

03046

1
2-29

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
Unidad Académica de Ciclos Profesionales y de Posgrado
Colegio de Ciencias y Humanidades

LIBRO DE REGISTRO
1993
1994

INDUSTRIALIZACION Y CRECIMIENTO EN LOS PAISES
DEL SURESTE ASIATICO:
ENSEÑANZAS PARA MEXICO

Tesis que presenta Michael Pickard White para obtener el grado de
MAESTRIA EN CIENCIAS ECONOMICAS

Asesor: *Dr. Julio López Gallardo*

México, D.F., Noviembre de 1994

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DEDICATORIA

A MI ESPOSA

MARTA MENDOZA GALVEZ

DEBO TODO A SU APOYO INCONDICIONAL

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar, mi más profundo agradecimiento a mi asesor de tesis, el Dr. Julio López Gallardo, maestro de maestros.

A mis padres y mis hermanas por el aliento desde lejos.

A mis compañeros de generación, Javier, Miguel Angel, Federico, Aidé, Araceli y José Luis.

A mis sinodales, Julio López Gallardo, Guadalupe Mántey Bastón, Jorge Ibarra Consejo, María Eugenia Romero Sotelo y José Dimas Liquitaya Briceño.

A los maestros de la Maestría en Ciencias Económicas de la UACPyP/CCH de la Universidad Nacional Autónoma de México.

A los revisores "no oficiales" de mi tesis, un agradecimiento especial, a Federico Morales, Javier Gutiérrez, Miguel Angel Mendoza y, en particular, a Alberto Arroyo.

INDICE

| | página |
|--|--------|
| I. INTRODUCCION | 1 |
| II. UNA INTERPRETACION TEORICA DEL BUEN DESEMPEÑO DE LOS PAO | 8 |
| A. Definiciones | 8 |
| B. El factor histórico | 12 |
| C. Ruta crítica del argumento teórico de la intervención | 15 |
| III. EL DEBATE SOBRE LA INDUSTRIALIZACIÓN HOY | 17 |
| A. El capitalismo dirigido | 17 |
| B. La evolución del debate sobre la industrialización | 24 |
| IV. LAS PRINCIPALES CARACTERISTICAS DE LA ESTRATEGIA ECONOMICA Y EL INTERVENCIONISMO GUBERNAMENTAL EN COREA, TAIWAN Y MEXICO | 31 |
| A. La sustitución de importaciones y la promoción de exportaciones | 32 |
| B. El sector financiero | 44 |
| C. Las políticas monetaria y fiscal | 52 |
| D. El sector agrícola | |
| E. La planificación y la definición de los sectores prioritarios | 62 |
| F. El manejo macroeconómico de corto plazo | 79 |
| V. CONCLUSIONES | 95 |
| A. Los aspectos teóricos | 95 |
| B. Las políticas operativas: Implicaciones para México | 96 |

BIBLIOGRAFIA

100

ANEXO DE CUADROS ESTADISTICOS

104

I. INTRODUCCION

El objetivo de este estudio es examinar los procesos de desarrollo y de industrialización de Corea del Sur (Corea de aquí en adelante) y Taiwán de 1960 hasta esta década.¹ Lo que motivó el estudio, sin embargo, fue el deseo de entender mejor el desarrollo y la industrialización de México. Se parte del enunciado de un problema: En tanto que los países asiáticos mencionados han registrado altas tasas de crecimiento desde principios de los sesenta, con bajas tasas de desempleo, en México el crecimiento de la economía empezó a mostrar signos de estancamiento a finales de los sesenta y, de hecho, se ha estancado desde 1982, mientras que el desempleo y el empleo disfrazado han subido a niveles históricos. Reviste interés, por tanto, examinar con detención cómo los países de Asia Oriental (PAO de aquí en adelante) pudieron crecer y crear empleo para sus habitantes, y comparar los procesos en oriente con los que se dieron en México.

Como se podrá comprobar en las siguientes páginas, en comparación con Corea y Taiwán, México se ha quedado a la zaga en muchas áreas económicas, habiendo tenido a principios de los sesenta una clara supremacía en la mayoría de los indicadores socio-económicos. Este trabajo plantea indagar sobre lo que ha ocurrido en los últimos 35 años, el porqué de este trastocamiento. Para ello se enuncia una hipótesis que será examinada en los siguientes capítulos: gran parte de la razón por el avance de Corea y Taiwán y el atraso de México tiene que ver con la política industrial. Se plantea que

¹El caso de Japón será tocado eventualmente por la importante influencia que su modelo de industrialización ha ejercido sobre Corea y Taiwán.

los países asiáticos lograron establecer e impulsar, con pocos titubeos y traspiés, una política industrial con tres elementos fundamentales. Primero, la presencia de un Estado rector de la economía, capaz de recoger en sus documentos de planificación económica los intereses de la nación en su conjunto. Segundo, una clara visión de largo plazo de hacia dónde tenía que caminar la economía. Tercero, una coherencia general entre la visión de largo plazo y las acciones de corto y mediano plazos necesarias para lograr ésta. En cambio, en México mucho de lo que se ha difundido como política industrial carece de estos elementos que, como aquí se plantea, probaron ser cruciales para el crecimiento superior de los asiáticos.

La discusión sobre la política industrial tiene especial pertinencia en este momento coyuntural en México. A diferencia del caso mexicano de los últimos 10-12 años, periodo en que se ha buscado reducir la presencia del Estado en el quehacer económico, los países asiáticos deben sus avances en parte a la decidida participación estatal en el proceso de industrialización. Por la coyuntura de transición política que está viviendo México en estos momentos, y en vista de los problemas del escaso crecimiento económico y el creciente desempleo, se ha vuelto a plantear en el país si la política industrial que ha impulsado el gobierno en años recientes es el más indicado. Este trabajo espera contribuir al debate sobre la política industria y por lo menos vislumbrar dónde sería conveniente hacer cambios.

Lo que se ha podido comprobar en esta revisión a los PAO concuerda con lo que dice la teoría al respecto: la absorción de la desocupación exige un crecimiento rápido

de la economía. Antes de la fase de rápida industrialización en Corea, Taiwán, y en el Japón de la posguerra, hubo altas tasas de desempleo. Sin embargo, el desempleo prácticamente se pudo eliminar en estos países a medida que avanzó la industrialización, a pesar de que no se aplicaron políticas específicas de ocupación; y aun hoy, con tasas de crecimiento económico menores a las que se habían alcanzado en años anteriores, gozan de tasas de desempleo entre las más bajas en el mundo.

El estudio se hace a la luz del debate entre los economistas de orientación neoclásica, que comúnmente se denominan también neoliberales, y los llamados heterodoxos, sobre el fenómeno de los PAO.² El debate lleva ya muchos años, pero tiene actualidad por dos razones. Primero, recientemente se han dado algunas reconciliaciones en los puntos de vista. Lo que antes se afirmaba sobre los PAO ha tenido que ser revisado a la luz de los estudios más recientes de los heterodoxos. Segundo, lo que afirman los neoclásicos tiene implicaciones para países como México, que han instrumentado políticas de apertura comercial, desregulación, y desmantelamiento de la participación del Estado³ en la economía. Los heterodoxos sostienen que los PAO crecieron y se industrializaron con medidas que difieren sustancialmente de las que recomiendan los neoclásicos para los países en desarrollo.

De los diversos enfoques que han estudiado la región, una escuela de pensamiento, la neoclásica, ha tenido ascendencia sobre las demás, por su presencia

²Algunos autores representativos de los dos grupos son: para los neoclásicos, Balassa, Bhagwati, Krueger, y el libro de Little, Scitovsky y Scott de 1970. Para los heterodoxos: Ch. Johnson, Amsden, Wade.

³Los términos Estado y gobierno son utilizados como sinónimos en este trabajo.

en importantes centros de decisión. Este grupo ha gozado de especial prestigio y hegemonía en los organismos multilaterales de apoyo a los países en vías de desarrollo, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, entre otros. Por esta razón, han podido influir decisivamente entre los gobiernos de muchos países en desarrollo para que las políticas de esta tendencia sean adoptadas e instrumentadas para corregir "problemas estructurales". Robert Wade, ex asesor del Banco Mundial, afirma que "los Préstamos de Ajuste Estructural del Banco Mundial durante los 80 exigieron más condiciones sobre la liberalización del comercio que en cualquier otro ámbito de política. Para el Banco Mundial, la liberalización del comercio es la reina de las políticas, no sólo una entre muchas".⁴

Los neoclásicos han sostenido que la apertura de las economías asiáticas hacia el exterior y la poca participación del Estado en asuntos económicos son las razones principales detrás de su rápido crecimiento.⁵ La tendencia del discurso neoclásico es clara: la prueba de la validez, la eficacia y el poder de las políticas neoclásicas está en Asia. En otras áreas del mundo, donde no se han seguido tales políticas (América Latina es el ejemplo predilecto), y han reinado orientaciones "introvertidas" de proteccionismo y esquemas de sustitución de importaciones, el resultado está también a la vista: bajas (o nulas) tasas de crecimiento, una planta industrial poco competitiva, salarios reales en descenso, estancamiento económico en general.

⁴Wade, 1993, p.147.

⁵Se suele hablar del éxito económico de cinco países asiáticos: Japón, Corea, Taiwán, Hong Kong y Singapur, si bien por razones analíticas muchas veces se suprimen los últimos dos. Este trabajo enfatizará Corea y Taiwán, con constantes miradas hacia Japón.

México no está ajeno al debate. Ha sido más bien un laboratorio para el enfoque neoclásico, ya que a partir de 1982 el gobierno mexicano hizo suyas las ideas de esta tendencia e instrumentó, a instancias del FMI y el Banco Mundial, las políticas para corregir los desequilibrios, en especial provocados por la escasez de divisas, que habían llevado al país a la quiebra virtual. La apertura al exterior, la desregulación, el adelgazamiento del Estado, el equilibrio fiscal, así como otras medidas para lograr la salud de los indicadores macroeconómicos de acuerdo con las políticas neoclásicas, han prevalecido en la vida económica de México durante más de una década.⁶

Sin embargo, en México no se han visto todavía en su totalidad los frutos positivos de este redimensionamiento del Estado y la reestructuración de la economía propugnados por los neoclásicos. Ciertamente, las exportaciones manufactureras han crecido mucho; está también el importante logro del descenso de la inflación a un dígito y el menor déficit en las finanzas públicas. Sin embargo, en otras áreas, el resultado es hasta ahora pobre. En términos del crecimiento económico del país, el avance está por debajo de la tasa de crecimiento poblacional. Los dos grandes problemas perennes --la pobreza y la mala distribución de la riqueza-- han empeorado.⁷ Dentro de los parámetros neoclásicos se podrían formular tres posibles explicaciones del estancamiento actual en México: 1) no ha sido suficiente el tiempo para que los cambios surtan efecto; 2) no es posible que la economía mexicana goce de plena salud sin que la estadounidense salga

⁶Para un análisis de las razones detrás del ajuste, así como los pasos tomados por las autoridades mexicanas durante los ochenta, véase López, 1994.

⁷Banamex-Accival, 1994, p.187-190.

primero de su bache recesivo; 3) el último toque importante al paquete de medidas neoliberales, el Tratado de Libre Comercio (TLC), entró en vigencia el 1° de enero, 1994. Hasta que empiecen a manifestarse sus efectos se verán los frutos de un crecimiento sostenido.

