corea se encontró con escasez de comida y reservas que disminuyeron rápidamente en 1962 y 1963, Estados Unidos

Las diferencias en la forma en que los PIR de ambas regiones financiaron su ISI primaria, tuvieron implicaciones profundas para sus estrategias de desarrollo subsecuentes. México y Brasil pudieron continuar dependiendo de las exportaciones de recursos naturales para ayudar a pagar la ISI después de 1955, aunque un nuevo actor de importación se unió a la coalición que apoyaba la profundización de la ISI: las corporaciones transnacionales (CT). Estos grandes manufacturadores extranjeros eran prominentes en las industrias que habían de ser nuevas fuentes de dinamismo en los países latinoamericanos: automóviles, artículos eléctricos, químicos, farmacéuticos, maquinaria pesada, etc. (ver cuadro 2). La esperanza consistía en que al ampliar la gama de producción local para incluir bienes de consumo duraderos, intermedios y de capital, que causaban gran presión en la balanza de pagos de esos países, se aseguraría un crecimiento económico continuo.²⁴ Mientras que estas esperanzas eran demasiado optimistas, ya que el déficit endémico de la balanza de pagos ha continuado afectando a México y Brasil, el punto clave está en que ninguno de los actores económicos principales en estos países tenía gran interés en cambiar la lógica de la ISI para alentar exportaciones de manufacturas competitivas.

En esta forma, el capital extranjero, privado y oficial, desempeñó papeles muy diferentes en los dos grupos de países durante y después de la ISI primaria. Las CT que entraron en México y Brasil para ayudar a realizar la ISI secundaria, se contentaron al inicio con abastecer los mercados internos protegidos, mientras que algunas otras de estas compañías ingresaron en las zonas de maquila recién establecidas en Taiwan y Corea del Sur a fines de los sesenta y principios de los setenta, para producir bienes manufacturados para exportación. La lección aquí parece indicar que las CT, aunque poderosas económicamente, también pueden, bajo condiciones adecuadas de presiones políticas, contribuir a los objetivos de desarrollo tanto de la ISI como de la IOE. De esta manera, Brasil y México tuvieron algún éxito en los años setenta al exigir a los productores extranjeros de automóviles generar ingresos

condicionó su abastecimiento de granos en los meses por venir a una devaluación del 50%, un presupuesto balanceado y severas limitaciones en la expansión del crédito (Cole, "Foreign Assistance and Korean Development", pp. 22-23). Ver también Barbara Stallings, "The Role of Foreign Capital in Economic Development: A Comparison of Latin America East Asia", en Gary Gereff y Donald L. Wyman [eds.], *Development Strategies in Latin America and East Asia*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, en proceso.

²⁴ Gary Gereff y Peter Evans, "Transnational Corporations, Dependent Development and State Policy in the Semiperiphery: A Comparison of Brazil and Mexico", *Latin American Research Review* 16,3 (1981), pp. 31-64.

de exportación crecientes como condición para continuar proveyendo los mercados internos.²⁵

En Taiwan y Corea del Sur, el capital extranjero que financió la ISI primaria fue público (ayuda de gobierno a gobierno) más que privado. Esto significa que el gobierno de Estados Unidos tenía influencia considerable sobre la elaboración de políticas económicas en estos países. Así, era mucho más difícil para los PIR asiático-orientales justificar políticamente o permitirse el lujo de continuar el proteccionismo que implica la ISI, porque contravendría los intereses de su principal financiador (el gobierno de Estados Unidos).

A pesar de la influencia de Estados Unidos, Taiwan y Corea del Sur no sucumbieron con facilidad a las presiones de Norteamérica. La vulnerabilidad no asegura complacencia, y hubo varias indicaciones de que ambas naciones asiático-orientales trabajaron duro para ampliar su espacio de maniobras y sus opciones. Contrariamente a la impresión prevaleciente de que Taiwan y Corea del Sur se movieron de manera inevitable y directa de la ISI primaria a la IOE primaria a principios o mediados de los sesenta, de hecho ambos países, motivados por consideraciones de defensa, coquetearon con la idea de la ISI secundaria antes de hacer la transición a la IOE. El Primer Plan Quinquenal de Corea (1962-1966) se adoptó con base en un plan anterior, que hacía énfasis en la profundización de la ISI como la mejor manera para lograr una estructura industrial integrada, y, entre 1961 y 1963, el régimen militar consideró la opción de la autosuficiencia. También en Taiwan los tecnócratas del Estado probaron la ISI secundaria: se construyeron plantas de ensamblaje automotriz y se planeó una gran fábrica de acero, justificadas en aras de la seguridad nacional. De cualquier manera, el costo de ineficiencia de la ISI avanzada, una situación de balanza de pagos desfavorables y un problema cada vez más grave de excedente de mano de obra, estuvieron en contra de esta opción.²⁶

