

REPENSANDO LA TEORÍA DEL DESARROLLO: EXPERIENCIAS DEL ESTE DE ASIA Y AMÉRICA LATINA¹

GARY GEREFFI

LA SOCIOLOGÍA DEL DESARROLLO HA evolucionado por medio de la formulación de generalizaciones y paradigmas comparativos que incorporan la experiencia de un conjunto de sociedades particularmente dinámicas en el sistema mundial. En años recientes, el principal desafío para los estudios del desarrollo se ha desplazado al este de Asia. Las razones de esto son fáciles de comprender.

Japón y sus vecinos regionales, Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur, han logrado los avances económicos más impresionantes entre las naciones del mundo de la posguerra. Han registrado tasas récord de crecimiento económico no sólo durante la próspera década de los sesenta —cuando el comercio internacional y la inversión se encontraban en expansión a nivel mundial—, sino que también han logrado sostener su dinamismo a lo largo de los setenta y los ochenta, a pesar de incrementos severos en el precio del petróleo, de una recesión mundial, y de un creciente proteccionismo en su principales mercados de exportación. Más aún, este rápido crecimiento económico ha estado acompañado por una distribución relativamente igualitaria del ingreso. Resulta poco sorprendente que los especialistas en desarrollo estén intrigados por la experiencia del este asiático, al tiempo que tratan de entender cómo operan estas economías de elevado crecimiento y por qué han logrado tal capacidad de ajuste.

Este interés en el este de Asia ha dado un nuevo impulso a la investigación sobre cuestiones de desarrollo regional comparado. América Latina es un candidato idóneo para ser comparado con el este asiático. Ambas regiones son las más industrializadas del mundo en desarrollo, y México, Brasil y Argentina son los equivalentes latinoamericanos de

¹ Una versión modificada de este artículo aparecerá a fines de este año en un número especial de *Sociological Forum*.

los “cuatro tigres” del este de Asia (Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur). Sin embargo, en la década pasada, las naciones de América Latina encontraron dificultades para mantener sus niveles previos de crecimiento, al confrontar un voluminoso endeudamiento externo, elevadas tasas de inflación, escasez de capital para la inversión y una creciente marginación social y económica de grandes segmentos de su población.

Los países altamente industrializados del este de Asia y de América Latina han sido un campo fértil para el surgimiento de una variedad de teorías y de conceptos relacionados con el desarrollo del Tercer Mundo. Sin embargo, el peso de la evidencia utilizada en apoyo de estos planteamientos ha sido generalmente desigual entre ambas regiones. Las teorías y los conceptos, con frecuencia están sesgados puesto que sólo reflejan eventos de algunas de las naciones del este asiático y de América Latina, lo cual conduce a presentar erróneamente la realidad de las demás naciones.

Este trabajo constituye un esfuerzo por repensar algunos de los supuestos clave de la teoría del desarrollo y por identificar las falacias generadas, a partir de una lectura selectiva de la evidencia del este asiático y de América Latina. A pesar de que las naciones del este de Asia y de América Latina no cubren en su totalidad el espectro de posibilidades de desarrollo en el Tercer Mundo, constituyen una buena base para iniciar la construcción de generalizaciones comparativas sólidas, ya que incorporan un rango de variación más amplio, en términos de éxito económico, de arreglos políticos, y de instituciones sociales, que los países en cualquiera de las dos regiones consideradas aisladamente.

La primera parte de este trabajo presenta varias perspectivas teóricas sobre el desarrollo que subrayan ciertos rasgos clave de las experiencias del este asiático y de América Latina. Al mismo tiempo que estas teorías ofrecen algunos elementos de discernimiento importantes, cada una de ellas falla, en tanto que generaliza más allá de los casos que dieron lugar a los elementos mismos. El resto del trabajo se refiere a estas percepciones equivocadas, compara realidades del este de Asia y de América Latina y busca una reformulación y una síntesis parcial de las diversas perspectivas.

PERSPECTIVAS TEÓRICAS SOBRE EL DESARROLLO DEL ESTE DE ASIA Y AMÉRICA LATINA: PERCEPCIONES Y ERRORES DE CONCEPCIÓN

El término más popular para referirse a las economías diversificadas de alto crecimiento del este de Asia y de América Latina es el de *NIC's*

(*newly industrializing countries*). Esta expresión fue acuñada en la primera mitad de los setenta por las naciones capitalistas avanzadas preocupadas porque algunos países en desarrollo estaban expandiendo significativamente su participación, la producción y la exportación mundiales de bienes manufacturados.² La amenaza del surgimiento de otras economías como la de Japón era motivo de preocupación para las declinantes economías industriales de Occidente, y dio lugar en algunos círculos a llamados estridentes en favor del proteccionismo.

Una vez que estas tendencias económicas quedaron establecidas, el Banco Mundial y varios prominentes economistas neoclásicos comenzaron a ofrecer recomendaciones políticas claras relacionadas con las *estrategias de desarrollo* de estas naciones del Tercer Mundo. Ellos argumentaban que las estrategias de desarrollo orientadas-hacia-afuera, de los *NIC's* del este de Asia, conducían a un mejor desempeño económico, en términos de exportaciones, crecimiento económico y empleo, que las estrategias de desarrollo, orientadas-hacia-adentro, de los *NIC's* latinoamericanos.³ La implicación obvia era que los *NIC's* del este de Asia debían servir como modelo a ser emulado por el resto del mundo en desarrollo.

La teoría de los sistemas mundiales emplea el concepto de *países semiperiféricos* para identificar al estrato intermedio entre las naciones centrales y las periféricas que promueve la estabilidad y legitimidad de una economía mundial conformada por tres niveles. Los países de la zona semiperiférica, que incluye a los *NIC's* del este de Asia y de América Latina, supuestamente tienen la capacidad para mantenerse fuera de la periferia, mas no para elevarse al estrato superior.⁴

La teoría de la dependencia utiliza el término *desarrollo dependiente* para indicar que la dependencia estructural del capital y de los mercados externos de las naciones del Tercer Mundo, en rápido proceso de

² Los *NIC's* incluidos en el informe de la OCDE son Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong, Singapur, Brasil, México, España, Portugal, Grecia y Yugoslavia. Véase Organization for Economic Cooperation and Development, *The Impact of the Newly Industrializing Countries on Production and Trade in Manufactures*, París, OECD, 1979.

³ Bela Balassa, *The Newly Industrializing Countries in the World Economy*. New York, Pergamon Press, 1981, pp. 1-26; Bela Balassa, Gerardo Bueno, Pedro-Pablo Kuczynsky y Mario Henrique Simonsen, *Toward Renewed Economic Growth in Latin America*. Washington, D.C., Institute of International Economics, 1986; World Bank, *World Development Report*, 1987, capítulo 5.

⁴ Immanuel Wallerstein, "Dependence in an interdependent world: the limited possibilities of transformation within the capitalist world-economy", en *African Studies Review*, 17, 1974, pp. 1-26; Giovanni Arrighi y Jessica Drangel, "The stratification of the world-economy: an exploration of the semiperipheral zone", en *Review*, 10, 1986, pp. 9-74.

industrialización como los *NIC's* de América Latina y del este de Asia, restringe y distorsiona, aunque no es incompatible con el desarrollo económico capitalista.⁵ Ésta fue una desviación importante de las previas visiones “estagnacionistas” que afirmaban que la dependencia solamente podía conducir al subdesarrollo y a la revolución.⁶

Algunos científicos políticos argumentan que uno de los aspectos institucionales clave de los países con una industrialización tardía exitosa es el surgimiento de un *Estado desarrollista* (entendiéndose por este término al Estado promotor del desarrollo), orientado a la intervención en su economía —selectiva, pero sustancial—, con objeto de promover una rápida acumulación de capital y de progreso industrial. Tanto en América Latina como en el este de Asia, el Estado ha tendido a ser fuerte, centralizado, autoritario (con frecuencia bajo control militar), y a estar involucrado activamente en cuestiones económicas.⁷ Hay literatura que cuestiona si un Estado desarrollista constituye un prerrequisito para la industrialización capitalista de la periferia.

La literatura sobre *la nueva división internacional del trabajo* vincula el incremento reciente de exportaciones manufactureras provenientes del Tercer Mundo, con el surgimiento de un sistema manufacturero mundial basado en plataformas de exportación intensivas en trabajo, establecidas por corporaciones multinacionales en áreas de bajos salarios. La razón principal para crear esta nueva división internacional del trabajo es la explotación de la mano de obra de reserva a escala mundial.⁸

Una extensión de esta perspectiva, la *globalización de la producción*,

⁵ Peter Evans, *Dependent Development: The Alliance of Multinationals, State and Local Capital in Brazil*, Princeton, Princeton University Press, 1979; Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, *Dependency and Development in Latin America*, Berkeley, University of California Press, 1979; Thomas B. Gold, *Dependent Development in Taiwan*. Tesis doctoral, Universidad de Harvard, 1981; Hyun-Chin Lim, *Dependent Development in Korea, 1963-1979*. Seul, Seoul National University Press, 1985.

⁶ Gary Gereffi, *The Pharmaceutical Industry and Dependency in the Third World*. Princeton, Princeton University Press, 1983. Véase el capítulo 1 para una revisión de este debate.