En todo caso, la dificultad que ha experimentado el país para retomar el sendero del crecimiento pudiera ser paradójico. En 1993 México cumplió tres años de haber crecido por debajo del promedio de América Latina, a pesar de ser, con Argentina, el mayor receptor de inversión extranjera en la región.⁸ En 1993 el PIB creció en un raquítrico 0.4%. Si bien no hay garantías, ni recetas infalibles, a la luz del exitoso desempeño de las economías asiáticas y de las recomendaciones de los economistas neoclásicos sobre la orientación a seguir, el caso de México es difícil de descifrar.

En la década de los ochenta, cuando las políticas neoclásicas recibieron más impulso en México, se publicaron numerosos estudios sobre los países asiáticos y sus economías. Uno de los rasgos compartidos por algunos de estos estudios heterodoxos es su declarada intención de ir más allá del análisis macroeconómico. Gracias a los análisis hechos por ramas económicas de los países en cuestión, las investigaciones más recientes han podido incursionar en áreas antes intocadas y medir con mayor precisión el grado de intervención gubernamental en la economía.

⁸Durante los años 1990-92, de toda la IED neta para América Latina y el Caribe, México recibió en promedio 40.7% y Argentina 27.6%. (Cepal, 1994, p.211).

Por otra parte, las investigaciones se han vuelto mucho más ricas gracias a los enfoques multidisciplinarios que se han utilizado, los cuales aportan elementos nuevos a la discusión. El asiático, dicen algunos analistas⁹, es un fenómeno complejo y novedoso, difícil de asir sólo con los enfoques económicos. Depender sólo de ellos podría llevar a conclusiones parciales si no incorrectas.

Un estudio de primera importancia dentro del contexto de este debate es The East Asian Miracle del Banco Mundial, publicado en 1993. El estudio revisa la experiencia de los países asiáticos y hace unas reconciliaciones en los diferentes puntos de vista, las cuales han hecho avanzar el debate. El estudio constituye un antecedente importante para este trabajo, y será una tabla de resonancia para los puntos que aquí serán revisados.

El trabajo que a continuación se presenta se conforma de los siguientes capítulos:

- 1) Introducción
- 2) Interpretación teórica del desempeño de los PAO en contraste con México, vgr. nociones teóricas básicas sobre la industrialización y el papel del Estado.
- 3) El debate hoy entre neoclásicos y heterodoxos sobre las políticas de industrialización y desarrollo en los países en desarrollo, y la participación del Banco Mundial.
- 4) Características de la estrategia económica, el intervencionismo gubernamental de los PAO, y una comparación con México.
- 5) Conclusiones.

⁹Por ejemplo, Tavares, 1993, p.2.

II. UNA INTERPRETACION TEORICA DEL BUEN DESEMPEÑO DE LOS PAO

El propósito de este capítulo es examinar algunos aspectos teóricos de la industrialización y el comercio internacional, y su vínculo con el crecimiento en los países en desarrollo. Se hará énfasis en la teoría heterodoxa por ser la que ha aportado análisis sustanciales en años recientes, de especial pertinencia para los países en desarrollo. Sin embargo la teoría neoclásica será examinada con frecuencia.

A. DEFINICIONES

Empecemos comentando algunas definiciones básicas del paradigma heterodoxo, necesarias para aducir la presencia del intervencionismo estatal en la economía.

1. LAS EXTERNALIDADES

Chang define externalidad así: "Las externalidades existen cuando hay efectos de rebalse ["spill-over effects"] de las actividades de un individuo hacia las de otros [individuos], produciéndose una discrepancia entre la estructura costo/beneficio privada y la estructura costo/beneficio pública".¹⁰

Tradicionalmente, los neoclásicos desestiman la permanencia de externalidades en la economía, por su fe teórica en los mercados perfectos que tienden hacia el equilibrio. Las únicas externalidades que pueden existir, dicen, son las negativas, creadas por fricciones en el libre movimiento de factores y de la información. Señalan a la interferencia gubernamental como una fuente de tales fricciones y por ende recomiendan el

¹⁰Chang, 1994, p.10

retiro del Estado de los mercados. Puede haber excepciones en áreas donde no es posible compatibilizar los costos/beneficios privados con los públicos. Aparte de estas salvedades, los neoclásicos han demostrado, con los supuestos del caso, que el mercado equilibrará los costos/beneficios privados y públicos y que, por tanto, no tienen porqué existir las externalidades.

Los heterodoxos, en cambio, ven imperfecciones permanentes en los mercados, causadas por las estructuras económicas imperantes. En muchos mercados, tal vez la mayoría, los factores no fluyen libremente, la información y la tecnología no son igualmente accesibles para todos los agentes, ni son gratis.

Dadas estas estructuras permanentes de desequilibrio en los mercados, e irrespectivamente de la participación gubernamental en ellos, los heterodoxos afirman que las externalidades son ubicuas.¹¹ Hay externalidades que pueden ser capturadas para la economía nacional y así aumentar el bienestar común. Una fuente de tales externalidades son las innovaciones que se han dado en los países avanzados. Las innovaciones permiten un incremento en la productividad de los factores y por tanto conviene socialmente tratar de incorporarlas a la producción. En tal labor, el gobierno puede ser un agente imprescindible.

2. LAS RENTAS

¹¹Como anota Blaug, la lista de externalidades puede ser infinita porque casi toda actividad productiva las puede generar. Citado en Chang, 1994, p.11.

Las rentas son un concepto relacionado a las externalidades pero distinto: "el pago por un insumo más alto de lo que podría obtener ese insumo en un uso alternativo", según Krugman.¹² La distinción que hace este economista entre renta y externalidad es que la renta es cobrada por los factores (capital o trabajo) que participan directamente en la actividad generadora de rentas, mientras que la externalidad "rebalsa" a otros sectores no directamente involucrados en tal actividad.

Usaremos otra definición de rentas aquí. Chang habla de los "efectos de rebalse" generados por las externalidades. Tales efectos son en general pecuniarios. Construyendo sobre la definición de Chang, postulamos entonces que las rentas no son más que los efectos (monetarios) que "rebalsan" hacia la sociedad de los esfuerzos del individuo, y para los cuales no es compensado.

3. LOS RENDIMIENTOS CRECIENTES Y LA INNOVACION

La cuestión fundamental es decidir qué peso darle al Estado en la captura de externalidades positivas o en la eliminación de las negativas. En el caso de las externalidades positivas, dos preguntas surgen: a) ¿por qué pueden ser benéficas su "captura" para una sociedad y b) ¿qué mecanismo puede idearse para ello?

Los estudios hechos en el área de la economía industrial en los últimos años han abierto interesantes vetas de análisis respecto al papel de la tecnología, la innovación y su relación con la existencia de los rendimientos crecientes a escala. Estos estudios han

¹²Krugman, 1988, p.12.

concluido, en pocas palabras, que la innovación tecnológica puede provocar rendimientos crecientes casi permanentes, en especial en los países innovadores o en los países atrasados que puedan incorporar técnicas más sofisticadas en sus procesos productivos. Los rendimientos crecientes generan mayor productividad. Por tanto, incumbe a un país tratar de obtener tales adelantos.

Respecto a la segunda pregunta, hay varios mecanismos para obtener adelantos tecnológicos. A largo plazo, un país puede plantearse la construcción de una infraestructura educativa y de investigación y desarrollo, así como la preparación técnica y científica de su población, para aspirar a tener la capacidad de generar innovaciones y adaptarlas a las áreas productivas de la economía. Este escenario requiere de una larga y costosa inversión que sólo verá frutos al cabo de varias generaciones.

Aparte de asegurar un cierto nivel de educación básica, esta alternativa está prácticamente descartada para los países atrasados, por lo menos en las primeras etapas de su desarrollo. Pueden no existir los fondos para generar tecnologías avanzadas y, además, la brecha que enfrentan respecto a los países avanzados no necesariamente se cerrará. Existe la posibilidad de un rezago tecnológico permanente.¹³

¹³La CEPAL (1994, p.154ff) afirma, inclusive, que una estrategia de "alcanzar" a los líderes tecnológicos sería un error. A corto plazo los países atrasados precisan de un nivel de conocimientos técnicos suficiente para poder adaptar las innovaciones a sus necesidades y posibilidades locales, no para hacerle competencia a los punteros, tarea de largo plazo.

La alternativa realista es acceder hoy a las mejores tecnologías, tanto las "duras" (maquinaria y equipo de punta), como las "blandas" (procesos de producción, organización administrativa, servicio al cliente, etc.). Para ello, las empresas tienen abiertas varias alternativas: adquirir los mejores equipos y máquinas para que entren a la producción; o descomponerlos a fin de desentrañar sus secretos innovadores (ingeniería al revés); entrar en una relación de inversión conjunta ("joint venture") con empresas extranjeras para que se transfiera el conocimiento nuevo; mandar gente al extranjero para capacitarse en las mejores prácticas productivas, organizacionales; y otras opciones.

La adopción de estas políticas puede cerrar la brecha tecnológica entre los países atrasados y los punteros. La historia comprueba que los países atrasados así han podido saltar etapas.

B. EL FACTOR HISTORICO

Los heterodoxos apuntan a la historia para refrendar su percepción sobre la necesidad del Estado en la conducción económica de los países.

Shapiro y Taylor son tajantes: "[...] todos los gobiernos participan en una estrategia industrial" en el sentido de que hay intervención pública a nivel sectorial o de la empresa a fin de orientar la política industrial. "Ningún país ha entrado al crecimiento

económico moderno sin la intervención selectiva del Estado o en colaboración con las entidades grandes del sector privado".¹⁴

Una revisión histórica de la CEPAL a 240 años de industrialización revela que cuanto más ha sido el grado de atraso de un país, tanto más rápido ha sido su ritmo de crecimiento, dada una serie de condiciones adicionales.¹⁵ Los datos de la CEPAL confirman que los países atrasados pueden saltar etapas y colocarse en una "senda" de crecimiento rápido. Dan también credibilidad a la hipótesis de que el mecanismo que permite los saltos es la incorporación de innovaciones de países avanzados a sus propios procesos de producción.

Al revisar los mismos 240 años analizados por la CEPAL, Amsden anota que los alcances se dieron con base en las innovaciones, capturadas o "hechas en casa", mas no por los salarios bajos. La ventaja comparativa brindada por los bajos salarios ha sido un fenómeno de la segunda mitad del siglo 20. Al empezar su fase industrial, dice la autora, en Japón prevalecían salarios muy por debajo de los países industrializados, pero aun así no fue una ventaja comparativa suficiente como para alcanzarlos. Los japoneses tuvieron que recurrir a otras ventajas, algunas creadas con el apoyo estatal, para aumentar su participación en el mercado. En tiempos recientes, algunos países han podido tomar la senda de alto crecimiento apoyándose en los salarios bajos, pero de

¹⁴Shapiro y Taylor, 1990, p.861.

¹⁵Ellas son: estabilidad, constitución de mercados, capacidad gerencial y conocimiento general, ethos nacionalista (CEPAL, 1994, p.153f).

todas maneras las firmas han tenido que ser subsidiadas para rebasar la etapa de las manufacturas ligeras.¹⁶

En su extensa revisión histórica de las ventajas competitivas de las naciones, Porter señala que la tarea imponente que enfrentan los países atrasados es dejar atrás las ventajas comparativas tradicionales (la mano de obra barata, recursos naturales abundantes, factores geográficos). Estas son sensibles a las fluctuaciones de precio debido a alteraciones del tipo de cambio o los costos de los factores, así como a cuestiones de demanda. La mejor alternativa es crear ventajas competitivas, arraigadas en la creación de factores avanzados: "la educación, la capacidad técnica local, una base de información y una infraestructura moderna son requisitos previos".¹⁷ Para ello, Porter también llega a la misma conclusión: el Estado tiene un papel indispensable en el proceso dinámico de crear ventajas competitivas. En la carrera por alcanzar a los punteros, pierde validez la recomendación neoclásica de sustentar el desarrollo exclusivamente en las ventajas comparativas de los factores.