La decisión de adoptar la IOE en Taiwan y Corea del Sur no fue inevitable ni fácil. Sí tuvo, sin embargo, consecuencias positivas para estos países. Las ganancias económicas en términos de competencia industrial, pleno empleo y crecimiento sostenido de las exportaciones de manufacturas,²⁷ se encuentran entre las más obvias, pero es quizás

²⁵ *Ibid.*; Douglas C. Bennett y Kenneth E. Sharpe, *Transnational Corporations Versus the State: The Political Economy of the Mexican Auto Industry*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1985.

²⁶ Tun-jen Cheng, "Political Regimes and Development Strategies: Korea and Taiwan", en Gereffi y Wyman, *Development Strategies in Latin America and East Asia*.

²⁷ Las exportaciones reales durante los sesenta sobrepasaron por mucho las esperanzas de los planificadores coreanos. Más aún, los sectores más productivos no invo-

igualmente importante el hecho de que la IOE liberó a estos países de su sentimiento de vulnerabilidad aguda a las políticas norteamericanas de ayuda. Hacia fines de 1965, Corea del Sur ya había logrado un acuerdo con Japón, que incluía un flujo financiero considerable de ese país en la década siguiente;²⁸ Corea comenzó así el proceso de reducir su dependencia de Estados Unidos.

*La convergencia de la ISI y la IOE en los años setenta y los ochenta:
captar la diversidad nacional*

A principios de los años setenta, los países de industrialización reciente latinoamericanos y asiático-orientales enfrentaron una serie de dificultades generadas por las restricciones inherentes a la ISI secundaria y la IOE primaria, respectivamente, y en esta forma fueron forzados a considerar modificaciones a estos enfoques. México y Brasil encontraron que su déficit crónico en la balanza de pagos crecía más aún a fines de los sesenta, y la inflación empeoraba en ambos países. Al comenzar los setenta, Taiwan y Corea del Sur enfrentaban un desafío tridimensional: desde *abajo*, por PIR nuevos, como las Filipinas, Indonesia, Malasia y Tailandia, que competían con salarios bajos en muchas de las industrias de exportación de manufacturas que la "Banda de los Cuatro" del Asia Oriental había explotado con tanto éxito en la década previa; desde *arriba*, el proteccionismo crecía en los mercados principales de sus exportaciones industriales (Estados Unidos y las naciones de Europa Occidental); y desde *adentro*, la mano de obra disminuía, y, por lo tanto, los salarios subían, especialmente en Taiwan; había inquietud política creciente en Corea del Sur.

Cada país trató de resolver los problemas de la ISI secundaria y la IOE primaria con la incorporación de elementos del otro enfoque. Los latinoamericanos adoptaron la estrategia de diversificar la promoción de exportaciones, pero continuaron profundizando la ISI. En contraste

lucraron productos primarios (tales como pescado, tungsteno, seda cruda y cerdos), como los planificadores habían predicho. En lugar de ello, cerca de dos tercios del total de exportaciones fueron de productos manufacturados, incluyendo un número de bienes inesperados como textiles, ropa, triplay y acero (Wontack Hong, *Trade, Distortions and Employment Growth in Korea*, Seoul: Korea Development Institute, 1979, pp. 61-72). Así, los resultados de la IOE primaria no sólo fueron impresionantes, sino que por mucho no anticipados.