⁷ Guillermo O'Donnell, *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*, Berkeley, CA., University of California Press, 1973; David C. Collier (ed.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1979; Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford, CA., Stanford University Press, 1987; Robert Wade, “Industrial Policy in East Asia —does it lead or follow the market?”, en Gary Gereffi y Donald Wyman (eds.), *Manufactured Miracles: Development Strategies in Latin America and East Asia*, Princeton, Princeton University Press (en prensa).

⁸ Folker Fröbel, Jürgen Heinrichs y Otto Kreye, *The New International Division of Labor*, Nueva York, Cambridge University Press, 1981.

argumenta que el desplazamiento de la capacidad manufacturera hacia unidades descentralizadas de producción, está ocurriendo tanto en las naciones avanzadas como en las que se encuentran en desarrollo, lo cual refleja el creciente control centralizado y la coordinación por parte de las corporaciones transnacionales de estas unidades descentralizadas de producción. Esto ha fomentado una mayor interdependencia internacional y ha aumentado la influencia de las corporaciones transnacionales sobre los gobiernos nacionales y sobre los trabajadores locales.⁹

Cada una de estas perspectivas teóricas y conceptuales contiene observaciones valiosas acerca del desarrollo de los *NIC's* de Asia y de América Latina. Sin embargo, la investigación comparativa reciente sugiere que algunas de estas generalizaciones son demasiado ambiciosas. Con frecuencia describen razonablemente bien una experiencia regional o un periodo temporal, pero no son útiles en todos los casos. Con objeto de facilitar la reformulación de las perspectivas teóricas previas, subrayaré las falacias y los errores de percepción implícitos en cada una de estas perspectivas.

1) Los *NIC's* del este de Asia y de América Latina no son realmente de industrialización "reciente", ni se han desarrollado en respuesta al mismo tipo de dinámica global. Probablemente porque se iniciaron como una reacción defensiva por parte de los países de la OCDE hacia las crecientes exportaciones del Tercer Mundo, muchos estudios de los *NIC's* han tendido a concentrarse, casi exclusivamente, en las exportaciones de manufacturas, descuidando implícita o explícitamente las oportunidades para países con vastos recursos naturales. Para comprender el surgimiento de los *NIC's* debemos adoptar una perspectiva más amplia, tanto histórica como del sistema mundial, sensible a los diferentes tipos de capacidades económicas de las naciones del Tercer Mundo.

2) El contraste entre las estrategias de desarrollo orientadas-hacia-afuera o hacia-adentro de los *NIC's* asiáticos y latinoamericanos, respectivamente, ha sido exagerado. Cada país, en las dos regiones, ha seguido una combinación de estrategias orientadas-hacia-afuera y hacia-adentro. Más aún, esta mezcla de estrategias de desarrollo es lo que nos ayuda a entender cómo la diversificación industrial ha conducido a una mayor flexibilidad exportadora en ambos conjuntos de *NIC's* en los ochenta.

⁹ David Gordon, "The global economy: new edifice or crumbling foundations?", *New Left Review* 168, 1988, pp. 24-64.

3) La zona semiperiférica agrupa un conjunto extremadamente diverso de países. Para poder entender el papel desempeñado por las naciones semiperiféricas en la actual economía mundial, necesitamos desagregar este concepto y concentrarnos en las características específicas de los *NIC's* en diferentes regiones geográficas tales como el este de Asia y América Latina.

4) El desarrollo dependiente es aplicable tanto a los *NIC's* del este de Asia como a los de América Latina. Sin embargo, la naturaleza y las consecuencias de la dependencia son diferentes en ambas regiones. La dependencia de los *NIC's* del este de Asia es producto de su fuerte utilización de la ayuda externa y del comercio con el exterior, mientras que la dependencia de los *NIC's* latinoamericanos es consecuencia de su extensivo involucramiento con las corporaciones y la banca transnacionales. Las consecuencias en términos de desarrollo de estos diferentes tipos de dependencia están subordinadas a la habilidad del Estado para convertir estos vínculos externos en ventajas para su nación. Esto estará en función de factores de carácter histórico e institucional.

5) Aunque existe un grado sustancial de intervención estatal en las economías de los *NIC's* de América Latina y del este de Asia (con la excepción de Hong Kong), el Estado desarrollista no es el mismo en ambas regiones. Los objetivos, bases sociales e instrumentos de política del Estado son muy diferentes en cada nación, y tienen implicaciones importantes para el ejercicio de la autonomía estatal en áreas tales como la política industrial.

6) La nueva división internacional del trabajo pone énfasis excesivo en el uso intensivo de la mano de obra y en las actividades de ensamblado de la producción exportadora de los *NIC's*, aspectos que caracterizan solamente la fase inicial de sus esfuerzos exportadores. A partir de los ochenta, tanto los *NIC's* del este de Asia como los de América Latina, se han inclinado hacia exportaciones más intensivas en tecnología y trabajo especializado, concentrándose en productos con alto valor agregado. Más aún, estas nuevas industrias de exportación no constituyen "enclaves exportadores"; al contrario, promueven elevados niveles de integración con una base industrial local bien desarrollada.

7) La perspectiva de la globalización de la producción subraya correctamente el surgimiento de un sistema global de manufactura, descentralizado, en el cual la capacidad de producción se encuentra dispersa en un número sin precedente de países, tanto en desarrollo como industrializados. Sin embargo, esta tendencia no descansa solamente sobre la base de un dominio cada vez más centralizado y coordinado por parte de las corporaciones transnacionales. En la actualidad,

en muchos de los países del Tercer Mundo las principales empresas exportadoras son locales y privadas.

En lo que resta de este trabajo se proporcionará evidencia en apoyo de estos argumentos, y se sugerirán direcciones para una nueva síntesis teórica.

LOS NIC'S EN EL CONTEXTO HISTÓRICO Y DEL SISTEMA MUNDIAL

Los NIC's del este de Asia y de América Latina constituyen un grupo muy heterogéneo, con diferencias importantes en términos del tamaño de las poblaciones, áreas territoriales, recursos naturales, aspectos culturales, regímenes políticos, estructuras sociales, ingresos *per capita* y políticas económicas. Sin embargo, estas naciones tienden a presentar varios rasgos dinámicos comunes por los cuales se les percibe como "historias de éxito" industrial: un crecimiento económico rápido y relativamente sostenido, basado en un notable incremento en la proporción del sector manufacturero en el producto y el empleo totales; una creciente diversificación de la producción industrial que permite a cada nación producir una mayor variedad de bienes manufacturados y una expansión acelerada de las exportaciones con énfasis en las manufacturas.

Los NIC's del este de Asia y de América Latina se encuentran en niveles similares de desarrollo industrial. Todos ellos se ubican en el nivel de países de ingreso medio-alto de acuerdo con la clasificación del Banco Mundial, a pesar de que el producto nacional bruto *per capita* promedio de las naciones del este de Asia, fue considerablemente mayor en 1986: Brasil, \$1 810; México, \$1 860; Argentina, \$2 350; Corea del Sur, \$2 370; Taiwán, \$4 040; Hong Kong, \$6 910, y Singapur, \$7 410.¹⁰ Sin embargo, mientras que los NIC's del este asiático crecieron rápidamente durante los ochenta, los NIC's latinoamericanos sufrieron un deterioro en términos absolutos y relativos.

Las cifras de PNB *per cápita* de 1981, destacan ambas tendencias: \$1 700 para Corea del Sur; \$2 220 para Brasil; \$2 250 para México; \$2 560 para Argentina y Taiwán; \$5 100 para Hong Kong, y \$5 240 para Singapur.¹¹ Los NIC's latinoamericanos tuvieron ingresos *per cápita* sustancialmente inferiores en 1986, comparados con los de

¹⁰ World Bank, *World Development Report*, 1988, p. 223; Council for Economic Planning and Development, *Taiwan Statistical Data Book*, 1988, Taipei, Taiwan, 1988, p. 29.

¹¹ World Bank, *World Development Report*, 1983, p. 149; Council for Economic Planning and Development, *op. cit.*, p. 29.

cinco años antes. Los *NIC's* del este asiático, por otra parte, incrementaron sensiblemente sus ingresos promedio en los ochenta.

La manufactura ha constituido la base del desarrollo para los *NIC's* de ambas regiones. La participación del sector manufacturero en el producto interno bruto en 1986 fue de 21% en Hong Kong; 26 en México; 27 en Singapur; 28 en Brasil; 30 en Corea del Sur; 31 en Argentina, y 39% en Taiwán.¹² La importancia de las actividades manufactureras en los *NIC's* es mucho mayor que en Estados Unidos (14%) y que en muchas de las otras economías industriales avanzadas, incluyendo a Japón (30%), donde ahora corresponde la mayor proporción de la economía al sector servicios.