La discusión sobre la necesidad o la perniciosidad del Estado en la economía obviamente no termina aquí. Hay muchos argumentos más a favor o en contra. Chang hace una buena revisión de los numerosos temas asociados con la intervención estatal, agrupándolos en cuatro categorías:

¹⁶Amsden, 1989, p.18-19.

¹⁷Porter, 1991, p.838-39

- a) eficiencia: ¿es capaz el Estado de corregir las fallas del mercado, o termina provocando más distorsiones (externalidades negativas) mediante su intervención?
- b) moralidad: ¿debe el Estado intervenir en los asuntos económicos si el costo es la pérdida de libertades individuales?
- c) intención: ¿puede confiarse al Estado ser el mejor representante de los intereses de la nación a largo plazo?
- d) habilidad: ¿puede ser el Estado tan eficiente como el sector privado?¹⁸

C. RUTA CRITICA DEL ARGUMENTO TEORICO DE LA INTERVENCION

Revisemos la "ruta crítica" de la argumentación hasta aquí. Las estructuras económicas en la mayoría de los mercados son de monopolio o de oligopolio, es decir de competencia imperfecta. Tal situación provoca externalidades, las cuales tienen efectos pecuniarios, que hemos llamado rentas. Si los países atrasados pueden "captar" algunas rentas por los adelantos tecnológicos, pueden alcanzar una situación de rendimientos crecientes a escala. Con rendimientos crecientes, los mismos insumos generan mayor productividad. La mayor productividad permite bajar precios y competir en los mercados internacionales. Ser competitivo en los mercados mundiales genera mayor productividad a través de las economías de escala. Se puede ingresar, dadas otras condiciones como una población capacitada, a la ruta de alto crecimiento. Los procesos productivos se vuelven más sofisticados y en determinado momento un país, antes fabricante de manufacturas ligeras, puede abordar con éxito las manufacturas

¹⁸Chang, 1994, Capítulo 1.

pesadas y de mayor exigencia tecnológica. En cada una de las etapas, el Estado ha creado las condiciones necesarias y ha apoyado a la clase empresarial o, en su ausencia, la ha sustituido, a fin de garantizar la evolución estructural de la economía.

Este esquema postula una ruta crítica teórica para entender cómo los PAO tomaron la senda del alto crecimiento y, en el caso de Japón, cómo alcanzó los países industrializados.

III. EL DEBATE SOBRE LA INDUSTRIALIZACION HOY

A. EL CAPITALISMO DIRIGIDO

Una revisión de la literatura sobre el desarrollo mexicano posterior a la Revolución, así como de los estudios recientes sobre los países de Asia Oriental revela que en todos estos casos el Estado ha desempeñado un papel importante en la orientación de la economía. Estos países son ejemplos de lo que puede denominarse capitalismo dirigido, en tanto fueron acotadas las fuerzas del mercado libre por la intervención del Estado.

El Estado se ha encargado de orientar la marcha de los agentes económicos a través de lo que comúnmente se denomina una política industrial. Por ejemplo, la decisión de orientar la economía según patrones de la industrialización por sustitución de importaciones, de trazar planes de desarrollo y definir sectores prioritarios, de determinar qué paraestatales fundar y dónde crear infraestructura, fue en gran parte obra del Estado. Chang propone una definición sintética que destila en pocas palabras estos conceptos. La política industrial es, dice,:

...una política dirigida a industrias específicas (y a las empresas como sus componentes) para lograr los resultados más eficientes tal y como son percibidos por el Estado para la economía en su conjunto.¹⁹

En Corea, Taiwán y México las paraestatales tuvieron un papel clave en dos sentidos. Primero, ayudaron a romper los cuellos de botella para la más eficiente producción de bienes y servicios, característicos de toda economía en desarrollo;

¹⁹Chang, 1994, p.60-61.

segundo, fueron canales para la transferencia de subsidios gubernamentales hacia ciertos sectores del aparato productivo.

El proteccionismo también ha sido un rasgo común de estos países. Si bien hay importantes diferencias en la forma en que el proteccionismo ha operado, hasta los ochenta los gobiernos de los tres países pusieron a resguardo al mercado interno de la competencia extranjera, mediante barreras arancelarias y no arancelarias. En general, se aduce que las políticas proteccionistas, al asegurar un mercado internocautivo para la industria nacional, desincentivaron el desarrollo de su competitividad; sin embargo, en algunos países tuvo un efecto contrario. Así, por ejemplo, el analista Edward Lincoln del Instituto Brookings afirma que la protección para el mercado interno en contra de la competencia extranjera fue el incentivo más importante que tomó el Estado japonés para garantizar el desarrollo, crecimiento y tecnificación de su industria.²⁰

No obstante la similitud encontrada entre México y los PAO por el esfuerzo del Estado de imprimirle mayor orden y orientación al capitalismo, hubo otras diferencias que, como se verá más adelante, explican lo disperejo en los resultados del crecimiento del producto a partir de los setenta, de la creación de empleo, de la profundización de la planta industrial (o la desindustrialización en el caso mexicano), así como de la presencia (o ausencia) de una infraestructura para la generación y/o adaptación de tecnología avanzada.

²⁰Edward J. Lincoln, Japan's Industrial Policies, Japan Economic Institute of America, Washington, D.C., 1984, p.14; citado en Yamamura, 1988, p.175.

Haremos breve mención de algunas diferencias que habrían de marcar el desarrollo de estas economías. Primero, el punto de partida de la industrialización en los dos casos fue diferente. Por razones históricas, los PAO pudieron entrar a la fase de industrialización acelerada, a partir de los sesenta, con una relativamente alta escolaridad de su población, por encima del promedio de países en desarrollo con niveles similares de ingreso. Segundo, en general Corea y Taiwán se han caracterizado por una menor inequidad en la distribución de la riqueza. De hecho están entre los países más igualitarios en este sentido, incluso entre los países industrializados.

Los siguientes cuadros resaltan las diferencias entre Corea y Taiwán, por una parte, y México y Brasil, por otra. El propósito de los cuadros es constatar el rápido avance absoluto y relativo de los PAO (ver también el Anexo de Cuadros).

CUADRO 3.1
PRODUCTO INTERNO BRUTO
per cápita, en US\$

| | PIB <u>1962</u> | Lugar <u>*</u> | PIB | Lugar <u>1986</u> | <u>**</u> |
|--------|--------------------|-------------------|-----|----------------------|-----------|
| México | 340 | 51 | | 1,839 | 52 |
| Brasil | 240 | 67 | | 1,811 | 55 |
| Corea | 110 | 99 | | 2,372 | 44 |
| Taiwán | 170 | 85 | | 3,580 | 38 |

* entre 129 países

** entre 135 países

Fuente: Banco Mundial y cálculos de Wade para Taiwán. Ver Wade, 1990, p.35.

**CUADRO 3.2
EXPORTACION DE MANUFACTURAS**

| | <u>LUGAR 1965</u> | <u>PARTICIPACION MUNDIAL (%)</u> | <u>LUGAR 1986</u> | <u>PART. MUND.</u> |
|--------|-----------------------|--------------------------------------|-----------------------|------------------------|
| México | 29 | 0.2 | 30 | 0.4 |
| Brasil | 30 | 0.1 | 20 | 0.7 |
| Corea | 33 | 0.1 | 13 | 2.3 |
| Taiwán | 28 | 0.2 | 10 | 2.6 |

Fuentes: Banco Mundial, World Development Report 1988; GATT, International Trade Report 86-87. Ver Wade, 1990, p.37

**CUADRO 3.3
PARTICIPACION EN EL MERCADO DE EUA
(EUA COMO IMPORTADOR DE MANUFACTURAS)**

| | <u>LUGAR 1962</u> | <u>LUGAR 1986</u> |
|--------|-----------------------|-----------------------|
| México | 13 | 7 |
| Brasil | 29 | 13 |
| Corea | 40 | 5 |
| Taiwán | 21 | 4 |

Fuente: Oficina de Estadísticas de la ONU, Commodity Trade Data File. Ver Wade, 1990, p.37.

**CUADRO 3.4
PARTICIPACION DE LAS MANUFACTURAS
EN EL PIB Y EN LAS EXPORTACIONES**

| AÑO | PARTICIPACION DE LAS MANUFACTURAS EN EL PIB | | PARTICIPACION DE LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS EN LAS EXPORTACIONES TOTALES | |
|--------|---|------|---|------|
| | 1968 | 1988 | 1968 | 1988 |
| MEXICO | 21.6 | 22.4 | 20.4 | 55.8 |
| BRASIL | 26.0 | 27.2 | 8.7 | 47.8 |
| COREA | 13.4 | 38.4 | 74.1 | 93.3 |
| TAIWAN | nd | nd | 18.1 | 91.9 |

Fuente: Banco Mundial; para Tawán, Noland (1990), citado en CEPAL, 1993.

CUADRO 3.5
INDICADORES DIVERSOS
1980-1988

| | TASA DE CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES | TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB | TASA DE INVERSION (a) | DERECHOS A LAS IMPORTACIONES (b) |
|--------|--|-----------------------------|--------------------------|-------------------------------------|
| MEXICO | 19.1 | 0.4 | 19.2 | 13.4 |
| BRASIL | 6.0 | 2.9 | 19.6 | 75.2 |
| COREA | 13.7 | 9.7 | 35.7 | 22.7 |
| TAIWAN | 13.1 | 7.8 | 33.0 | nd |

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

(a) Inversión interna bruta, como proporción del PIB (a precios de 1980). Promedio de las razones anuales.

(b) Medios de la década de 1980. Media ponderada por las importaciones de todos los derechos, incluyendo aranceles y otros.

Citado en CEPAL, 1993.

**CUADRO 3.6
PARTICIPACION DEL AHORRO DOMESTICO BRUTO
EN EL PRODUCTO INTERNO BRUTO (%)**

| PERIODO | MEXICO | BRASIL | COREA | TAIWAN |
|---------|--------|--------|-------|--------|
| 1956-60 | 13.5 | 13.5 | 4.2 | 9.1 |
| 1961-65 | 16.2 | 16.9 | 6.4 | 16.2 |
| 1966-70 | 18.2 | 21.9 | 17.4 | 23.8 |
| 1971-75 | 18.7 | 24.6 | 19.0 | 30.7 |
| 1976-80 | 23.1 | 20.1 | 25.9 | 33.6 |
| 1981-82 | 20.6 | 15.9 | 22.4 | 31.1 |
| 1983-86 | 20.9 | 16.5 | 29.1 | 35.2 |

tomado de Stallings, 1994, p.71.

Fuentes: International Financial Statistics, Economic Statistics Yearbook, Taiwan Statistical Data Book; A Economia Brasileira e suas Perspectivas

**CUADRO 3.7
CRECIMIENTO DEL PIB**

| CRECIMIENTO DEL PIB per cápita, (%) | MEXICO | BRASIL | COREA | TAIWAN |
|--|--------|--------|-------|--------|
| 1960-1970 | 3.9 | 2.4 | 6.3 | 6.8 |
| 1970-1980 | 3.4 | 5.7 | 7.1 | 7.3 |
| 1980-1990 | -1.4 | 0.6 | 8.3 | 6.9 |
| 1987-1990 | 0.7 | -1.1 | 8.2 | 5.7 |
| PIB PER CAPITA 1990, US\$ | 2,814 | 3,178 | 5,626 | 7,760 |

Fuente: UNCTAD, "Handbook of International Trade and Development Statistics", 1993.