²⁸ El acuerdo japonés con Corea del Sur indicaba unos 300 millones de dólares en concesiones, 200 millones en préstamos "suaves" y 300 millones en créditos comerciales (Cole, "Foreign Assistance and Korean Development", p. 23n).

con la exportación de materias primas, la característica principal de este cambio fue su énfasis en la diversificación de las exportaciones, especialmente de manufacturas, más que la expansión cuantitativa de un producto único o de un número reducido de productos. En México, esto significó mantener su extraordinaria variedad de exportaciones (antes del auge del petróleo en los setenta, ningún producto, a excepción del algodón por algunos años, representó más de 10% de las exportaciones de postguerra de México); para Brasil, esto significó una baja en la participación del café en las exportaciones, de 42% a mediados de los sesenta a 13% en 1974.²⁹ Los esfuerzos de la ISI secundaria continuaron en esta fase, especialmente en los sectores de bienes intermedios y de capital.

Los países de Asia Oriental fueron motivados para ingresar en las industrias pesadas, especialmente la de acero y la de maquinaria pesada, en parte por consideraciones de defensa. Entre 1973 y 1974, tanto Corea del Sur como Taiwan lanzaron programas para fomentar la industria pesada y la química (IPQ). En ambos países la ISI secundaria fue selectiva, más que sistemática, y estuvo diseñada para sostener, más que para suplir, las exportaciones nacionales como base del crecimiento. De cualquier manera, estos países usaron la ISI secundaria para profundizar la IOE en formas diferentes. Corea del Sur siguió un camino de "gran impulso", en el que la IPQ se convirtió en la nueva pieza central de la estructura de exportaciones del país; mientras que Taiwan siguió un acercamiento "gradual", basado principalmente en el reforzamiento de las industrias existentes, y el Estado pasó a ser el principal productor en IPQ.³⁰

Como en la sección previa, nuestro entendimiento de la dinámica de estas nuevas fases de desarrollo requiere que primero regresemos a la fase anterior para entender los cambios en los actores económicos clave que fueron responsables de llevar a cabo estas estrategias. La ISI secundaria en los países latinoamericanos tendió a apoyarse en las CT como agente de cambio, porque éstas poseían los requisitos tecnológicos, el capital y la experiencia gerencial y de mercado para establecer las industrias de bienes de capital que requería este enfoque. Sin embargo, el intento de profundizar fue iniciado sin que se detuviera necesariamente la expansión de la ISI primaria, en respuesta a la demanda creciente del consumidor.

Sin embargo, la ISI secundaria en México no avanzó tanto como en Brasil, en parte por razones geográficas e históricas. Tanto su moneda

²⁹ Gereffi y Evans, "Transnational Corporations, Dependent Development and State Policy in the Semiperiphery", p. 42.

³⁰ Cheng, "Political Regimes and Development Strategies".

estable como su proximidad geográfica con Estados Unidos permitieron a México apoyarse mucho más, a fines de los cincuenta y los sesenta, en las importaciones de bienes intermedios y especialmente de capital para mantener altas tasas de crecimiento. Brasil tuvo más estímulos para impulsar la producción interna de maquinaria y de productos intermedios variados. México tuvo menos espacio de maniobra, porque sus lazos económicos con Estados Unidos eran mucho más estrechos.³¹ En ambos, las industrias de la ISI tuvieron características similares: las compañías locales privadas fueron prominentes en los sectores de bienes de consumo no duraderos, las compañías pertenecientes al Estado tendieron a producir productos intermedios tales como acero, fertilizantes y químicos básicos, y las CT se concentraron en los sectores de bienes de consumo duraderos y de capital.³²

La estrategia de diversificar las exportaciones y profundizar la ISI que adoptaron México y Brasil en los setenta, fue una respuesta obvia al déficit en la balanza de pagos creado por la ISI secundaria, ya que apuntaba a elevar los ingresos por exportaciones de dos fuentes ya establecidas: las industrias tradicionales de recursos naturales y las CT industriales que se alentaban para que sumaran exportaciones de manufacturas a una lista nacional cada vez más extensa de "requisitos de comportamiento" (a los que se condicionaba el acceso a los mercados internos y a los incentivos locales). Una oportunidad estupenda se presentó en los setenta. El principal actor, en este caso, no fueron las CT sino los grandes bancos comerciales internacionales que tenían acceso a una provisión (que parecía inagotable) de préstamos de capital en forma de petrodólares, luego del aumento en los precios del petróleo de 1973-1974 por los países de la Organización de Países Exportadores de Petróleo. Los gobiernos mexicano y brasileño se volcaron cada vez más hacia préstamos para financiar las inversiones requeridas por sus estrategias de doble filo: es decir profundización de los sectores industriales y aumento de las exportaciones.