Los *NIC's* del este de Asia y América Latina han realizado intensos esfuerzos de promoción exportadora desde 1965, cuando las ventas externas de la mayoría de estas naciones sumaron entre 1 000 y 1 600 millones de dólares; Taiwán (500 millones) y Corea del Sur (200 millones) quedaron rezagadas frente a las otras. Dos décadas después, los *NIC's* del este de Asia habían ya consolidado su posición como los exportadores más importantes del Tercer Mundo. Taiwán se ubicaba al principio de la lista con \$40 000 millones en exportaciones, seguido por Hong Kong y Corea del Sur con exportaciones totales de 35 000 millones cada uno. Singapur y Brasil ocuparon un segundo lugar con 22 000 millones de exportaciones cada uno, seguidos por México (16 000 millones), y a una distancia considerable Argentina (7 000 millones) (ver cuadro 1). Así, los tres "superexportadores" del este asiático, se colocaron muy por encima de los otros *NIC's* en lo que a actividad exportadora se refiere.

Los *NIC's* varían también considerablemente en cuanto al grado de orientación externa. Las naciones del este de Asia presentan economías orientadas-hacia-afuera en las cuales, en la primera mitad de los ochenta, las exportaciones correspondían a 35% del PIB en Corea del Sur y a más de 50% en Taiwán, siendo esta cifra superior a 100% del PIB en las ciudades-Estado de Hong Kong y Singapur. Esto contrasta con índices exportación/PIB de tan sólo 10 a 13% en los *NIC's* latinoamericanos más grandes.¹³ Los *NIC's* del este de Asia, en parte debido a su menor tamaño, son así más dependientes del comercio con el exterior que sus contrapartes de América Latina.

Sin embargo, el crecimiento económico de los *NIC's* de ambas regiones ha ocurrido en distintas fases históricas y a ritmos diferentes.

¹² World Bank, *World Development Report*, 1988, p. 227; *Council for Economic Planning and Development*, *op. cit.*, p. 41.

¹³ World Bank, *World Development Report*, 1988, pp. 227 y 243.

Más aún, los cambios en el sistema mundial han moldeado profundamente los patrones de industrialización del mundo en desarrollo.

En realidad, la frase “países en proceso de industrialización reciente” (*NIC's*) resulta imprecisa cuando se aplica a Argentina, Brasil y México, dado que estos países iniciaron su primera gran ola de industrias sustitutivas de importaciones en los años treinta y cuarenta, como respuesta a las dislocaciones económicas internacionales, causadas por la Gran Depresión y por la Segunda Guerra Mundial.¹⁴ En América Latina, “el desplome mundial de 1929-1933 redujo el poder de compra de las exportaciones del continente en 60%, terminando con la posibilidad de acceso al endeudamiento externo. La mayor parte de los países se vieron obligados a suspender la convertibilidad de sus monedas, a cortar radicalmente sus importaciones y a aplicar medidas para estimular la producción de sustitutos internos”.¹⁵ Mientras que la producción manufacturera de los países avanzados declinó precipitadamente durante los treinta, la demanda de productos generada por la Segunda Guerra Mundial, de hecho tuvo un impacto expansivo sobre los países del Tercer Mundo que ayudaron a proveer a las potencias en conflicto.¹⁶

La expansión económica de la posguerra con los Estados Unidos como líder hegemónico de la economía capitalista mundial fue alimentada por una década de reconstrucción en Europa y Asia. La revitalización de la inversión extranjera directa (IED) y del comercio internacional, sentó las bases para una nueva división internacional del trabajo, basada en redes crecientemente complejas de producción y aprovisionamiento industrial, así como en nuevas formas de especialización geográfica.¹⁷

¹⁴ De hecho, el proceso de crecimiento industrial en los países latinoamericanos más grandes, estaba ya en marcha durante el periodo de entre guerras. El deterioro en los términos de intercambio de las exportaciones agrícolas, comenzó en el decenio de los años veinte, reflejando la caída en la demanda y el aumento en la oferta de bienes agrícolas en las naciones industrializadas, y la adopción del proteccionismo en muchos países de la Europa continental. Esto llevó al fin del modelo de exportación de productos primarios y sirvió como incentivo para la industrialización, mediante la sustitución de importaciones. Ver Rosemary Thorp, *Latin America in the 1930s: The Role of the Periphery in the World Crisis*, Oxford, Macmillan Press, 1984 y Roberto Cortés Conde y Shane J. Hunt (eds.), *The Latin American Economies: Growth and the Export Sector, 1880-1930*, Nueva York, Holmes and Meier, 1985. La crisis de 1929, entonces, en lugar de representar un cambio repentino, resaltó, de manera importante, las tendencias originadas en los años inmediatamente posteriores a la Primera Guerra Mundial.

¹⁵ Nigel Harris, *The End of the Third World: Newly Industrializing Countries and the Decline of an Ideology*, Nueva York, Viking Penguin, 1987, pp. 17 y 74.

¹⁶ David Gordon, *op. cit.*, pp. 34-35.

¹⁷ Fröbel, *op. cit.*

Los *NIC's* de América Latina buscaron profundizar su proceso de industrialización hacia la mitad de los años cincuenta, a través de la apertura a nueva olas de IED provenientes de Estados Unidos, Europa Occidental y, eventualmente, Japón. Mientras que los inversionistas extranjeros, en América Latina, se habían concentrado tradicionalmente en proyectos de exportación, orientados a la minería, al petróleo y a los productos agrícolas, la IED de la posguerra se dirigió a inversiones sustitutivas de importaciones en industrias manufactureras avanzadas, tales como la automotriz, la de productos químicos, o la de maquinaria y productos farmacéuticos, cuya producción era destinada de manera fundamental a los mercados internos relativamente grandes, de América Latina.

Los *NIC's* del este asiático siguieron una secuencia distinta. Estos países no iniciaron su rápido crecimiento económico sino hasta la segunda mitad de los sesenta, después de un prolongado periodo de colonización japonesa previo a 1945, y con una gran cantidad de ayuda norteamericana durante las dos décadas siguientes. Durante los años sesenta, Hong Kong, Singapur, Corea del Sur y Taiwán, siguieron políticas de industrialización de orientación externa, cuyo objeto era generar divisas a través de la exportación de manufacturas. En esta primera fase de expansión exportadora, el rápido crecimiento de los *NIC's* del este de Asia, estaba cimentado en industrias ligeras e intensivas en trabajo, tales como textiles, ropa y equipo electrónico. Sin embargo, en fases subsecuentes, Corea del Sur, Taiwán y Singapur lograron tener éxito en industrias más pesadas como las del acero, la petroquímica, los astilleros, la manufactura de vehículos y la de computadoras, industrias poco adecuadas a su dotación original de factores (materias primas escasas, trabajo no calificado y mercados pequeños).

El surgimiento y la evolución de los *NIC's* es producto de desplazamientos cíclicos en la economía mundial más que una respuesta mecánica a las ventajas comparativas inherentes a cada país. La industrialización sustitutiva de importaciones, seguida por los *NIC's* latinoamericanos durante los años treinta y cuarenta también fue la estrategia de desarrollo, elegida por otras naciones en el periodo de la posguerra, incluyendo a India y a los países socialistas europeos, con la Unión Soviética a la cabeza. De manera similar, la orientación-hacia-afuera de los *NIC's* del este de Asia en los sesenta, anticipaba otros esfuerzos de promoción exportadora para las décadas siguientes por parte de una gran diversidad de países en desarrollo, incluyendo a los *NIC's* latinoamericanos.

Cuando cambiaron las condiciones que hicieron de la sustitución de importaciones, una opción atractiva y viable para muchos países,

surgió un interés general en las políticas de promoción exportadora. Para lograr una mejor visión de la relación dinámica entre los patrones industrializadores de orientación interna y externa, necesitamos examinar más detenidamente las estrategias de desarrollo seguidas por los *NIC's* de América Latina y del este de Asia.

LA INTERRELACIÓN DINÁMICA DE LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO

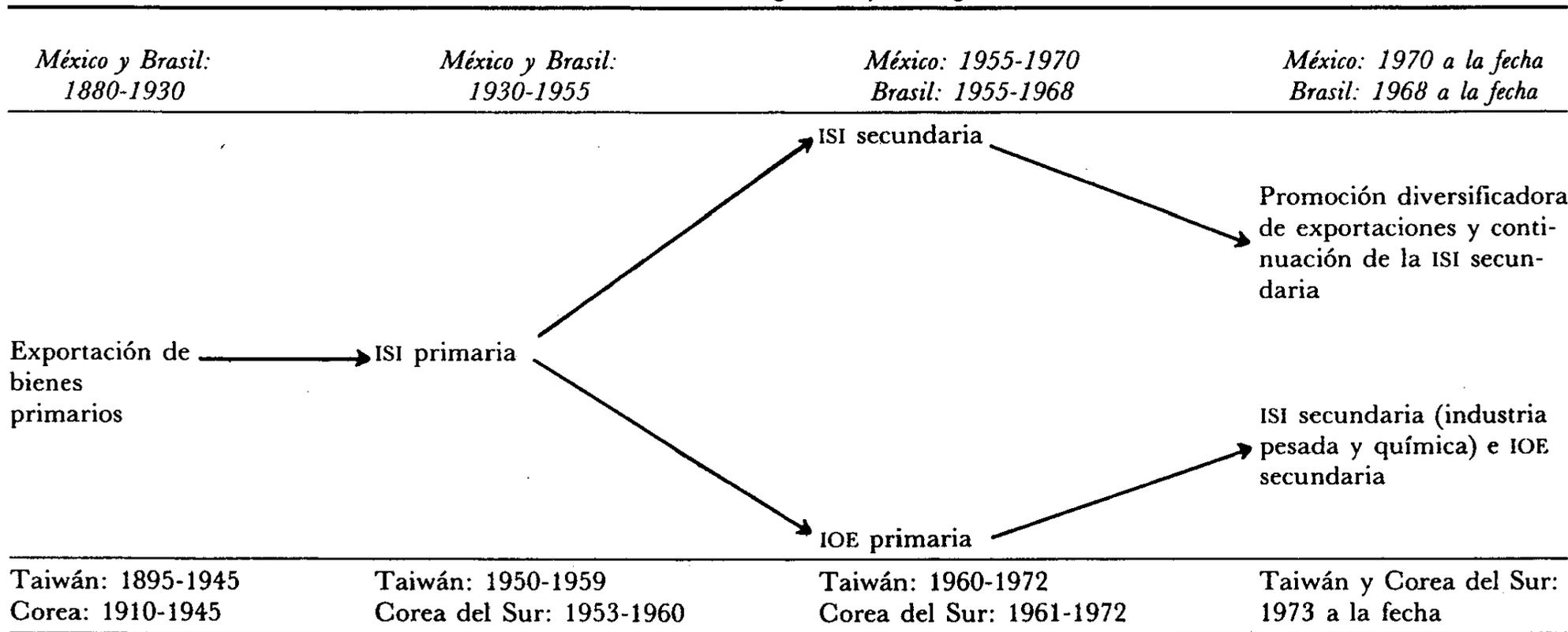
Con base en una visión histórica amplia de la industrialización en los *NIC's* de América Latina y del este de Asia es posible identificar cinco fases principales de desarrollo industrial. Tres de éstas tienen una orientación externa: la exportación de bienes primarios y las industrializaciones primaria y secundaria, orientadas a la exportación (IOE). Las otras dos son de orientación interna: la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) primaria y la ISI secundaria. Cada fase se distingue a su vez por el tipo de productos.

En la fase de *exportación de bienes primarios*, los productos son, típicamente, materias primas sin procesar o semiprocesadas (bienes agrícolas, minerales, petróleo, etc.). En la *ISI primaria*, el objetivo es producir localmente algunos de los bienes de consumo básicos que están siendo importados, y en casi todos los países las industrias clave durante esta fase son las de textiles, ropa, calzado y procesamiento de alimentos. La *ISI secundaria* consiste en producir internamente una variedad de manufacturas intensivas en capital y tecnología, que antes se importaban, tales como: bienes de consumo duradero (por ejemplo, automóviles), bienes intermedios (por ejemplo, petroquímicos y acero), bienes de capital (por ejemplo, maquinaria pesada). Ambas fases de la IOE incorporan la exportación de manufacturas. En la *IOE primaria*, éstas tienden a ser productos intensivos en trabajo, mientras que en la *ISI secundaria* se incluyen productos con un mayor valor agregado, intensivos en trabajo calificado y que requieren de una base industrial local más plenamente desarrollada.

De acuerdo con este esquema, las principales fases del desarrollo industrial en México, Brasil, Corea del Sur y Taiwán, se presentan en el cuadro 1. Cada uno de los dos pares regionales de *NIC's* ha seguido una secuencia de estrategias de desarrollo que se aproximan mucho a los tipos ideales de ISI e IOE mencionados anteriormente, además de una estrategia "mixta" en el periodo más reciente. Un análisis de estas secuencias se muestra en el cuadro 1, y sugiere las siguientes conclusiones.¹⁸

¹⁸ Gereffi y Wyman (eds.), *op. cit.*

CUADRO 1
Estrategias de desarrollo en América Latina y el este de Asia:
similitudes, convergencias y divergencias



ISI = Industrialización sustitutiva de importaciones.
IOE = Industrialización orientada a la exportación.

Primero, el contraste hecho con frecuencia entre los *NIC's* de América Latina y los del este de Asia presentando estrategias de desarrollo de orientaciones interna y externa respectivamente, constituye una sobresimplificación. Mientras que esta distinción es apropiada para algunos periodos, una perspectiva histórica muestra que cada uno de estos *NIC's* ha seguido *ambas* estrategias.

Cada nación, con excepción de Gran Bretaña, durante el periodo de la Revolución industrial, pasó por una etapa inicial de ISI en que la protección se extendió a las incipientes industrias manufactureras, orientadas a los mercados internos. Más aún, cada uno de los *NIC's* ha seguido, subsecuentemente, una combinación de ISI avanzada y diferentes tipos de IOE para evitar las limitaciones inherentes a la dependencia exclusiva de los mercados internos o externos, y también para facilitar la diversificación y la sofisticación industriales, necesarias para continuar siendo competitivos en la economía mundial. De hecho, más que constituir alternativas mutuamente excluyentes, las vías de la ISI y de la IOE han sido complementarias e interactivas.¹⁹

Segundo, las fases iniciales de la industrialización —exportación de bienes primarios e ISI primaria— fueron comunes a todos los *NIC's* de ambas regiones. La divergencia subsecuente en el desarrollo de cada región se debió a la forma en que cada país respondió a los problemas asociados con la continuación de la ISI primaria. Estos problemas incluían presiones sobre balanza de pagos, creciente inflación, elevados niveles de dependencia de la importación de bienes intermedios y de capital, así como bajos niveles de exportación de manufacturas.²⁰

Tercero, la duración y temporalidad de estos patrones de desarrollo varían por región. La ISI primaria comenzó más tempranamente y fue más prolongada y populista en América Latina que en el este asiático. La temporalidad ayuda a explicar la evolución de la estrategia, pues las oportunidades y las restricciones que inciden en las posibilidades de desarrollo varían constantemente. Los *NIC's* del este de Asia empezaron a poner énfasis en la exportación de productos manufacturados durante un periodo de dinamismo extraordinario en la economía

¹⁹ Este punto está ampliamente documentado en Gereffi y Wyman, *ibid.*

²⁰ Los problemas asociados con la ISI en América Latina, son discutidos en Werner Baer, "Import substitution and industrialization in Latin America: experience and interpretations", *Latin American Research Review* 7, 1972, pp. 95-122 y Albert O. Hirschman, "The political economy of import-substituting industrialization in Latin America", *The Quarterly Journal of Economics*, 82, 1968, pp. 2-32. Para problemas similares en los países del este de Asia, ver Ching-yuang Lin, *Industrialization in Taiwan, 1946-1972*, Nueva York, Praeger, 1973, pp. 68-74 y Frederic C. Deyo (ed.), *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, Ithaca, Cornell University Press, 1987.

mundial. Las dos décadas que precedieron a la crisis económica global de los setenta presenciaron tasas anuales de crecimiento de la producción industrial mundial (aproximadamente 5.6%) y del comercio mundial (alrededor de 7.3%) sin precedente, tasas de inflación relativamente bajas y elevados niveles de empleo en los países industrializados, así como arreglos monetarios internacionales estables. La expansión del comercio mundial fue muy rápida entre 1960 y 1973, cuando la tasa promedio de crecimiento anual de las exportaciones llegó a casi 9 por ciento.

Sin embargo, a partir de 1973 la economía internacional entró en un periodo problemático. Desde 1973 y hasta el final de la década, el crecimiento anual del comercio mundial cayó a 4.5%, al tiempo que las exportaciones manufactureras de los países en desarrollo comenzaron a enfrentar medidas proteccionistas cada vez más severas en los mercados industrializados. Estas nuevas tendencias constituyeron uno de los factores que condujeron a los *NIC's*, del este de Asia, a modificar su estrategia de IOE en los setenta.

Cuarto, las estrategias de desarrollo de los *NIC's* de América Latina y del este de Asia muestran algunos signos de convergencia en los setenta y en los ochenta. Para apoyar esta tesis de convergencia es necesario distinguir dos subfases durante el periodo más reciente. En los setenta, México y Brasil comenzaron a expandir tanto sus exportaciones de bienes primarios (petróleo, soya, minerales, etc.) como sus exportaciones manufactureras, así como a acelerar su endeudamiento externo con el fin de captar divisas suficientes para financiar las importaciones necesarias para proseguir con la ISI secundaria. Esta "diversificación de exportaciones" fue una estrategia importante que se sumó al interés anterior por lograr una industrialización más profunda.

Por otra parte, entre 1973 y 1979, Corea del Sur y Taiwán, dieron una mayor importancia a la industrialización pesada y a la industria química, concentrándose en la producción de acero, automóviles, astilleros y petroquímicos. El objetivo de la industrialización pesada y en el área química en el este de Asia era doble: desarrollar una capacidad productiva nacional en estos sectores —justificado con base en consideraciones de seguridad nacional y sustitución de importaciones— y establecer las bases para la diversificación futura de las exportaciones. Así, los *NIC's* decidieron complementar sus estrategias previas, originadas en los años sesenta (ISI secundaria e IOE primaria, respectivamente) con elementos de la otra estrategia con el fin de incrementar los beneficios resultantes de la aplicación simultánea de estrategias orientadas hacia el interior y hacia el exterior.