CUADRO 3.8
INDICADORES DE CAPITAL HUMANO

| | Tasa de Alfabetismo de Adultos (%) | | Índice de Psacharopoulos (1) | | Científicos e Ingenieros (por millón de habitantes) |
|--------|------------------------------------|------|------------------------------|-------|---|
| | 1970 | 1985 | 1968 | 1986 | |
| MEXICO | 74.2 | 90.0 | 487 | 966 | 219 (1984) |
| BRASIL | 66.2 | 78.0 | 533 | 1,066 | 390 (1985) |
| COREA | 87.6 | 93.0 | 1,013 | 2,261 | 2,123 (1986) |
| TAIWAN | 85.3 | 91.6 | 1,097 | 1,966 | 1,426 (1986) |

Fuente: UNESCO, *Statistical Yearbook, 1988*; Hamid Alavi, 'Human Resources and Technology Data Base', Banco Mundial, mimeografiado.

(1) El Índice de Psacharopoulos mide el capital educativo per cápita incorporado en la fuerza de trabajo. Citado en Noland, 1992, p.221.

Las diferencias entre los PAO y los dos países latinoamericanos comparados son profundas. Los resultados de los patrones de industrialización en cada caso han sido motivo de discusión entre economistas desde que empezó a ser evidente la brecha entre los PAO y otros países en desarrollo. La evolución del debate merece una breve mirada.

B. LA EVOLUCION DEL DEBATE SOBRE LA INDUSTRIALIZACION

Desde mediados de los setenta, ha existido un debate sobre el crecimiento de los países de Asia Oriental (PAO). A medida que Japón ha cobrado mayor peso en la economía mundial, sus autoridades han externado con creciente firmeza su opinión sobre cómo su país había logrado en 30 años su industrialización. Ya para mediados de los setenta, Corea y Taiwán también reportaban tasas de crecimiento económico muy superiores a los otros países de industrialización reciente (PIR) e, igual que Japón, sus empresas habían capturado una parte importante del mercado mundial de ciertas ramas.

En el debate en los foros mundiales, Japón mantenía con insistencia una posición contraria a la imperante que, en los ochenta, se conoció como el Consenso de Washington: sólo los mecanismos del mercado producen el vector de producción más eficiente. La visión japonesa se resumía en cuatro puntos,²¹ brevemente esbozados aquí:

- 1) Para lograr un crecimiento sostenido, la desregulación puede no bastar para expandir la inversión, y por tanto puede ser necesario acudir a medidas fiscales y monetarias.
- 2) Es necesario lograr un equilibrio entre la liberalización del comercio y el desarrollo industrial.
- 3) Existen límites muy claros a la eficiencia de los mecanismos con los que operan los mercados financieros.
- 4) La privatización no es siempre la solución a los problemas de eficiencia del sector público.

La discrepancia japonesa con las ideas hegemónicas en instancias importantes de discusión, como el FMI y el Banco Mundial, fue menospreciada durante muchos años. Dos factores empezaron a cambiar la situación. Por una parte, la importancia de la economía japonesa en el mundo hizo más difícil ignorar a los japoneses en los foros. Por otra, un cuerpo de estudios empíricos cada día más amplio sobre los PAO (abarcando ahora, además del caso japonés, a Corea y Taiwán) tendían a validar la visión japonesa.

²¹Peres Núñez, 1993, p.44-45.

Fue iniciativa de Japón avanzar en el debate al ofrecer financiar un estudio profundo al respecto. El estudio, de más de dos millones de dólares, tardó varios años y fue realizado por un equipo de asesores y funcionarios del Banco Mundial. Los resultados fueron publicados en 1993 bajo el título The East Asian Miracle (TEAM de aquí en adelante).

¿Han cambiado los enfoques tradicionales sobre lo que ha pasado y está pasando en Asia? ¿Han tenido impacto los nuevos estudios en los círculos de mayor influencia a nivel mundial? Por una parte, TEAM toma en cuenta los estudios más recientes sobre los PAO y las ideas detrás de los nuevos enfoques de los heterodoxos son expuestas en síntesis.²² Frente a los dos extremos del debate, neoclásico-heterodoxo, el informe busca crear para sí una posición centrista, moderada y ecléctica. Esta postura recibe el nombre de "market friendly", queriendo transmitir tres ideas: 1) el Estado interviene con renuencia, vgr. los mercados deberán funcionar solos, salvo que se pueda demostrar la conveniencia de lo contrario; 2) se aplican salvaguardas a las intervenciones, "disciplinándolas" con los mercados nacionales y extranjeros; 3) cuando hace falta, se debe intervenir abiertamente, a través de medidas simples y transparentes, sujetas a reglas y no a la discreción oficial.²³

Esta posición reconoce que los Estados asiáticos efectivamente intervinieron en la conducción económica de los países aquí analizados. Esto en sí es un gran avance,

²²Banco Mundial, 1993, p.82-85.

²³Tomado de Singh, 1993, p.281.

frente a la posición hasta hace poco sostenida por los neoclásicos que Asia era la "prueba" de que los triunfos económicos eran resultado lógico de sus regímenes abiertos y no intervencionistas.

Pero al mismo tiempo, el informe, cultivando su figura centrista, rechaza la causalidad establecida por los heterodoxos entre la intervención gubernamental en la economía y el éxito resultante. Las intervenciones estatales pueden tener sentido en ciertas circunstancias, admite el informe, por ejemplo cuando existen fallas del mercado. Pero rechaza que tales fallas sean profundas, y su presencia difícilmente puede volverse una justificación para la intervención del Estado en la economía.

Sin embargo, al analizar su posición con más cuidado, resulta que la imagen de centrista del informe está fuertemente sesgada hacia el enfoque tradicional. Por un lado, a diferencia de lo que concluyen los heterodoxos, TEAM afirma que el intervencionismo del gobierno no tuvo trascendencia para el éxito económico, sino todo lo contrario. Hablando concretamente de la política industrial diseñada por los gobiernos, comenta:

La política industrial definida estrechamente —es decir, los esfuerzos por lograr un crecimiento de productividad más rápido alterando la estructura industrial— en general no fue exitosa. En Japón, Corea, Singapur y Taiwán la promoción de industrias específicas tuvo poco impacto aparente.²⁴

Su explicación del logro económico en Asia Oriental termina siendo la misma que ha aparecido en publicaciones anteriores del Banco Mundial: el desarrollo industrial en estos países se dio de acuerdo con las fuerzas del mercado y con la ventaja comparativa basada en la abundancia de los factores. En general, dice esta visión, los gobiernos no

²⁴Banco Mundial, p.354.

impidieron que el mercado determinara los "precios correctos". En otras palabras, su enfoque se mantiene fiel a los lineamientos neoclásicos; la única concesión a los heterodoxos es reconocer que los gobiernos "trataron" de modificar la estructura industrial, pero en general tuvieron "poco impacto aparente". Por ende, tal política no puede ser recomendada a otros países que estén buscando salir del atraso. TEAM es tajante: se insiste a lo largo del estudio sobre la poca probabilidad que las medidas tomadas en Asia puedan trasplantarse en otras regiones, sean medidas industriales en general, o bien las comerciales o macroeconómicas que se tomaron en apoyo a la política industrial.

Surge una contradicción lógica cometida por el informe. Por una parte el informe establece que las medidas intervencionistas instrumentadas por los gobiernos asiáticos no deben ser imitadas por otros países, dada la especificidad del contexto en que se dieron. Hace eco, en este sentido, de los rasgos idiosincrásicos señalados por otros autores: los altos niveles relativos de escolaridad prevalecientes en Japón, Corea y Taiwán, la burocracia eficiente y honesta, etc. Pero por otro lado, el informe no duda en recomendar las reformas neoclásicas "sin reservas", independientemente del contexto en que éstas se den. Lo contradictorio reside en el hecho que el informe quisiera ver una especie de universalidad de aplicabilidad cuando se trata de medidas neoclásicas; en cambio si las medidas son de corte intervencionista, entonces el impacto que pudieron haber tenido en Asia sólo se explicaría por las condiciones específicas de la región, irreproducibles, supuestamente, en el resto del mundo.

En el enfoque "market friendly" sí hay un papel para el gobierno, pero sigue siendo el que tradicionalmente se le ha asignado: crear un ambiente propicio para la inversión y el comercio, encargarse de obras sociales como la educación y la salud de las masas, así como crear la infraestructura económicamente indispensable, que normalmente no es rentable para el sector privado.

Más que una posición centrista entre dos extremos, el enfoque "market friendly" del informe parece ser el desplazamiento de los neoclásicos hacia las ideas de los heterodoxos, una especie de retirada estratégica a la luz de la evidencia. TEAM ha creado así una categoría nueva a la que pueden acogerse los enfoques tradicionales, sin sacrificar su posición en esencia contraria a la participación gubernamental en la economía.

Sin embargo, la afirmación del informe que el éxito de Japón, Corea y Taiwán se dio en esencia de acuerdo con "la dotación de factores"²⁵, está reñida con la información empírica aportada por diversos estudios.²⁶ Los estudios empíricos heterodoxos han demostrado que si los gobiernos de esos tres países no hubiesen intervenido en forma permanente a lo largo de los últimos 30 ó 40 años, precisamente para ir alterando una dotación de factores poco propicia para el desarrollo sostenido

²⁵Banco Mundial, 1993, p.21.

²⁶Existen ya diversos trabajos en los que se analiza el TEAM, y se ponen en evidencia sus problemas metodológicas y de información. Véanse por ejemplo los trabajos de Rodrik (1994), Wade (1994), Haggard (1994) y Amsden (1994). El artículo de Wade contiene (en la pág. 77) una lista adicional de ocho trabajos sobre TEAM que salieron en 1993. Además, la revista World Development dedica su número de abril 1994 al análisis de este informe del Banco Mundial.

(materias primas escasas, mano de obra poco capacitada, mercados pequeños), no habría duda de que hoy estarían disputándose todavía el mercado mundial de textiles, en vez de estar entre los punteros en varias ramas de alta sofisticación tecnológica.

Pero como señaló Thomas Kuhn, "el nacimiento de nuevas teorías en general es precedido por un periodo de inseguridad profesional pronunciada".²⁷ Las cavilaciones del informe del Banco Mundial, si es que tienen algún sentido, pueden indicar que estamos en el umbral de una mayor aceptación del enfoque heterodoxo.

El valor principal de las ideas heterodoxas radica no tanto en la refutación de la visión neoclásica, sino en la construcción de un nuevo paradigma para el análisis. El paradigma de los heterodoxos, cimentado en estudios empíricos de mayor profundidad y en los avances en el plano teórico, explica mejor el fenómeno observado, y de ahí su virtud. A continuación se considerarán algunos de los antecedentes que proporcionan estos estudios. Asimismo, la trayectoria seguida por los PAO se contrastará con la de México.

²⁷Citado en Scott, 1993. Chang (1993, p.1-2) anota que The East Asian Miracle adolece de 'muchas tensiones internas, a veces a punto de estarse contradiciendo', además de deficiencias metodológicas y errores en la interpretación de datos. Wade (1992, p.313-320) ofrece varias explicaciones por la perseverancia de la visión neoclásica respecto de los tigres de Asia.

IV. LAS PRINCIPALES CARACTERISTICAS DE LA ESTRATEGIA ECONOMICA Y EL INTERVENCIONISMO GUBERNAMENTAL EN COREA, TAIWAN Y MEXICO

El propósito de este capítulo es comparar las diferencias en los modelos de industrialización en México y de Corea, Taiwán y Japón. Lo que motiva el trabajo es entender porqué Corea y Taiwán, en especial, habiendo partido en los sesenta de una posición socioeconómica inferior a México, lo han rebasado a 30 años de su despegue industrial. Corea y Taiwán parecen haberse situado sobre una ruta de altas tasas de crecimiento, de profundización de la planta industrial, con algunas ramas que están cerrando la brecha tecnológica con los países más industrializados. México, en cambio, está sobre otra ruta, de lento crecimiento, de desintegración de su planta industrial y con serios rezagos en la tecnología autóctona.