Sin embargo, la nueva oportunidad se desvaneció, mientras que las elevadas tasas de interés condujeron a muchos deudores a una escalada en la crisis de la deuda, con Brasil y México a la cabeza de las naciones

³¹ El mercado norteamericano ha contado consistentemente con una cantidad entre dos tercios y tres cuartos del comercio de las importaciones y exportaciones de México. Las corporaciones transnacionales de los Estados Unidos representan cerca del 75% del total de las inversiones extranjeras directas en México.

³² Peter Evans y Gary Gereffi, "Foreign Investment and Dependent Development: Comparing Brazil and Mexico", en Sylvia Ann Hewlett y Richard S. Weinert [eds.], *Brazil and Mexico: Patterns in Late Development*, Philadelphia, Pa.: Institute for the Study of Human Issues, 1982, pp. 111-168.

más endeudadas. El Fondo Monetario Internacional (FMI) se convirtió en el actor clave para manejar la crisis de la deuda internacional y dio acceso a sus préstamos condicionados a reformas amplias de política en los países deudores. Irónicamente, el FMI, con sus programas de estabilización que requieren la liberalización económica y la austeridad del sector público como condición previa para renegociar la deuda de un país, ha adoptado una función policiaca en la toma de decisiones latinoamericana, análoga a la que ejercían los funcionarios que negociaban la ayuda de Estados Unidos en Taiwan y Corea del Sur en los años cincuenta y sesenta.

Aun cuando México y Brasil enfrentan restricciones similares en sus cargas masivas de deuda, han respondido a la situación de manera muy diferente. México optó, a fines de los setenta, por volcarse hacia una estrategia de desarrollo impulsada por el petróleo, con un giro curioso. El petróleo se convirtió en el producto de exportación dominante del país, y representó dos tercios del total de las exportaciones en 1980; los impuestos pagados por Petróleos Mexicanos llegaron a ser un cuarto del ingreso total del gobierno. Aunque un auge exportador súbito de este tipo conduce, por lo general, a una acumulación considerable de divisas en los países ricos en recursos, México nunca permitió que sus importaciones cayeran por debajo de las exportaciones de petróleo, que crecían rápidamente. El resultado fue un proceso de “*reversión de sustitución de importaciones*”, en que éstas aumentaban su importancia para la oferta interna de bienes de consumo, de capital e intermedios.³³ La balanza comercial de México fue negativa todo el tiempo a lo largo de los setenta; las importaciones aumentaron cada vez más como proporción del PNB de 1976 hasta 1981, cuando se les impusieron cortes drásticos.

A diferencia de México, que utilizó los préstamos del extranjero para comprar bienes importados, Brasil usó su deuda principalmente para financiar la profundización de la ISI en gran escala industrial y para proyectos infraestructurales en los años setenta. Este proceso de “*industrialización a marcha forzada*”³⁴ ha resultado en un superávit muy grande de las exportaciones desde 1983, atribuible tanto a una expansión vigorosa de las exportaciones (principalmente de manufacturas) como a una

³³ Albert O. Hirschman, “The Political Economy of Latin American Development: Seven Exercises in Retrospection”, presentado al XIII Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Boston, Ma., octubre de 1986; Villareal, *La contrarrevolución monetarista*.

³⁴ Hirschman, “The Political Economy of Latin American Development”, pp. 22-27.

gran disminución de las importaciones. La paradoja consiste en que, en un periodo de altos precios del petróleo (1973 a 1985), México, que lo tiene en abundancia, ha sufrido retrocesos económicos serios, mientras que Brasil, pobre en petróleo y necesitado de éste, ha tenido avances industriales notables.