Queda claro que ni la estrategia orientada-hacia-adentro ni la orien-

tada-hacia-afuera son panaceas económicas. Ambas son susceptibles a restricciones y vulnerabilidades sistémicas, tales como problemas recurrentes de balanza de pagos, inflación persistente y deterioro de relaciones comerciales clave.²¹ Sin embargo, los *NIC's*, en cada región, han adaptado o cambiado de estrategia de desarrollo en respuesta a estos problemas logrando desplazarse a un patrón más diversificado de crecimiento exportador en los ochenta.

DESAGREGANDO LA SEMIPERIFERIA

La perspectiva del sistema mundial aplicada al estudio del desarrollo supone que todas las áreas del mundo se encuentran en algún lugar dentro de una división del trabajo única, en la que los diversos países ocupan una de estas tres posiciones: centro, semiperiferia y periferia. Las posibilidades de desarrollo de un país se encuentran restringidas por su localización estructural en esta división jerárquica del trabajo, así como por la evolución cíclica y secular del sistema mundial como un todo. Desplazarse de una posición a otra, significa asumir un nuevo papel en la economía capitalista mundial, no escaparse del sistema.

Aunque las categorías de centro, semiperiferia y periferia han sido útiles para delinear las tendencias de largo plazo en el sistema mundial, son demasiado generales para ayudar a la descripción y al análisis de la dinámica de corto plazo del desarrollo contemporáneo. La semiperiferia es un concepto particularmente impreciso; resulta central para la teoría del sistema mundial, pero es muy difícil identificar a los países que supuestamente pertenecen a esa categoría y los papeles que desempeñan en la economía mundial.

Las experiencias de desarrollo de los *NIC's* de América Latina y del este de Asia nos permiten desagregar y poner a prueba la utilidad del concepto de semiperiferia. Estos países son claramente miembros de la zona semiperiférica, aunque existen diferencias sustanciales tanto en el interior como entre cada grupo regional de *NIC's*. Así, podemos preguntar qué es lo que estos países tienen en común que los hace semiperiféricos o, alternativamente, podríamos decidir si existe más de un tipo de semiperiferia en el sistema mundial.²²

²¹ Las limitaciones inherentes a ambas estrategias de desarrollo —sustitución de importaciones y orientación a las exportaciones— de los *NIC's* son presentadas en Gary Gereffi, "La restructuración industrial en América Latina y Asia Oriental", *Foro Internacional* (enero-marzo), Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, 1988.

²² Roger Nemeth y David. A. Smith, "International trade and world-system

Si nos concentramos en el desempeño exportador de los *NIC's* durante las dos últimas décadas, surgen varios patrones interesantes (ver tabla 1). Primero, en 1965 todos los *NIC's*, excepto Hong Kong, eran básicamente exportadores de materias primas. En 1986, los productos manufacturados constituían más de 90% de las exportaciones totales de Taiwán, Corea del Sur y Hong Kong, mientras que para los *NIC's* latinoamericanos, las manufacturas constituían tan sólo de 25 a 40% de las exportaciones totales. Singapur constituye un caso intermedio, en tanto que una tercera parte de sus exportaciones estaba constituida por bienes primarios, principalmente productos relacionados con el petróleo, y dos terceras partes eran bienes manufacturados.

Esta agrupación regional se refuerza cuando se examinan los tipos de productos manufacturados exportados por los *NIC's*. Hong Kong y Corea del Sur han conservado una fuerte base exportadora en dos industrias tradicionales, que constituyeron sus soportes económicos desde el inicio de la IOE en los sesenta, textiles y vestido, mientras que Taiwán desarrolló subsecuentemente una capacidad exportadora significativa en esas áreas. Para los otros *NIC's*, las exportaciones de textiles y de vestidos no han sido importantes.

En la actualidad, resulta más sorprendente el hecho de que el sector exportador *líder* de los *NIC's* del este asiático (con excepción de Hong Kong) es el correspondiente a maquinaria y equipo de transporte, que constituye de una a dos quintas partes de sus exportaciones totales en 1986. De las naciones latinoamericanas, México y Brasil fueron también prominentes exportadores de maquinaria y equipo de transporte (18 y 15% respectivamente) mientras que las ventas argentinas en este sector fueron limitadas (6%).

Así, los *NIC's* del este de Asia, han mostrado un grado considerable de diversidad exportadora en la medida en que han evolucionado hacia industrias más intensivas en trabajo especializado y en capital a lo largo de las dos décadas pasadas. Por otra parte, los *NIC's* de América Latina mantienen una clara inclinación hacia la exportación de bienes primarios, aunque las exportaciones manufactureras están ganando importancia.

Aunque la *diversificación* de las exportaciones de los *NIC's* hacia bienes manufacturados no tradicionales es ahora una tendencia clara, la tendencia de los *NIC's* a desarrollar mayores niveles de *especialización*,

structure: a multiple network analysis", *Review* 8, 1985, pp. 517-560, han encontrado evidencia de semiperiferias "fuertes" y "débiles" en su sofisticado análisis de redes múltiples de comercio internacional y de la estructura del sistema mundial.

TABLA 1
Exportaciones de los NIC's del este de Asia y América Latina, 1965 y 1986

País	Porcentaje del total de exportaciones ^a											
	Exportaciones (mil millones de dls.)		Exportaciones/ PNB (%)		Bienes primarios		Textiles y ropa		Maquinaria y equipo de transporte		Otras manufacturas	
	1965	1986	1965	1986	1965	1986	1965	1986	1965	1986	1965	1986
Taiwán	0.5	39.8	18	52	59	9	39.58	18	4	29	32	44
Hong Kong	1.1	35.4	51	94 ^b	13	8	34.43	35	6	21	38	36
Corea del Sur	0.2	34.7	7	35	40	9	32.27	25	3	33	29	33
Singapur	1.0	22.5	103	130	65	33	22.65	5	11	38	18	25
Brasil	1.6	22.4	8	12 ^b	92	60	22.14	3	2	15	6	23
México	1.1	16.2	5	13	84	70	16.32	2	1	18	12	10
Argentina	1.5	6.9	9	10	94	77	6.09	2	1	6	5	14

^a Los porcentajes pueden no sumar 100 debido a errores de aproximación.

^b 1985. Las cifras de exportaciones de Hong Kong (30 200 millones) y de Brasil (25 600 millones) en 1985 son del Banco Mundial, *World Development Report*, 1987, p. 221.

Fuentes: Banco Mundial, *World Development Report*, 1988, pp. 242-245. Las cifras de exportaciones de 1965 para todos los países excepto Taiwán son del FMI, *International Financial Statistics Yearbook*, 1986, pp. 114-117. El total de exportaciones de Taiwán en 1965 aparece en Council for Economic Planning and Development, *Taiwan Statistical Data Book*, 1988, p. 208.

en sus perfiles de exportación,²³ es menos reconocida. Éste es un fenómeno extremadamente importante puesto que comienza a desafiar varios de nuestros supuestos acerca del desarrollo. Ambos *NIC's* están diferenciándose cada vez más tanto en el interior de las regiones como entre ellos, en la medida en que cada nación establece "nichos" de exportación en la economía mundial. Adicionalmente, los países no están especializándose sólo en ciertas industrias manufactureras, sino también en diferentes etapas de la producción dentro de una sola industria. Las cadenas de bienes primarios y las redes exportadoras están remplazando así a las naciones-Estado como unidades clave de análisis en el sistema manufacturero global contemporáneo.²⁴

La especialización incluye tanto productos primarios como bienes manufacturados. Aunque las exportaciones de bienes primarios son importantes generadoras de divisas en los tres *NIC's* latinoamericanos, existe un subpatrón importante: Argentina se especializa en pieles y carne, Brasil en café, cocoa y soya y México en petróleo. Obviamente, estos diversos productos vinculan a los países latinoamericanos con los mercados mundiales de diferentes maneras.

Los *NIC's* del este de Asia sobresalen entre los países del Tercer Mundo como los más exitosos exportadores de bienes de consumo terminados hacia los mercados de países desarrollados, especialmente Estados Unidos. Los productos en que se ha especializado Hong Kong incluyen ropa, juguetes y relojes. Taiwán, Corea del Sur y Brasil han sido los principales exportadores de calzado a lo largo de los ochenta, pero cada uno ocupa un "nicho" especial en esta industria. El producto principal de Corea del Sur es el calzado deportivo de piel, Taiwán es el principal proveedor de calzado de vinil, plástico y hule a Estados Unidos, mientras que Brasil se concentra en calzado y sandalias de piel para dama. Hasta las exportaciones de juguetes se encuentran altamente especializadas. Taiwán hace muñecas; Corea del Sur, animales, y Hong Kong, produce juguetes eléctricos.²⁵

Si los países semiperiféricos poseen papeles distintivos en la economía mundial, entonces debemos ir más allá del nivel regional de desagregación, que nos permite contrastar los modelos de desarrollo del

²³ Gary Gereffi, "Development strategies and the global factory: Latin America and East Asia", *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, septiembre, 1989.

²⁴ Para una discusión de cómo estudiar las cadenas de bienes primarios, ver Terence K. Hopkins e Immanuel Wallerstein, "Commodity chains in the world-economy prior to 1800", *Review* 10, 1986, pp. 157-170.