El acercamiento al tema se hará exclusivamente a partir de los elementos que parecen sugerentes al comparar México con los países asiáticos. Otros factores, sin duda condicionantes en el crecimiento económico, pero que no son relevantes en este análisis comparativo, han sido omitidos.

Tanto en el caso de México como de los países de Asia Oriental (PAO), podemos caracterizar las economías como de un capitalismo dirigido u organizado. En la dirección u organización de la economía, el Estado ha jugado un papel importante. Sin embargo, la eficacia de la intervención estatal fue diferente en México y en los PAO. Explicar cómo es el Estado en cada caso, cómo utilizó las medidas económicas de su competencia, y cómo condicionó la entrega de apoyos de diverso tipo a los agentes

económicos, ayuda a entender las diferencias y a los resultados percibidos hoy en el desempeño económico.

Algunas de las diferencias más sobresalientes entre México y los PAO pueden rastrearse analizando las políticas económicas instrumentadas en las áreas siguientes:

- 1) La sustitución de importaciones y la promoción de exportaciones;
- 2) La política hacia el sector financiero, que abarca la política crediticia, el movimiento de capitales, la banca, el papel de la tasa de interés y el ahorro interno;
- 3) La agricultura;
- 4) La planificación y la definición de los sectores prioritarios;
- 5) El manejo macroeconómico de corto plazo.

A. LA SUSTITUCION DE IMPORTACIONES Y LA PROMOCION DE EXPORTACIONES

1. COREA Y TAIWAN

Después de la época colonial,²⁸ tanto en Corea como en Taiwán se instrumentaron políticas de sustitución de importaciones (SI). Se crearon gracias a la SI algunas industrias ligeras de cierta importancia, en especial la textil, cemento, procesamiento de alimentos, plásticos, fibras artificiales, vidrio, fertilizantes y triplay.

²⁸Japón invadió Taiwán en 1895 y Corea en 1910 y los mantuvo como colonias hasta su derrota en la segunda Guerra Mundial en 1945. La colonización japonesa tuvo algunos efectos económicos positivos, ya que se construyó en ambos países importante infraestructura, hubo una reforma agraria que distribuyó tierra a millones de campesinos pobres, se impulsó la educación básica y secundaria y se transfirieron habilidades técnicas y administrativas, así como cierta tecnología avanzada.

Hacia finales de los cincuenta y al comenzar los sesenta, tanto Corea como Taiwán cambiaron el énfasis dado a la industrialización por tres razones principales. Una razón fue el agotamiento de la SI, en el sentido de que las industrias mencionadas habían crecido y se habían diversificado lo suficiente como para abastecer en gran parte la demanda nacional. La oferta se había topado con las limitaciones de mercados locales relativamente reducidos. Segundo, en los dos países las industrias ligeras habían tenido algunos éxitos iniciales en la exportación de sus manufacturas no durables, lo cual inducía a pensar que las plantas productivas podían ser competitivas en ciertos nichos de los mercados mundiales, y que habría ventajas de economías de escala al fomentar las exportaciones decididamente. Finalmente, hubo razones externas que empujaron a estos países a reorientarse hacia las exportaciones y profundizar su planta industrial. En Corea, Estados Unidos había dado aviso a principios de los sesenta de una reducción sustancial de la ayuda, financiera y en especie, que había venido otorgando desde finales de la segunda Guerra Mundial. En Taiwán, razones de índole militar indujeron la creciente sofisticación de la planta productiva.

A principios de los sesenta, entonces, los dos países optaron por seguir una política llamada por Ranis y Orrock "sustitución de exportaciones primaria"²⁹. Lo importante de esta fase radica en que se promovieron con diversas medidas las exportaciones, y que en esta etapa se exportaron sobre todo bienes de consumo no

²⁹Ranis y Orrock 1985, p.55. Estos autores establecen también la siguiente periodización para Corea y Taiwán: durante los cincuenta: sustitución de importaciones primaria; durante los sesenta: sustitución de exportaciones primaria; de 1970 en adelante: sustitución de importaciones secundaria conjuntamente con la sustitución de exportaciones secundaria.

durables, que eran elaboradas con un alto grado de utilización del factor trabajo. El espectacular crecimiento de estas exportaciones absorbió la mano de obra excedentaria en algo menos de una década. Otras ventajas se produjeron. Los dos países empezaron a acumular experiencia en la penetración de mercados mundiales. Además, la caída en las tasas de desempleo causaron un aumento en los salarios reales, lo cual contribuyó a mejorar la distribución del ingreso (de por sí muy igualitaria antes de los sesenta) y, con ello, a ampliar el mercado doméstico.

La orientación exportadora en estos países no trajo consigo un desmantelamiento de la protección del mercado interno. Sin embargo, se introdujo un "proteccionismo discriminatorio". Se mantuvieron aranceles altos para las importaciones de bienes de consumo final, así como para las importaciones de bienes intermedios que eran utilizados en la producción destinada al mercado interno. En cambio, a las industrias exportadoras se les permitió comprar sus insumos intermedios y bienes de capital en el mercado externo, aplicando a esas importaciones aranceles muy bajos o nulos.

De esta manera, en los PAO se pudo evitar que la protección del mercado interno --que siempre implica precios de los productos protegidos superiores a los del mercado mundial-- se tradujera en mayores costos para los exportadores, lo que hubiera afectado su competitividad. Los exportadores gozaron así de cuotas de importación en función de la cantidad de bienes exportados. Es obvio que esto implicó no sólo pasar por encima del mercado, sino una intervención mucho más profunda y directa de parte del Estado y de sus burócratas; la sola determinación de las cuotas de importación exige

un conocimiento detallado de, y la posibilidad de incidir sobre, los procesos productivos. Pero esta "burocratización" de la actividad económica no parece haber traído consigo consecuencias negativas.

Corea y Taiwán habían ingresado al camino de rápido crecimiento y la necesidad de mantenerse competitivos en los mercados mundiales indujo una creciente sofisticación en la mano de obra, la tecnología empleada y en la intensidad de capital. La etapa de sustitución de exportaciones primarias duró menos de una década y ya para los setenta Corea y Taiwán habían transitado hacia una etapa bifurcada en la estrategia del desarrollo. Por una parte siguieron sus políticas de fomento de las exportaciones y, por otra, el Estado promovió la fundación de nuevas y más sofisticadas industrias, a la vez que las protegió de la competencia externa mediante las barreras comúnmente asociadas con la SI.

Esta tercera etapa de políticas bifurcadas, que parte de los setenta y sigue hasta nuestros días, también produjo una política dual en otro sentido. Los gobiernos de Corea y Taiwán exhibieron un alto grado de flexibilidad en la instrumentación de estas políticas. Las industrias pasan en general por fases definidas (nacientes, maduras y en ocaso) y los estados coreano y taiwanés adaptaban su "canasta" de medidas económicas según lo que se esperaba de ellas en determinado momento. Los Estados han tenido flexibilidad para ir ajustando la cantidad de subsidios y apoyos otorgados: mayor cantidad en la etapa naciente, menos en la etapa madura pero orientados a la

exportación, y más de nuevo en el ocaso, para facilitar la transición de factores hacia otras industrias.

Ha habido flexibilidad en otro sentido: como se verá más adelante, el Estado ha podido exigir al sector privado de los PAO, en especial aquél favorecido con subsidios y otros apoyos, el cumplimiento con normas de calidad y de precio. Hubo siempre un *ultimátum* implícito: como rama privilegiada dentro de las políticas industriales, hay tratamiento preferencial de parte del Estado, pero también hay que rendir cuentas. Las cuentas tuvieron, y hasta hoy tienen, un rasero tanto imparcial como implacable, a saber, los resultados obtenidos en la competencia mundial vía exportaciones. Estando el mercado interno protegido frente a la competencia extranjera, la industria nacional tiene un cultivo favorable para crecer y fortalecerse. Pero para las ramas estratégicas, la exigencia de parte del Estado es tajante. En pocos años ellas tienen que demostrar haber logrado el nivel de otros países, en términos de precios y calidad o, si no, perder la protección que tienen al interior del país. El exportar ha sido un rasero ya que la exigencia de generar divisas a través de las exportaciones ha significado mantenerse competitivos y conquistar nuevos mercados. Para las empresas que cumplen con metas previamente establecidas, hay beneficios otorgados por el Estado, como el acceso más ágil a los permisos de importación de insumos; para los que no cumplen, la reprimenda puede incluir el retiro de los apoyos y una visita de inspectores de Hacienda.

Pero la flexibilidad no es sinónimo de arbitrariedad o incongruencia en los planes trazados. Como se verá en la quinta sección de este Capítulo (inciso E.2), la libertad de

otorgar y retirar subsidios y apoyos a empresas particulares o ramas enteras ha obedecido a los planes de largo plazo trazados por los Estados.

a. La actualidad

Hoy los gobiernos de los tres tigres siguen interviniendo en la economía y apoyando ciertos sectores, en especial los de alta tecnología. Es indudable que los países aquí revisados han abierto sus economías en algún grado en los últimos 10-15 años. Sin embargo, siguen siendo todavía economías bastante cerradas si las comparamos con, por ejemplo, la mexicana. Las barreras arancelarias y las cuotas de importación pueden haber bajado, pero los Estados asiáticos siguen restringiendo o frenando la entrada de productos, y graduando el flujo de capitales extranjeros, a través de una amplia gama de barreras no arancelarias. Cabe recordar también que la apertura en estos países se está dando, primero, sin prisa, y segundo, en un ambiente económico de empresas nacionales fuertes y con una presencia enraizada en sus mercados locales. Además, hoy la forma más importante de intervención gubernamental no se mide por el grado de apertura que permita hacia el exterior. Más bien se evalúa mediante los subsidios a las ramas de más alta tecnología. Es a través del fortalecimiento de estas ramas que los gobiernos de Japón, Corea y Taiwán esperan mantenerse entre las economías de mayor dinamismo en el próximo siglo.

Los japoneses, por ejemplo, se han embarcado en lo que Yamamura llama el "sistema del siglo veintiuno", basado en

la alta tecnología, que hace uso y depende crucialmente de un grado de precisión medido en millonésimas de segundo y de milímetros, así como de construcciones analíticas digitales que no tienen contraparte analógica, además de descubrimientos científicos multifacéticos y

complejos, entendidos por unos cuantos especialistas. La nueva tecnología usa menos energía pero requiere de muchas habilidades novedosas.³⁰

Para tal fin, el MITI (Ministerio de Industria y Comercio Internacional) subsidia a las grandes empresas electrónicas y cibernéticas, y crea centros de estudio donde participan conjuntamente tales compañías. Los adelantos que salen de estos centros son compartidos por todas las empresas de la rama, produciéndose en Japón una rápida difusión y uso de las nuevas tecnologías. Hoy el gobierno japonés puede ya no ser tan ágil para formular y administrar su política industrial como lo hacía en los 50 y 60, admite Yamamura, pero el MITI no cesa en otorgar apoyo a las "industrias de la próxima generación". Conjuntamente con MITI, la industria japonesa ha diseñado un plan de 100 años para convertirse en el líder mundial en todos los aspectos relacionados con los negocios ecológicos.³¹

Lo mismo ocurre con los coreanos. A mediados de los ochenta, relata Fallows, los asesores económicos convencieron al entonces dictador Chun que la única forma de penetrar el mercado de los semiconductores era a través de un "proyecto de desarrollo masivo que involucrara a todas las empresas coreanas importantes de la rama".³² El resultado: la rama de la computación y los semiconductores fue señalada como estratégica y como tal empezó a recibir un tratamiento especial de parte del gobierno.