Los intentos de los PIR asiático-orientales de combinar IOE con ISI han tenido sus propios problemas. Por ejemplo, la superioridad de exportación de estos países no se traduce necesariamente en una balanza comercial positiva. La balanza comercial de Corea del Sur ha sido negativa *cada año desde 1957 hasta 1984*. Taiwan ha tenido una situación mucho mejor que su vecino en este sentido, con balanzas comerciales positivas en todos los años, excepto dos, entre 1970 y 1984.³⁵ Así, mientras que la IOE ha tenido éxito al generar exportaciones substanciales en los países del Asia Oriental, esto ha sido contrarrestado frecuentemente por una necesidad aun mayor de importaciones, lo que confirma la afirmación de que la IOE, como la ISI, es intensiva en importaciones. En 1985 había signos de que la estrategia de exportaciones de los asiático-orientales podría enfrentar serias dificultades en el futuro. El posible declive de la IOE se basaba en varias tendencias de corto y mediano plazo: recesión en Estados Unidos, desaceleración de largo plazo en las industrias de computación y electrónicas (que son componentes líderes de las exportaciones totales de Asia Oriental) y la percepción de los crecientes sentimientos proteccionistas en el Congreso de Estados Unidos. Para septiembre de 1985, 300 iniciativas de legislación comercial estaban en lista para debate en el Congreso; las ideas de represalia se centaban no sólo en Japón (con quien Estados Unidos tenía un déficit de 50 000 millones de dólares) sino también en Taiwan (déficit de 13.6 miles de millones de dólares), Hong Kong (5.8 miles de millones) y Corea del Sur (4 000 millones). Había presiones proteccionistas fuertes para restringir de manera importante las importaciones de textiles y calzado.³⁶

Los Estados Unidos son el socio comercial más grande de la región, que se lleva la mitad de las exportaciones de Taiwan, 44% de las de Hong Kong, 40% de Corea del Sur y 20% de Singapur. Como resultado de esta dependencia en el comercio, el lento crecimiento de la economía de Estados Unidos ha provocado grandes disminuciones en las importaciones de muchos productos hechos en Asia. Singapur fue quizás el país más golpeado, pues registró una tasa negativa de crecimiento de -2.0% en 1985, con una caída de 18% en las exportaciones. Corea del Sur registró una baja de 26.6% en sus exportaciones de televisiones

³⁵ Ver pp. 339-340.

³⁶ *Far Eastern Economic Review*, 5 de septiembre de 1985, p. 520.

a color a Estados Unidos, y de 47% en las órdenes para su industria de construcción de barcos.³⁷

El problema es la competencia creciente no sólo de otros PIR, sino también de países desarrollados. La carencia de financiamiento adecuado de fuentes extranjeras minará la capacidad de los PIR asiático-orientales para hacer la transición a la automatización de plantas manufactureras que permitiría a estas naciones (que han tenido aumentos consistentes en sus costos de mano de obra), enfrentar la competencia de Estados Unidos y Europa Occidental. Esfuerzos recientes de Corea del Sur para aumentar exportaciones a Japón fueron detenidas por las intenciones norteamericanas de entrar en el mercado japonés; ése fue uno de los resultados de regatear sobre medidas proteccionistas.³⁸ Sin embargo, la corriente puede cambiar de nuevo mientras que el reforzamiento dramático del yen japonés mueve la ventaja de los precios en mercados de exportación hacia los PIR asiático-orientales. Corea del Sur se perfila como el mayor ganador, porque compite más directamente con Japón en autos, acero y videocaseteras.³⁹ Samsung y Goldstar de Corea del Sur planearon construir 3.5 millones de videocaseteras en 1986, en vez de los 2.2 millones proyectados. Quizás la clave para la tentativa coreana de elevar las ventas a los Estados Unidos, sea el enorme impulso exportador que rodea la introducción del coche Hyundai en el mercado norteamericano.⁴⁰ Si tiene éxito, esto mejoraría la reputación de Corea del Sur como una de las primeras economías exportadoras del mundo.

CONCLUSIONES

Esta revisión de las estrategias de desarrollo actuales de los PIR latinoamericanos y asiático-orientales, demuestra que las estrategias están en flujo y sujetas a una cantidad considerable de tensión y de conflicto potencial. Los PIR continuarán implantando una variedad de desafíos, y la forma en que respondan a ellos forjará sus caminos de desarrollo en el futuro. Uno de los más grandes desafíos económicos de largo plazo de México, más allá de su atadura actual de la deuda, es la competencia industrial. Aunque México es vecino de la mayor economía del

³⁷ "The Air Goes of Asia's Business Ballon", *U.S. News and World Report*, 16 de diciembre de 1985, pp. 48-49.