²⁵ Gary Gereffi, "Development strategies and the global factory: Latin America and East Asia", *op. cit.*

este de Asia y América Latina. Las importantes diferencias en los perfiles nacionales de exportación indican que también existen papeles más individualizados para los *NIC*'s dentro de cada región.

DESARROLLO DEPENDIENTE EN AMÉRICA LATINA Y EL ESTE DE ASIA

La teoría de la dependencia presenta deficiencias que resultan de su preocupación por el desarrollo de los *NIC*'s de América Latina. La literatura sobre "desarrollo dependiente" se inspiró fuertemente en la experiencia de las naciones latinoamericanas, y percibió los problemas del desarrollo dependiente del Tercer Mundo a la luz de las cuestiones de inversión y deuda. De aquí que se haya argumentado que la teoría de la dependencia sea poco relevante para los *NIC*'s del este de Asia;²⁶ de hecho, han experimentado dos formas distintas de dependencia: la de la asistencia de Estados Unidos, en los cincuenta, y la del comercio, fundamentalmente con Estados Unidos, a partir de los sesenta. Las consecuencias internas y externas de cada forma de dependencia son diferentes.

Para abordar el tema del desarrollo dependiente en términos regionales comparados, el concepto de vínculos económicos transnacionales (VET) es muy útil. Existen cuatro VET's principales: asistencia externa, comercio exterior, inversión extranjera directa y préstamos externos, que afectan las estrategias de desarrollo de diversas maneras.²⁷

Primero, estos vínculos representan recursos económicos que pueden ser utilizados, individualmente o en diversas combinaciones, para financiar el desarrollo. Por ejemplo, la inversión extranjera directa (IED) apoyó a la ISI secundaria en América Latina, de la misma forma en que los flujos masivos de asistencia externa hicieron posible la ISI primaria en el este de Asia.

Segundo, la disponibilidad de estos recursos está condicionada por algunos factores que no se encuentran bajo el control de las naciones-Estado, y por otros que sí lo están. Los factores que escapan al control de los países individuales incluyen las condiciones económicas globales

²⁶ Alice H. Amsden, "Taiwan's economic history: a case of étatism and a challenge to dependency theory", *Modern China* 5, 1979, pp. 341-380; Richard E. Barrett y Martin King Whyte, "Dependency theory and Taiwan: analysis of a deviant case", *American Journal of Sociology*, 87, 1982, pp. 1064-1089; Peter L. Berger, *The Capitalist Revolution*, Nueva York, Basic Books, 1986.

²⁷ Gary Gereffi y Donald Wyman, "Determinants of Development Strategies in Latin America and East Asia", en Stephen Haggard y Chung-in Moon (eds.), *Pacific Dynamics: The International Politics of Industrial Change*, Boulder, Westview Press, 1989.

(por ejemplo las tendencias del comercio mundial), así como las presiones geopolíticas que ayudan a canalizar capital hacia ciertos países alejándolo de otros. Por otra parte, las políticas nacionales relativas a inversión extranjera, a niveles salariales internos y al grado de estabilidad política en un país, pueden incidir también sobre el desempeño de los VET's.

Tercero, el destino y el uso de los VET's en un país afectan no sólo los resultados en términos de desarrollo (de acuerdo a cómo se emplean los recursos), sino también, la elección de la estrategia (a través de su influencia sobre el poder económico de los agentes internos). Por ejemplo, es importante el hecho de que estos recursos sean utilizados para financiar importaciones suntuarias para los ricos o para la construcción de sistemas de riego y carreteras; de la misma manera, es importante saber si la presencia de estos recursos fortalece a las élites agrarias, a las clases medias urbanas, a la burguesía industrial o a la clase obrera urbana.

En el cuadro 2 se identifica la importancia relativa de cada uno de los VET's en Brasil, México, Corea del Sur y Taiwán, para las diferentes estrategias de desarrollo presentadas con anterioridad. Las ponderaciones "alta", "media" y "baja" en el cuadro 2 están basadas en estimaciones del peso relativo de los VET's en cada economía, comparando con el de otros países en desarrollo en etapas similares del proceso de industrialización.

La variación interregional, en cuanto al papel que desempeñan los VET's en los NIC's de América Latina y del este de Asia, es considerable. Primero, la relevancia de los VET's varía marcadamente dentro de cada región de acuerdo con la estrategia seguida, dado que cada etapa de la industrialización está asociada con una mezcla diferente de recursos externos utilizados para financiar el desarrollo. Por ejemplo, en el este de Asia la ISI primaria se sustentó, de manera considerable, en la asistencia externa y muy poco en el comercio de exportación, mientras que la IOE descansaba en exportaciones masivas y virtualmente en ninguna asistencia externa.

Segundo, la relevancia de los VET's también varía dentro de estrategias similares entre las dos regiones. Por ejemplo, ambas regiones pasaron por un periodo de ISI primaria, pero las dinámicas fueron diferentes. En el este de Asia la ISI primaria fue financiada con cantidades masivas de asistencia económica externa,²⁸ mientras que en Amé-

²⁸ Ha sido ampliamente reconocido que las economías sudcoreana y taiwanesa, no habrían sobrevivido la década de los cincuenta sin la ayuda norteamericana. Entre 1931 y 1965, Estados Unidos envió a Taiwán \$1 500 millones de dólares, en ayuda económica y \$2 500 millones, en ayuda militar. Corea del Sur recibió un monto simi-

rica Latina, la misma etapa fue llevada a cabo por industrias locales con el apoyo del Estado y con una participación limitada de corporaciones transnacionales.

Tercero, el contraste entre los VET's es más agudo cuando se comparan la ISI secundaria de América Latina con la IOE del este de Asia. La primera, dependía fuertemente de la inversión extranjera directa y de créditos del exterior, pero estaba orientada a proveer a los mercados locales; la segunda dependía del acceso a mercados externos, pero fue realizada, en gran medida, por empresarios locales que se apoyaron de manera importante en recursos financieros internos.

Cuarto y último, América Latina y el este de Asia difieren en términos del peso total que los VET's han tenido en ambas regiones. Históricamente, la inversión extranjera directa y los créditos externos, representaron los recursos económicos externos más importantes para los NIC's de América Latina; en contraste, el comercio de exportación y la asistencia externa han sido las formas predominantes de vinculación del este de Asia con la economía internacional. Podría argumentarse que la razón principal por la cual la dependencia ha sido una cuestión tan espinosa para los países de América Latina, es que la IED crea mayores fricciones que cualquier otro tipo de capital en países del Tercer Mundo.²⁹

Sin embargo, a pesar de estos contrastes, no debe perderse de vista una similitud fundamental entre ambas regiones. Los NIC's, tanto en América Latina como en el este de Asia, en su esfuerzo de industrialización se han apoyado en estos vínculos con la economía mundial. De esta forma, tales países aportan variaciones sobre el tema del desarrollo dependiente.

EL ESTADO PROMOTOR DEL DESARROLLO EN LOS NIC'S

En el este de Asia y América Latina se ha prestado considerable aten-

lar de ayuda norteamericana en el periodo entre 1953 y 1961; \$2 600 millones de dólares, fueron asignados como ayuda económica y \$1 600 millones, para gastos militares. La ayuda financió 40% de la inversión fija en Taiwán y 80% en Corea del Sur. Los préstamos blandos se utilizaron para comprar 70% de las importaciones hechas por Corea del Sur así como para pagar 90% del déficit en la balanza comercial de Taiwán. Véase Neil H. Jacoby, *U.S. Aid to Taiwan*, Nueva York, Praeger, 1966 y David Cole, "Foreign assistance and Korean development", en David C. Cole, Youngil Lim y Paul W. Kuznets, *The Korean Economy — Issues of Development*, Berkeley, Institute of East Asian Studies, 1980, pp. 1-29.

²⁹ Barbara Stallings, "The role of foreign capital in economic development: a comparison of Latin America and East Asia", en Gereffi y Wyman (eds.), *op. cit.*

CUADRO 2
La estructura del desarrollo dependiente en América Latina y el este de Asia

Vínculos económicos transnacionales	Estrategia de desarrollo							
	México y Brasil				Corea del Sur y Taiwán			
	Exportaciones de bienes primarios	ISI primaria	ISI secundaria	Diversificación de exportaciones e ISI secundaria	Exportaciones de bienes primarios	ISI primaria	IOE primaria	ISI e IOE secundarias
Asistencia externa	Bajo	Bajo	Medio	Bajo	Bajo	Alto	Medio	Medio
Comercio exterior	Alto	Bajo	Bajo [Exportaciones] Medio [Importaciones]	Medio [Importaciones] Alto [Exportaciones]	Alto	Bajo [Exportaciones] Medio [Importaciones]	Alto	Alto
Inversión extranjera directa	Medio [Brasil] Alto [México]	Bajo	Alto	Medio	Medio	Bajo	Bajo [Corea del Sur] Medio [Taiwán]	Medio [Corea del Sur] Alto [Taiwán]
Endeudamiento externo	Medio	Bajo	Medio	Alto	Bajo	Bajo	Bajo [Taiwán] Medio [Corea del Sur]	Medio [Taiwán] Alto [Corea del Sur]

ISI = Industrialización sustitutiva de importaciones.