³⁰Yamamura, 1988, p.186.

³¹Hawken, 1993, p.66.

³²Fallows, 1993, p.96.

Para el caso de Taiwán, el gobierno de la isla sigue inyectando fuertes sumas de dinero a los centros de investigación y desarrollo para el mismo objetivo.

En este sentido es preciso mencionar de pasada al "gigante dormido" que empieza a despertar: la China continental. China está siguiendo los mismos pasos de sus vecinos hacia una mayor industrialización, en un contexto diferenciado por los cimientos socialistas de su economía. A manera de ejemplo, el Estado chino ha retirado su apoyo de la industria textil, tradicional fuente de divisas vía las exportaciones, y eliminó también al Ministerio de Industrias Ligeras. En cambio ahora canaliza recursos hacia industrias de mayor valor agregado como la aeronáutica. La meta: construir un avión comercial mediano con la ayuda de una empresa extranjera.³³

Como vemos, la historia de los tres tigres empieza a reproducirse en China. Mientras que los economistas neoliberales conjeturan sobre si los gobiernos son más o menos capaces de "escoger ganadores" en la carrera tecnológica que el mercado, los asiáticos están demostrando que los ganadores no se escogen, sino se hacen. La estrategia de desarrollo ha sido un proceso de incesante y dinámica búsqueda de ventajas competitivas. (Ver Capítulo 2, inciso B, p.14).

Yamamura es tajante en su condena a los enfoques neoliberales. Los neoliberales tendrán que aceptar, dice, una "seria desventaja competitiva" en los países que adopten sus recetas de libre mercado, frente a los países que, dejando consideraciones ideológi-

³³Barnathan, *et al.*, 1994, p.18

cas al margen, han decidido ser los punteros de la economía mundial en los albores del siglo XXI.

2. MEXICO

Igual que en Corea y Taiwán, el Estado mexicano orientó la industrialización del país mediante la sustitución de importaciones, con creciente ímpetu a partir de 1940. E igual que los dos países asiáticos, en México se construyó una importante planta industrial mediante esta estrategia, la cual pasó de la fabricación de bienes de consumo no durables, a durables, para abarcar en parte los bienes intermedios y de capital.

Hasta la década de los sesenta, México, Corea y Taiwán recorren el mismo sendero. Hasta esa década, por la más larga trayectoria de la sustitución de importaciones (SI), México goza de ventajas sustanciales en varios indicadores socio-económicos en comparación con los asiáticos, como se evidencia en los cuadros del Capítulo 3 de este trabajo. El punto de inflexión se da en los sesenta al orientarse Corea y Taiwán hacia la sustitución de exportaciones. En México, como en gran parte de América Latina, en cambio, se opta por profundizar la SI, entrando así a lo que Ranis y Orrock denominan la sustitución de importaciones secundaria.

La gran diferencia, señalada por estos autores, consiste en que México transitó directamente de la SI primaria a la secundaria, sin haber tenido, como los PAO, un fase intermedia de sustitución de exportaciones. Al pasar en México directamente a la fabricación de bienes de consumo e intermedios durables, se priorizaron productos intensivos en tecnología, capital y mano de obra capacitada, pero pobres en mano de

obra no capacitada. A diferencia de los asiáticos, no se agotó primero la reserva de mano de obra, mediante la promoción de exportación de productos sencillos. Las consecuencias en México fueron contrarias a las que se produjeron en Asia: los salarios reales tendieron a estancarse por lo mismo que no bajaron las tasas de desempleo.

Al no subirse los salarios reales, no hubo mejoras significativas en la distribución del ingreso y de la riqueza; además de que México y los asiáticos partieron, en 1960, de puntos muy diferentes. Corea y Taiwán, como ya se anotó, partieron con un patrón de distribución relativamente equitativo, mientras que México ha padecido tradicionalmente y hasta hoy de una inequitativa distribución de la riqueza.

CUADRO 4.1
DISTRIBUCION DEL INGRESO
PAISES SELECCIONADOS

Participación en % del ingreso Familiar

| GRUPOS DE HO- GARES | BRASIL 1972 | MEXICO 1977 | COREA 1976 | TAIWAN 1973 (a) | JAPON 1979 | ESTADOS UNIDOS 1980 |
|--|----------------|----------------|---------------|--------------------|---------------|---------------------------|
| 20% más bajo | 2.0 | 2.9 | 5.7 | 7.8 | 8.7 | 5.3 |
| 2º quintil | 5.0 | 7.0 | 11.2 | 13.7 | 13.2 | 11.9 |
| 3er quintil | 9.4 | 12.0 | 15.4 | 15.4 | 17.5 | 17.9 |
| 4º quintil | 17.0 | 20.4 | 22.4 | 24.4 | 23.1 | 25.0 |
| 20% más alto | 66.6 | 57.7 | 45.3 | 38.7 | 37.5 | 39.9 |
| 10% más alto | 50.6 | 40.6 | 27.5 | n.d. (b) | 22.4 | 23.3 |
| Cociente: 20% más alto / 20 % más bajo | 33/1 | 20/1 | 8/1 | 5/1 | 4.3/1 | 7.5/1 |

Tomado de Gereffi, 1990, p.16. Fuentes: Banco Mundial, con la excepción de Taiwán. Para Taiwán, cálculos de Gereffi.

(a) Los cinco quintiles corresponden a los siguientes porcentajes de grupos familiares en Taiwán, ordenados según su ingreso: quintil más bajo (19%); 2º quintil (siguiente 21%); 3er quintil (siguiente 19%); 4º quintil (siguiente 22%); quintil más alto (19% más alto).

(b) El 5.7% más alto de los hogares en Taiwán obtuvo el 17.2% de todos los ingresos familiares.
n.d. = no disponible

Por otra parte, junto con profundizarse en México la SI, se descuidó el sector agrícola (en especial la parte dedicada a los cultivos de básicos para el consumo interno), lo cual tendría más adelante consecuencias negativas para todo el aparato productivo y la balanza comercial, como se verá en la cuarta sección de este Capítulo (inciso D.2). En Corea y Taiwán, el sector agrícola fue integrado a los planes de desarrollo y resultó ser un importante apoyo para la industrialización.

También en otros aspectos, México se diferenció de los asiáticos. El Estado mexicano no tuvo la flexibilidad para orientar las diferentes etapas del crecimiento de las

industrias. Varios autores han señalado la no discriminación que en general existió en los subsidios y apoyos otorgados al sector privado y su constancia a lo largo de varias décadas. Por razones que tienen que ver, indudablemente, con la relación entre el Estado y el sector privado en México y en Asia, tema que se profundizará más adelante, el Estado careció de la autonomía suficiente para manejar y modificar los subsidios y apoyos, a medida que lo requerían las fases de la industrialización.

De igual forma, la disciplina impuesta al sector privado por el Estado asiático, al exigir el cumplimiento de metas relacionadas con la exportación de bienes y servicios, no existió en México. Al contrario, hubo una orientación y medidas específicas, que discriminaron en contra de las exportaciones. En particular, la protección del mercado interno significó también precios internos altos para los insumos intermedios producidos en el país. Ello elevó los costos de producción y dificultó las exportaciones. Pero por otra parte, por la relación entre Estado-sector privado, antes mencionada, no se estableció una tradición donde el Estado pudiera exigir metas o estándares con facilidad a las empresas. Más bien se asentó una tradición donde el Estado mexicano no podía entrometerse en el proceso productivo. Esta situación provocaría crisis durante los setenta, al agotarse la SI secundaria y cuando el país empezó a toparse con limitaciones para financiar su desarrollo mediante el ahorro externo. La planta productiva no pudo contribuir a la generación de divisas mediante las exportaciones. Ello no se debió tanto a una supuesta ineficiencia tecnológica, sino a los costos excesivos de los insumos comprados en el mercado interno.

A partir de 1985, el Estado mexicano decide entrar en lo que Ranis y Orrock han caracterizado como la etapa de promoción de exportaciones, pero, nuevamente, con importantes diferencias respecto de la sustitución de exportaciones primaria y secundaria de los asiáticos. En México se produce una apertura comercial paralela a la promoción de exportaciones, con substanciales y súbitas reducciones en la protección a la industria interna. En vez de discriminar la política comercial según el destino de las ventas, y en lugar de los periodos de preparación para competir en el extranjero que tuvieron los industriales asiáticos, las empresas mexicanas estaban volcadas en gran parte hacia el mercado interno e impreparadas para competir al levantarse la protección. Muchas tuvieron que adaptarse al nuevo ambiente a marchas forzadas, con resultados variados, pero otras sucumbieron en el intento. La planta productiva mexicana se contrae y expulsa a cientos de miles de trabajadores al desempleo, o en la mayoría de los casos, al empleo precario.

B. EL SECTOR FINANCIERO

1. COREA Y TAIWAN

a. La banca

En Corea y Taiwán el control que el Estado ha tenido (y sigue teniendo) sobre el sector financiero ha facilitado de varias maneras la instrumentación de las políticas económicas relacionadas con la industrialización. En Taiwán los bancos ha sido estatales desde que los nacionalistas, procedentes de la China continental, tomaron control de la isla en 1945. En Corea, el dictador Park Chun Ji nacionalizó la banca en 1961; e incluso después de que ésta se empezó a reprivatizar en 1981-83, el gobierno

la ha controlado estrechamente. Los bancos privatizados todavía dependen del Banco Central (gubernamental) para hacer préstamos grandes a los chaebol (conglomerados) y no pueden variar sus tasas de interés sin la autorización del gobierno.³⁴

Una diferencia entre Corea y Taiwán en este aspecto ha sido la forma específica de canalizar los subsidios. En ambos casos, uno de los apoyos estatales más importantes para los sectores estratégicos ha sido el acceso a créditos blandos (con tasas de interés reales muy bajas y a veces negativas). En Corea, el Estado ha ordenado a su banca otorgar créditos blandos sólo a las industrias que han sido designadas como estratégicas. En Taiwán, las autoridades monetarias parecen haber gozado de bastante autonomía frente al gobierno (que siempre ha estado controlado por el partido KMT, o Kuomintang), lo cual impidió que las autoridades gubernamentales giraran órdenes sobre tasas de interés y destinatarios de créditos, no obstante que la banca estuviera estatizada. La banca fue utilizada en Taiwán más para el control de movimientos de capitales. El Estado, en cambio, creó uno de los sectores paraestatales más grandes fuera del ámbito socialista, y junto con los controles al comercio y los incentivos fiscales pudo lograr el mismo sesgo a favor de las industrias estratégicas para el desarrollo.

b. El movimiento de capitales

En Corea y Taiwán, el movimiento de capitales tanto hacia como desde estos países ha sido muy restringido hasta fechas recientes. En los sesenta, Corea prohibió

³⁴Amsden y Euh, 1993, p.381-82.

la fuga de capitales, incluyendo la salida de las ganancias de las empresas. La sentencia mínima por haber exportado US\$1 millón o más: 10 años de prisión. La máxima: privación de la vida. Amsden anota que ya en los ochenta había razones para pensar que tal medida no se cumplía estrictamente, pero que sin duda su severidad había frenado la tentación de canalizar recursos al exterior.³⁵ En Taiwán, existió un estricto control de cambios, y éste se derogó sólo en 1987, tras cuatro décadas de rígido cumplimiento.