³⁸ "NICs in a Twist", *Far Eastern Economic Review*, 26 de septiembre de 1985, pp. 99-100.

³⁹ "The 'Four Tigers' Are Pouncing on Japan's Markets", *Business Week*, 24 de marzo de 1986, pp. 48-49.

⁴⁰ "The Koreans Are Coming", *Business Week*, 23 de diciembre de 1985.

mundo y cuenta con un programa de industrialización de la frontera para dar acceso fácil a las exportaciones de manufacturas a Estados Unidos, la ineficiencia de la industria mexicana tradicionalmente le ha impedido convertirse en exportador importante. Sin embargo, recientemente la actuación de México ha mejorado mucho, al crecer las exportaciones de manufacturas en 45% entre abril de 1986 y abril de 1987.⁴¹ Para Brasil, la distribución desigual del ingreso continúa siendo un freno a sus esfuerzos de llegar a ser una nación industrial plenamente integrada, ya que la demanda efectiva interna de productos de mediano y alto costo está severamente restringida. Además, esta pobreza mutilante genera tensiones sociales y políticas en una sociedad que recientemente ha vuelto a democratizarse.

Tanto Corea del Sur como Taiwan enfrentan desafíos políticos serios, pero de diferente clase. Los problemas de Corea del Sur son internos, dada la rápida escalada de presiones para abrir la sociedad políticamente. La ola reciente de experiencias de redemocratización en América Latina casi seguramente conlleva un efecto profundo de demostración en otras partes del mundo; y en ninguna parte es mayor interés para la población local que en Corea del Sur, donde la prosperidad económica creciente ha agudizado el apetito de la gente por una participación política mayor. El problema principal de Taiwan, en contraste, es uno de legitimidad internacional. Se salió de las Naciones Unidas a principios de los setenta debido al asunto de sus relaciones con China continental, y aunque sus éxitos económicos pueden funcionar temporalmente como sustituto de una soberanía política plenamente reconocida, el futuro de Taiwan estará nublado hasta que se llegue a alguna forma de acomodo mutuo con la República Popular China.

¿Qué es lo que puede aprenderse de una comparación interregional de los modelos de desarrollo en América Latina y Asia Oriental? Este análisis, cuando menos, debería conducirnos a rechazar los falsos dilemas tan frecuentes en los debates sobre la experiencia de desarrollo de estos países. Crecimiento *versus* equidad, ISI *versus* IOE, agricultura *versus* industria, mercado *versus* Estado, son todas distinciones estériles que simplifican mucho el proceso de rápida transformación económica que ha caracterizado a los PIR.

La dicotomía entre las fuerzas del mercado y la intervención del gobierno confunde la fuerza motor fundamental en ambas regiones, que gira en torno a un sentido de dirección común y de destino compartido.

⁴¹ Mauricio de Maria y Campos, "El cambio estructural en la evolución reciente de la economía mexicana", en Miguel de la Madrid H. *et al.*, *Cambio estructural en México y en el mundo* (México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1987), p. 94.

Lo que parece distinguir la experiencia de desarrollo de Asia Oriental, son las relaciones efectivas y muy dinámicas que se han establecido entre el Estado y el sector privado, *no* el dominio de las fuerzas de mercado, la libre empresa y las liberalizaciones económicas.

Tanto el crecimiento como la equidad son cruciales. En sus esfuerzos de desarrollo, los PIR latinoamericanos y asiático-orientales se han industrializado usando tanto mercados internos como del exterior. Circunstancias históricas únicas o traumáticas, o factores culturales, desempeñan a menudo un papel importante en el establecimiento de prioridades que reciben los objetivos del desarrollo, así como en los medios usados para alcanzar estas metas. Mientras que los países no pueden sólo imitar las experiencias exitosas de otros, seguramente pueden aprender de ellas como una base para tomar mejores decisiones y hacer adaptaciones en el futuro.