IOE = Industrialización orientada a la exportación.

Fuente: Gary Gereffi y Donald Wyman, "Determinants of Development Strategies in Latin America and East Asia", en Stephen Haggard y Chung-in Moon (eds.), *Pacific Dynamics: The International Politics of Industrial Change*, Boulder, Westview Press, 1989.

ción al papel del Estado en el proceso de desarrollo. El patrón distintivo del acelerado crecimiento económico en el este de Asia, de acuerdo con la perspectiva del Estado desarrollista, se deriva del papel de los funcionarios del Estado que guían (pero no remplazan) el mercado según los objetivos nacionales a largo plazo. Las características esenciales del Estado promotor del desarrollo, basándonos en las experiencias de Japón, Corea del Sur y Taiwán, incluyen: un gobierno estable dirigido por una élite burocrática capaz de ignorar las demandas políticas que socavan el crecimiento económico; cooperación entre los sectores público y privado bajo la guía de una agencia de planeación piloto, y el perfeccionamiento de métodos de intervención del Estado en la economía tendientes a "moldear el mercado".³⁰

Sin embargo, la aplicabilidad de este concepto a los *NIC's* de América Latina es más problemática. Un punto de referencia estándar en lo concerniente a la naturaleza del Estado y a su papel en el desarrollo de América Latina ha sido el análisis de O'Donnell sobre el surgimiento y la dinámica de los regímenes "burocrático-autoritarios" (BA).³¹ No obstante, existen algunas diferencias notables, en lo que se refiere al Estado, entre los *NIC's* de América Latina y los del este de Asia.

Los orígenes del Estado en América Latina y en el este de Asia contrastan agudamente. Los regímenes BA excluyentes en América Latina (esto incluye a Brasil, Argentina, Uruguay y Chile, mas no así a México) surgieron de las crisis producidas por periodos de gobierno populista cuando el trabajo organizado era uno de los aliados importantes del Estado. Por otra parte, los *NIC's* del este asiático heredaron el aparato centralizado del Estado del periodo colonial japonés, y disfrutaron de un grado significativo de autonomía de los grupos sociales y las clases locales, incluyendo probablemente, a aquellos que más se verían afectados por una rápida industrialización, como los grandes terratenientes y los trabajadores. Mientras que los regímenes BA tuvieron que reprimir a las organizaciones del sector popular previamente movilizadas, tales como los sindicatos libres, los Estados del este de Asia no tuvieron que enfrentar un sector popular movilizado y fueron excluyentes desde el principio. Los regímenes BA de América Latina y los Estados desarrollistas del este de Asia continúan excluyendo a los trabajadores, aunque han ido creciendo considerablemente las presiones para una mayor participación obrera en Corea del Sur y en Taiwán.

³⁰ Véase Chalmers Johnson, 1982, *op. cit.* y Chalmers Johnson, "Political institutions and economic performance: the government-business relationship in Japan", en Frederic C. Deyo (ed.), *op. cit.*

³¹ O'Donnell, 1973, *op. cit.*, y David Collier, 1979, *op. cit.*

Una segunda diferencia se refiere al papel de los militares; aunque éstos son prominentes en ambas regiones, en el contexto latinoamericano la naturaleza de la amenaza a que responden es fundamentalmente la insurgencia interna, mientras que en Corea del Sur y en Taiwán existió una posibilidad real de invasión por parte de países comunistas vecinos. Así, a pesar de que los militares penetran más profundamente en la sociedad civil de los *NIC's* del este de Asia que en los de América Latina, han conseguido un mayor grado de legitimidad en los primeros debido a consideraciones de seguridad nacional.

Un tercer contraste está relacionado con las bases sociales contemporáneas de apoyo al Estado en ambas regiones. En América Latina, el capital foráneo constituye una parte importante de la coalición dominante que incluye también a los militares, a grupos industriales selectos y a los tecnócratas civiles. En los *NIC's* del este de Asia, el capital internacional es un actor relativamente menor, mientras que las empresas nacionales son más importantes tanto para la exportación como para la producción local.

Las estrategias de desarrollo son ejecutadas por distintas constelaciones de grandes intereses empresariales en cada nación, y esto influye en lo que puede lograrse. En los *NIC's* del este de Asia, aunque el Estado participa activamente en las esferas, pública y privada de la economía, una buena parte de este involucramiento es indirecta (por ejemplo, crédito controlado por el gobierno, regulación estatal de la compra de materias primas, energía y divisas, y controles de precios para bienes seleccionados).

Sin embargo, en Corea del Sur los gigantescos grupos privados *chaebol* son de importancia crucial para ejecutar las políticas económicas gubernamentales. Esto fue especialmente cierto durante la etapa de "industrialización pesada y de manufactura química" en los setenta, cuando las industrias del acero, de los astilleros, automotriz, petroquímica y de equipo pesado fueron el centro de la atención en la estrategia gubernamental del "gran empuje". De hecho, el gobierno facilitó una concentración de capital sin precedente a los *chaebols* para llevar a cabo este plan. La liga entre el gobierno y los grupos de negocios en Corea del Sur es, muy directa. Una clase homogénea y muy nacionalista de grandes empresarios lleva a cabo los objetivos del gobierno en términos de inversión local y foránea, así como de comercio exterior. Las instituciones locales intermedias o independientes son débiles, reprimidas o inexistentes.

Taiwán, en contraste con Corea del Sur, se caracteriza por un patrón descentralizado de industrialización, un grado reducido de concentración de firmas y un predominio de negocios familiares pequeños

y medianos. Mientras que existen fuertes presiones para la integración vertical en los *chaebols* coreanos, los grupos empresariales de Taiwán, asemejan aglomeraciones débilmente entreteljadas en las cuales las firmas tienden a estar separadas organizativamente unas de otras, sin una estructura gerencial unificada. La estrategia típica de expansión consiste en iniciar nuevas compañías, aun en la misma línea de productos o en una muy similar, en lugar de agrandar el tamaño de la firma original.³²

Las empresas estatales se encuentran representadas desproporcionadamente entre las compañías más grandes de Taiwán, y operan en una amplia diversidad de áreas económicas. Estas compañías estatales son controladas por la élite política dominada por inmigrantes del continente que arribaron a la isla con Chiang Kai-shek, a finales de los cuarenta, y que aún conserva cierto grado de antipatía étnica hacia la élite económica nacida en Taiwán, que dirige la mayor parte de las firmas privadas. Esta situación hace sumamente difícil al gobierno taiwanés, contar con una política industrial efectiva, puesto que el Estado no puede contar con el apoyo incondicional de una clase capitalista subordinada para competir con los grandes conglomerados y las comercializadoras integradas verticalmente de Japón o de Corea. Esto ha conducido al tratamiento "gradualista" en la ejecución de proyectos a gran escala como la "industrialización pesada" y la química.³³ De igual forma, plantea serias dificultades para penetrar los mercados externos en industrias intensivas en capital y tecnología de la IOE secundaria, mientras no sea a través de relaciones de subcontrato de corto plazo con compradores externos.

En los NIC's de América Latina las corporaciones transnacionales han sido una parte integral del proceso de industrialización, especialmente en la fase de la ISI secundaria, que se inició en la mitad de los cincuenta. En general, las empresas extranjeras en el periodo de posguerra establecieron ahí nuevas industrias (como la automotriz, la petroquímica y la de maquinaria) para proveer al mercado interno o buscaron modernizar algunas industrias tradicionales (como textiles y procesamiento de alimentos), lo cual dio como resultado el desplazamiento de muchos de sus competidores locales. Las compañías extranjeras, están autorizadas por el Estado para ingresar en ciertos segmen-

³² Gary G. Hamilton, Marco Orrù y Nicole Woolsey Biggart, "Enterprise groups in East Asia: an organizational analysis", *Financial Economic Review*, 161, 1987, Tokio, Japón, pp. 78-106.

³³ Tun-jen Cheng, "Political regimes and development strategies: Korea and Taiwan", en Gary Gereffi y Donald Wyman (eds.), *op. cit.*

tos del mercado interno, donde el capital local es relativamente débil o inexistente. La negociación subsecuente que tiene lugar entre las corporaciones transnacionales y el Estado gira normalmente alrededor de cómo incorporar las cambiantes prioridades nacionales al marco de la toma de decisiones globales de las transnacionales.

La presencia de las transnacionales como actores industriales de primer orden en los *NIC's* latinoamericanos ha planteado tanto oportunidades como restricciones para la formulación y la ejecución de las estrategias estatales de desarrollo. Mientras el mercado interno se encontraba en expansión, los gobiernos mexicano y brasileño tenían un grado significativo de poder de negociación con los inversionistas extranjeros. Sin embargo, las compañías transnacionales poseen una perspectiva global más que nacional y su habilidad para desplazar sus inversiones a otra parte significó que los gobiernos nacionalistas tuvieran que ser cautelosos en sus demandas. En algunas ocasiones, ciertas políticas fueron revertidas debido a las protestas de corporaciones transnacionales. Los controles financieros que probaron ser una palanca efectiva de influencia para los gobiernos del este de Asia en sus tratos con el capital privado local tienen poco o ningún efecto sobre las transnacionales, dado que éstas tienen a su alcance múltiples fuentes de financiamiento.