Respecto de la Corea de hoy, Amsden y Euh señalan que ha habido alguna liberalización de los mercados financieros, pero que el sistema financiero sigue operando dentro del contexto de la política industrial. Esto ha significado, por ejemplo, que la libertad de importar o exportar capitales ha dependido de la situación de la balanza de la cuenta corriente. Si existe un déficit, se prohíbe la salida de capitales privados.³⁶

El mismo control ha existido sobre la inversión extranjera directa (IED). Ninguno de los dos países rechazó la IED, pero tampoco permitió que dominara al capital nacional ni que desviara las prioridades establecidas en cuanto a la industrialización. Wade da ejemplos de las limitaciones encontradas por la IED en Taiwán, aun en áreas no prioritarias.³⁷ En Corea, sólo 6% de las transnacionales (incluyendo las que están en las zonas francas del país) son de propiedad extranjera, en comparación con 50% en

³⁵Amsden, 1989, p.17.

³⁶Amsden y Euh, 1993, p.379, 389.

³⁷Wade, 1990, p.148-158.

México y 60% en Brasil, lo cual apunta al estricto control gubernamental sobre la inversión extranjera directa en asuntos de derechos de propiedad.³⁸ Corea nunca fue terreno fértil para los capitales especulativos. Y sigue siendo el caso. Como dice Chang, "el control estatal sobre préstamos extranjeros y la inversión extranjera directa ha sido casi absoluto...el Estado ha tenido la decisión final sobre si determinado préstamo o IED será permitido y en qué términos".³⁹

Finalmente, por disposición gubernamental los capitales extranjeros tuvieron un acceso muy restringido a las bolsas de valores de Corea y Taiwán.

La aversión hacia la dependencia del exterior llevó a los países asiáticos a estimular el ahorro interno. En Japón, Corea y Taiwán hubo un rápido crecimiento del ahorro respecto al PIB, una vez establecidas instituciones para su captación. Se estableció así una base autónoma para financiar proyectos de industrialización.

Para financiar su desarrollo, Japón, Corea y Taiwán compartieron los siguientes rasgos:

- a) Fomento al ahorro interno
- b) Represión al consumo, en especial de productos o servicios suntuarios
- c) Rezago relativo en el gasto social
- d) Temprana vocación al fomento de las exportaciones, lo cual fue de provecho para la balanza de pagos de la cuenta corriente

³⁸Chang, 1994, p.113.

³⁹Chang, 1994, 127.

- e) Estricto control sobre las importaciones y el control de cambios
- f) Canalización de la inversión extranjera hacia proyectos productivos establecidos como prioridades
- g) Reforma fiscal para ensanchar la base gravable.

2. MEXICO

a. El movimiento de capitales

En México las autoridades siempre mantuvieron la libertad de flujos de capital hacia y desde el país, salvo en contadas ocasiones en que, por razones de emergencia, instrumentaron el control de cambios (por ejemplo al finalizar el sexenio de López Portillo). Se alegó una razón por no considerar un mayor control sobre los capitales: mantener el control sería imposible con 3,000 km de frontera común con Estados Unidos. Tratar de restringir el flujo de divisas entre los dos países hubiese creado un mercado negro de enormes proporciones.⁴⁰

Por su parte, en varios momentos el sector privado sostuvo que el control de cambios socavaría su libertad y podía reducir su incentivo para invertir, lo cual fue interpretado por el gobierno como una amenaza de sacar su capital del país.

Al aceptar estos argumentos, el Estado le abrió posibilidades al sector privado para que pudiera sacar los capitales del país en los momentos de dificultad económica, opción que ejercería en numerosas oportunidades. Desde Cárdenas en adelante, la fuga

⁴⁰La poca validez de este argumento queda en evidencia si se piensa que, por ejemplo, Italia, vecina de Suiza, mantuvo el control sobre los movimientos de capitales hasta la década de los setenta. Suecia es otro ejemplo: aunque es una economía totalmente integrada al mercado mundial, recién a mediados de los ochenta abrogó el control de cambios.

de capitales no sólo ha sido una amenaza sino una realidad que le ha restado efectividad al accionar estatal. Por ejemplo, sólo en el periodo 1982-1988, la fuga ascendió a casi 20 mil millones de dólares, lo cual ha representado un costo inmenso en términos del producto que la economía hubiera podido generar. Esta pérdida, según López, puede estimarse entre el 6.6% y el 8.3% del PIB total en ese lapso.⁴¹ Otras estimaciones de Lustig y Ros establecen la cifra de fuga de capital en unos 36 mil millones de dólares para el periodo 1977-1987.⁴²

Al comparar el problema de la fuga de capitales en Argentina, Brasil, México y Corea, Fajnzylber encuentra el caso de México especialmente problemático. El sector privado mexicano (junto con el argentino) ha sido particularmente escéptico respecto a la noción de "responsabilidad nacional", pero además, en México

la fuerte fuga de capitales atribuible a la erosión sistemática de la confianza entre los sectores público y privado ha sido exacerbada por la cercanía geográfica de México a Estados Unidos.⁴³

b. La política hacia la IED

El Estado mexicano trató de ejercer control sobre la inversión extranjera directa en dos frentes:

- 1) en términos de su monto con respecto al capital mexicano (en la mayoría de las ramas no podía exceder el 49% de las acciones de una empresa);

⁴¹López, s/f, p.17.

⁴²Lustig y Ros, 1993, p.286.

⁴³Fajnzylber, 1990, p.343.

2) con respecto a su inserción en las actividades económicas (hubo restricciones a la participación de capital extranjero en algunas ramas).

Sin embargo, los analistas tienden a concluir que hubo mucha flexibilidad respecto a estas restricciones.⁴⁴ El capital extranjero en México ha seguido una ruta de lento pero constante avance en el dominio de sectores productivos clave. Desde hace tiempo, concluye Peres Núñez, el capital extranjero ha ejercido un papel de liderazgo en la economía mexicana, en vez de un complemento a la inversión nacional. De hecho, Hamilton encontró un "ininterrumpido" control extranjero de sectores sustanciales de la economía (vgr. desde antes de la Revolución mexicana).⁴⁵

El dominio del capital extranjero ha tenido consecuencias para las estructuras productivas de México. Al haberse apoderado de los sectores más dinámicos, México quedó supeditado a los esquemas de abasto mundial. Los sectores más dinámicos de la economía mexicana se han orientado a las necesidades de los esquemas de producción de las empresas transnacionales, y de los mercados internacionales, más que del mercado nacional.⁴⁶ Ha habido una "regresión en la integración de la producción nacional", ya que se ha enfatizado de parte de las empresas transnacionales la creación de redes de proveedores eficientes más que un esfuerzo por modernizar las

⁴⁴Ros, 1990, p.123.

⁴⁵Peres Núñez, 1990b, p.157; Hamilton, 1988, p.248.

⁴⁶De 1980 a 1987, entre 75.0% y 79.6% de la inversión estadounidense en México se ha concentrado en el sector manufacturero. Weintraub, citando a Unger, destaca que "el 91% de los bienes prioritarios cuyas exportaciones eran grandes y constituían una parte importante de la producción era manejado por sólo 74 empresas extranjeras." (Weintraub, 1990, p.301).

redes existentes.⁴⁷ En general, en las ramas donde la inversión extranjera es fuerte, no ha habido una mayor integración con el resto de la planta productiva prioritaria para el gobierno. "El contenido nacional", dice Weintraub, "dominaba precisamente donde el gobierno no lo buscó de manera explícita".⁴⁸ Además, las industrias punteras dominadas por las transnacionales tienden a fabricar productos con un alto contenido de capital, lo cual exacerba el problema del desempleo en México.

El Estado mexicano, a diferencia de los países asiáticos, no insistió con las empresas transnacionales sobre una efectiva transferencia de tecnología que se difundiera ampliamente en el sector productivo. Más que transferir tecnología, el Estado exigió apoyos para abrir mercados nuevos en el exterior.⁴⁹ Las evidencias apuntan a que México renunció a la posibilidad de crear una infraestructura de investigación y desarrollo propia, para la cual hubiera tenido que negociar transferencias tecnológicas ventajosas para el país. (Ver Cuadro 4.2). Una infraestructura tal le hubiese permitido al país difundir amplia y rápidamente las innovaciones tecnológicas, así como adaptarlas a las necesidades del sector privado. Estudios empíricos confirman que en México, aun en las ramas punteras como la industria automotriz, el crecimiento de la productividad es lento, lo cual apunta a un "cuello de botella" en la difusión de tecnología nueva.⁵⁰

⁴⁷Peres Núñez, 1990b, p.155-6.

⁴⁸Weintraub, 1990, p.302.

⁴⁹Peres Núñez, 1990b, p.156.

⁵⁰Ros, 1990, p.150.

CUADRO 4.2
GASTOS TOTALES EN
INVESTIGACION Y DESARROLLO
(como % del PIB)

| AÑO | JAPON | EUA | EUROPA OCCIDENTAL | COREA | MEXICO |
|------|-------|------|-------------------|----------------|------------------|
| 1967 | 1.58 | 3.07 | 1.78 | 0.39 (1970) | 0.050 (1980) |
| 1975 | 2.01 | 2.38 | 1.81 | 2.0 (1986) | 0.052 (1985) |
| 1983 | 2.67 | 2.73 | 2.08 | 2.8 (1990)* | 0.070 (1990)* |

fuentes: Tavares, 1993, p.71; para Corea, Amsden, 1989, p.328.; para México, 2º Informe de Gobierno, Carlos Salinas de Gortari, 1990, p.313 y 137.

* = estimado

C. LAS POLITICAS MONETARIA Y FISCAL

1. COREA Y TAIWAN

Durante el periodo 1960-1985 aproximadamente, el sistema tributario de Corea y Taiwán fue estructurado para otorgar incentivos selectivos a inversionistas nacionales y extranjeros. Si bien el modelo de estos países comprende sistemas tributarios escalonados, "la carga tributaria total, especialmente los impuestos directos, es deliberadamente mantenida a niveles mínimos y el impuesto al capital se mantiene a un nivel ínfimo".⁵¹ Según el economista Rabushka, estos dos países han tenido bajas tasas impositivas en general, y se han cuidado de no entorpecer la acumulación para ciertas empresas o ciertas industrias.

⁵¹Rabushka, 1992, p.140.

Es decir, la política fiscal ha trabajado en consonancia con la política industria, otorgando incentivos para ciertas actividades y desincentivando áreas no prioritarias. Impulsado en 1960, el "Estatuto pro fomento de las inversiones" de Taiwán dio incentivos específicos a empresas autorizadas orientadas a las exportaciones. El mismo Estatuto, revisado 14 veces hasta 1986, para adecuarlo a las diferentes etapas de desarrollo de la isla, dio incentivos como treguas tributarias o depreciación acelerada para ciertas empresas como, por ejemplo, la amortización de todos los gastos de investigación y desarrollo; exoneración de aranceles para las maquinarias y los equipos importados de ciertas industrias específicas; tasas impositivas bajas especiales para las empresas de alta tecnología; créditos tributarias sobre las inversiones en maquinarias y equipos.⁵²

En Corea, la historia tributaria de Taiwán parece haberse repetido. En 1961 el presidente Park impulso cambios fundamentales en el sistema tributario. Hubo una "reducción de la tasa de impuestos directos, incentivos para las industrias de exportación y deducciones impositivas para las reinversiones en instalaciones y equipos". Como en el caso de Taiwán, el sistema impositivo se fue modificando para adecuarlo a las etapas de la industrialización. En la primera etapa, por ejemplo, se exoneró de impuestos a las compañías navieras y aéreas, a fin de fomentar las exportaciones. Más adelante, las "industrias consideradas de importancia para el desarrollo económico nacional" recibieron treguas tributarias generales de parte de las autoridades hacendarias, según Rabushka. Un prudente uso de los impuestos desalentó el consumo, en especial de artículos de

⁵²Ibid, p.146.

lujo, de importación y también los viajes al extranjero. Asimismo, los dos países priorizaron también los impuestos indirectos sobre los directos para evitar los desincentivos al trabajo, el ahorro y la inversión.