México y Brasil han buscado atraer firmas extranjeras para que ayuden a pasar de la ISI a una estrategia de IOE diversificada en los ochenta, restructurando simultáneamente las industrias orientadas hacia el interior a través del desmantelamiento del proteccionismo permanente y de la privatización de muchas empresas públicas con objeto de inducir en las compañías locales mayores niveles de competitividad. La tendencia hacia la liberalización económica y hacia un papel gubernamental reducido en los *NIC's* latinoamericanos, aunada a la debilidad relativa de sus sectores privados locales y al abrumador peso de la deuda externa, significa que los actores económicos y políticos foráneos, tienen una mayor influencia sobre los patrones de desarrollo en la región.

EL SURGIMIENTO DE UN SISTEMA MANUFACTURERO GLOBAL

Hoy en día la industrialización es resultado de un sistema global integrado de comercio y producción. El comercio internacional ha permitido a las naciones especializarse en la industria o en otros sectores, en diferentes ramas manufactureras y, cada vez más, aún en diferentes etapas de la producción. El crecimiento de la manufactura a partir de

la Segunda Guerra Mundial fue alimentado por una explosión de nuevos productos y nuevas tecnologías, por la remoción de barreras al comercio internacional, y por la integración física de los mercados mundiales a través de mejoras en el transporte y en las redes de comunicación. Este proceso ha conducido al surgimiento de un sistema manufacturero global, en el que la producción de un bien individual abarca normalmente a varios países; cada nación realiza aquellas tareas en las que tiene ventaja de costos.³⁴

El sistema manufacturero global que ha surgido en las dos últimas décadas y la expansión de la actividad exportadora de los *NIC's* han conducido a la formación de redes productivas crecientemente complejas, y a un nivel de especialización geográfica sin precedente. La división internacional del trabajo ha evolucionado más allá del viejo patrón, por medio del cual las naciones en vías de desarrollo exportaban bienes primarios a las naciones industrializadas, a cambio de bienes manufacturados. En la actualidad estas naciones, como los *NIC's* del este de Asia, se encuentran entre los más exitosos exportadores de productos manufacturados en el mundo. Más aún, los *NIC's* se han diversificado de las exportaciones intensivas en trabajo tradicionales (como textiles) a bienes más intensivos en capital y trabajo especializado (como maquinaria, equipo de transporte y computadoras).

La literatura sobre la "nueva división internacional del trabajo" le ha concedido una gran importancia a la fase más temprana del proceso de internacionalización del capital —es decir, al aprovechamiento de los salarios bajos por parte de fabricantes extranjeros para crear "plataformas de exportación" en el Tercer Mundo. Mientras que algunos países de bajos salarios continúan tratando de atraer empresas maquiladoras de fácil movilidad geográfica y poco arraigadas (*runaway shops*) hacia industrias intensivas en trabajo, como textiles y electrónica ligera, esta tendencia ya no corresponde a los *NIC's* del este de Asia, que han pasado a una etapa más sofisticada de industrialización.

Primeramente, la abrumadora mayoría de las exportaciones provenientes de Corea del Sur, Taiwán y Hong Kong son producidas por empresas locales, no por subsidiarias foráneas de corporaciones transnacionales, y estas compañías están bien integradas a fuentes internas de aprovisionamiento. En segundo término, las zonas exportadoras intensivas en trabajo, utilizadas para atraer inversión extranjera al este de Asia en los sesenta, son virtualmente obsoletas en las naciones más desarrolladas de la región. Las instituciones clave para estimular el cre-

³⁴ Nigel Harris, *op. cit.*, capítulo 4 y World Bank, *World Development Report*, 1987, capítulo 3.

cimiento de las exportaciones en los ochenta son los “parques de investigación” altamente modernizados, intensivos en capital y basados en la investigación científica, que utilizaron como modelo al iniciador de esta tendencia: el parque construido en Hsinchu, Taiwán. La meta de estos parques de investigación es promover relaciones de colaboración entre grupos industriales (internos y externos) y el gobierno, así como promover la exportación de bienes más sofisticados, intensivos en tecnología y con alto valor agregado.

La globalización de la producción está estableciendo redes integradas de fabricación y exportación que ligan a los países de nuevas formas utilizando una diversidad de agentes industriales. Uno de los aspectos más fascinantes de este proceso son los perfiles exportadores nacionales especializados que se desarrollan dentro de una misma región.

La industria de los semiconductores constituye un ejemplo excelente de los procesos gemelos de especialización e integración en el este de Asia.³⁵ Aunque Japón es el productor dominante de la región, tres de los cuatro NIC's del este asiático han establecido papeles especiales para sí mismos en la industria. Corea del Sur ha decidido concentrarse casi exclusivamente en la producción masiva de fichas de memoria (*memory chips*) de alto poder, que constituye el segmento más grande de la industria de semiconductores, cuyo rápido crecimiento ha sido impulsado por el creciente número de bienes de consumo digitalizados. La fuerte inversión en plantas productoras de fichas (*chips*) que se inició en 1983 está dominada por los conglomerados industriales gigantes de Corea del Sur.

Por otra parte, Taiwán está utilizando la “inteligencia en lugar de la fuerza”. Más que orientarse a productos como las fichas de memoria, se ha enfocado al segmento del mercado con el más alto valor agregado: las “fichas de diseñador” (*designer chips*), hechas a la medida, que realizan tareas especiales tales como sintetizar sonidos animales o palabras para juguetes, o fichas para juegos de video. Taiwán tiene hoy 40 casas de diseño de fichas que se especializan en encontrar “nichos” de exportación para luego desarrollar los productos. Esta fuerza en el diseño proviene de la popularidad de la ingeniería electrónica en Taiwán, que ha permitido a un buen número de compañías tradicionales taiwanesas seguir la guía del gobierno y entrar de lleno a los semiconductores.

La industria electrónica de Singapur que ha sido uno de los soportes de la economía del país a lo largo de dos décadas, ha dejado de poner

³⁵ *Far Eastern Economic Review*, “Sizzling hot chips: Asia is the source of the semiconductor industry's spectacular growth”, 18, agosto, 1988, pp. 80-86.

énfasis en el ensamblado y prueba de semiconductores —un proceso intensivo en trabajo dominado por corporaciones transnacionales—, para pasar a la etapa de mayor valor agregado que comprende el diseño y fabricación de semiconductores. La fabricación de barras de silicón (*silicon wafers*) está orientada principalmente para ser utilizada en los aparatos de telecomunicaciones y comunicación de datos hechos en Singapur. La industria microelectrónica en Hong Kong ha quedado rezagada frente a la de los otros *NIC's* del este de Asia puesto que no ha sido capaz de contar con el tipo de apoyo estatal que han tenido Taiwán, Singapur y Corea del Sur.

La industria automotriz está también altamente integrada a nivel regional en América Latina. Los fabricantes de automóviles y los proveedores de partes automotrices de Japón y de Estados Unidos han comenzado a acelerar sus esfuerzos de exportación en plantas localizadas en México, atraídos por salarios inferiores a 1 dólar por hora, por un tipo de cambio dólar/peso extremadamente favorable, y por la cercanía al mercado de Estados Unidos; los envíos de partes automotrices a este país, principalmente motores y juegos de cables para ignición, pasaron de \$460 millones de dólares en 1981, a más de \$2 000 millones en 1985. En Brasil, también el complejo automotriz es la industria exportadora más dinámica, debido a las posibilidades de integración regional con el mercado norteamericano, que representó ventas por más de 1 000 millones de dólares en 1987.³⁶

Corea del Sur ha emergido en los ochenta como uno de los grandes competidores mundiales en el área de vehículos motorizados. El líder sudcoreano en la fabricación de autos, Hyundai Motor Company, fue el importador más fuerte de Canadá, al introducir al mercado de este último país más de 85 000 vehículos en 1985, y estableció un récord por la venta de 168 000 autos subcompactos Excel en el mercado de Estados Unidos en tan sólo 10 meses, durante 1986. Las compañías automovilísticas de Corea del Sur han apuntado agresivamente al mercado de Estados Unidos, un patrón que ni Brasil ha intentado seguir, para sus ventas de exportación y eventualmente para la inversión directa por parte de subsidiarias manufactureras coreanas.

Las cuestiones planteadas por el surgimiento de un sistema manufacturero global constituyen la piedra de toque de este trabajo. La experiencia industrial de los *NIC's* del este de Asia y de América Latina muestra signos de una variedad de tendencias convergentes, aun en países que son seleccionados, frecuentemente, para mostrar diferencias regionales. Si la teoría del desarrollo ha de ser relevante para los no-

³⁶ Gary Gereffi, 1989, *op. cit.*

venta deberá ser lo suficientemente flexible para incorporar tanto la creciente especialización en los niveles de producto y geográfico, como los nuevos patrones de integración, global y regional. También deberá proporcionarnos un modelo para medir la decreciente distancia entre los altamente industrializados *NIC's* del este de Asia y de América Latina y los países del centro.

TRADUCCIÓN DE SAMUEL HIRSCH