En resumen, los estímulos fiscales fueron muy generosos pero de manera selectiva a fin de estimular la inversión en y la acumulación de capital en áreas prioritarias, definidas por la política industrial. A partir de la segunda mitad de la década anterior, Taiwán y Corea han modificado su régimen tributario nuevamente. Según Rabushka, los dos países han comenzado a reducir su dependencia en los incentivos selectivos y a favorecer un sistema tributario más neutral, de base amplia y tasas bajas.⁵³

2. MEXICO

Una reforma que ha estado pendiente durante décadas es la fiscal, ya que en México el régimen impositivo es relativamente regresivo, en el sentido de que da tratamiento preferencial a las utilidades, las rentas y los intereses. Durante los cuarenta, el Estado propuso un "impuesto sobre las ganancias excesivas" para financiar Nafinsa; luego a principios de los sesenta, López Mateos intentó una reforma general al código fiscal; a mediados de los setenta, Echeverría impulsó legislación con la misma finalidad. En todos estos casos, y otros, el sector privado ha podido neutralizar o amortiguar

⁵³Ibid., p.144.

cualquier reforma fiscal mediante amenazas de dejar de invertir en la economía nacional, es decir amagando con una fuga de capitales.

Clark Reynolds escribió sobre los años de auge de la economía mexicana los siguientes conceptos que no habrían de variar en los años posteriores:

La política de "desarrollo estabilizador" no estaba resolviendo los múltiples problemas básicos afrontados por México [...] Su solución eficaz habría requerido grandes cambios de la política tributaria y de gastos públicos, y un equilibrio a largo plazo del sector externo. Infortunadamente, la apariencia de estabilidad hizo que los gobernantes pospusieran las necesarias reformas de la política fiscal y del tipo de cambio, pues sus beneficios parecían inciertos y los gobernantes temían que toda alteración del statu quo asustara al sector privado e hiciera huir el capital extranjero, lo que acabaría con el "milagro".⁵⁴

Otra área donde no ha habido suficiente atención en México es el fomento al ahorro interno. (Ver Cuadro 3.6, p.23). Siempre se sostuvo a nivel oficial que la capacidad de ahorro interno (en general un 15% del PIB) era insuficiente para las necesidades de inversión de la economía.⁵⁵ La respuesta de parte del gobierno mexicano ha sido en consecuencia recurrir al ahorro externo y al financiamiento deficitario.

D. EL SECTOR AGRICOLA

1. COREA Y TAIWAN

Una política industrial en consonancia con la agricultura puede arrojar beneficios. No sólo en Asia sino en otros países ahora industrializados, el campo formó

⁵⁴Reynolds, 1977, p.1001.

⁵⁵Fue la posición en particular de Antonio Ortiz Mena, arquitecto del modelo de desarrollo estabilizador, quien así defendió los préstamos del extranjero. (Cypher, 1992, p.27).

una parte integral de la visión a largo plazo.⁵⁶ Los vínculos entre las dos esferas han sido importantes por una serie de razones.

Primero, las condiciones en el campo en Asia antes de la fase de industrialización fueron determinantes para el crecimiento explosivo que se daría años después.⁵⁷ Debido a la reforma agraria ahí instrumentada y el reparto de tierras a millones de familias, más el apoyo estatal incesante canalizado hacia ellas, se crearon condiciones de relativa equidad entre la ciudad y el campo, y de prosperidad de este último, que se tradujeron, con el tiempo y mediante programas de apoyo estatal, en altas tasas de escolaridad relativas.

Gracias a estas condiciones se fortalecieron los vínculos campo-industria que se retroalimentarían posteriormente. Inicialmente, el campo, siendo en un principio casi el único generador de riqueza, financió el arranque de la industrialización. Años después, el campo sería un importante consumidor de los primeros productos generados por la industria. Para la industria, contar con un mercado local relativamente amplio, con niveles aceptables de poder adquisitivo, fue fundamental en momentos en que la calidad y el precio de los productos industriales no competían en el exterior.

Segundo, como en otros países, el campo fue la fuente principal de mano de obra para la industria, pero con una diferencia importante. El campo asiático brindó mano de obra preparada y empleable, gracias a los niveles escolares obtenidos.

⁵⁶Ver, por ejemplo, Pipitone, 1994.

⁵⁷La estilización que sigue proviene de Burmeister, 1990; Wade, 1990; Haggard, 1994.

Tercero, mediante protección arancelaria y subsidios de todo tipo, el Estado instrumentó una política para garantizar la autosuficiencia alimentaria en los rubros básicos. Los estímulos al agro tuvieron impactos favorables directos en la balanza de pagos. Por una parte, no hubo necesidad de dedicar ingentes sumas de divisas para abastecerse de alimentos del exterior. Por otra, el sector agrícola pudo producir importantes excedentes exportables, cuyos ingresos ayudaron a financiar las importaciones indispensables para la industrialización.

Cuarto, hubo una valorización de parte del Estado de la importancia de brindar oportunidades para la población campesina en varios sentidos. Tanto en Taiwán como en Corea se promovieron diversos tipos de industrias rurales, lo cual tuvo repercusiones favorables. Por una parte, tales industrias absorbieron mano de obra y así se menguó la migración del campo a la ciudad, resultando en menores costos de urbanización. Por otra, se aprovecharon recursos que tienen escasa capacidad para transferirse a otros usos en el corto plazo. Además, se incrementó el ingreso disponible para los hogares rurales y así evitó que se abriera abruptamente la brecha entre los ingresos del campo y los urbanos.

Finalmente, con el descenso de la población campesina ya en las etapas de plena industrialización y urbanización, el campo pudo ser nuevamente un importante consumidor, pero ahora de bienes de maquinaria y equipo sofisticado, que reemplazó en parte la mano de obra ausente.

2. MEXICO

Las diferencias en el desempeño del campo en México y en Corea y Taiwán pueden atribuirse a dos factores principales: por una parte la tenencia de la tierra, y, por otra, los apoyos gubernamentales recibidos por los productores.

En Corea y Taiwán, el reparto de tierras fue masiva. Tanto durante la colonización japonesa como después de ella, se efectuaron grandes repartos, calificados, por ejemplo en el caso de Taiwán, como de los más extensivos fuera del ámbito socialista. Se destruyeron las viejas oligarquías terratenientes y con ello se crearon una de las condiciones básicas para establecer la relativa igualdad en la distribución del ingreso nacional que caracterizan estos dos países.⁵⁸

La reforma agraria en México también eliminó la clase terrateniente y se efectuó un reparto de tierra que fue especialmente extensiva durante el sexenio de Lázaro Cárdenas. Después de Cárdenas, sin embargo, el Estado estimuló el fortalecimiento de un sector paralelo al campesino, el empresario agrícola, quien sería el más favorecido de parte del gobierno en los años siguientes. La reforma agraria y la distribución de tierra a partir de 1940 serían "una respuesta más bien política y social a las demandas campesinas".⁵⁹ La mayor cantidad de los apoyos gubernamentales para la producción, en cambio, se dirigían hacia el sector empresarial, productor en general de cultivos de

⁵⁸Thorbecke (1992, p.26) cita estudios del impacto de la reforma agraria sobre la equidad en Taiwán que demuestran que el 'Acta de tierra para el que la trabaja' (1953) tuvo un efecto redistributivo sobre la riqueza de 2.2 mil millones de dólares taiwaneses de 1952, equivalentes a 13% del PNB taiwanés en 1952.

⁵⁹Appendini y Salles, 1983, p.249.

exportación. No hubo, a partir del sexenio cardenista, y con la excepción del Sistema Alimentario Mexicano en los setenta, una política especial que priorizara el cultivo de alimentos básicos de primera necesidad para la población mexicana. Como anotan Appendini y Salles:

los estímulos al incremento de la producción desde Avila Camacho y Miguel Alemán se acompañan de medidas que favorecen la propiedad privada, la preservación de grandes extensiones de tierra y la ubicación de fincas no ejidales en zonas de riego construidas por el Estado.⁶⁰

El contraste con Asia es evidente en el sentido de que el reparto de tierras en Corea y Taiwán no sólo era político y social, sino también económico; los apoyos al campo eran para la gran mayoría de productores de alimentos básicos, dado el énfasis de los gobiernos de asegurar la autosuficiencia alimentaria. Burmeister relata cómo los campesinos coreanos, resistentes al cambio, fueron conminados a adoptar nuevas variedades más rendidoras de arroz, a veces con tácticas represivas.⁶¹ En estos países asiáticos hay una similitud clara del papel estatal en el agro con aquél en la industria. Los apoyos fueron muy selectivos. Los agricultores, así como los industriales, tenían que producir los productos considerados estratégicos por el Estado para recibir apoyos.

Para algunos economistas que han analizado el sector agrícola en Asia, la particular forma de la tenencia de tierra ahí encontrada permitió un desarrollo sostenido. Se ha recalcado la importancia de la pequeña parcela privada como sustento de la economía campesina en Asia. A diferencia del dinamismo de la agricultura asiática, la

⁶⁰Ibid.

⁶¹Burmeister, 1990, p.208-209.

producción del sector campesino mexicano, mayormente vinculado al ejido, ha languidecido desde finales de los cincuenta. Sin embargo, el contraste del México ejidatario y Asia con sus pequeñas parcelas privadas puede llevar a conclusiones inexactas, si el argumento contrafactual no está claramente articulado. El pequeño propietario de su parcela en Corea y Taiwán ha recibido importantes apoyos y subsidios gubernamentales del gobierno. En cambio, el ejidatario fue discriminado por el Estado mexicano, en favor del agricultor capitalista.

El Cuadro 4.3 apunta a los importantes incrementos en la producción que puede realizar el sector agrícola mexicano, cuando su componente más grande, el campesino, recibe estímulos significativos. Tras cuatro sexenios (casi 25 años) en que la tasa de crecimiento promedio anual decae, la del sexenio 1977-1982 reporta un T.C.P.A. de 2.8%, que duplica la del sexenio anterior. Parte de la diferencia seguramente estriba en la orientación "campesinista"⁶² de ese sexenio, durante el cual se instrumentó el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), un programa que puso énfasis en la autosuficiencia alimentaria, especialmente en el rubro de los granos básicos de consumo tradicional. En el siguiente sexenio, se elimina el SAM y el crecimiento del PIB agrícola se desploma.

Appendini y Salles caracterizan la situación del pequeño productor mexicano como bifacética.⁶³ Argumentan, por una parte, que no ha habido una destrucción abierta de la economía campesina mexicana sino "un lento deterioro en sus condiciones

⁶²Appendini y Salles, 1983, p.254.

⁶³Ibid, p.250.

de producción que ha llevado a la pauperización y semiproletarización". El acceso real que tuvieron millones de campesinos a una parcela les dio medios para reproducirse, pero el retiro de apoyos estatales produjo su creciente precariedad. De hecho se retuvo parte de la población en su tierra, pero al no poder subsistir de su parcela, se volvió asalariada en el campo. Esto benefició al agricultor capitalista por el acceso a la mano de obra estacional, además de que contribuyó a mantener bajos los niveles salariales. Pero por otra parte, la misma precariedad de la subsistencia expulsó a millones de familias del campo hacia la ciudad, donde se proletarizaron.

A diferencia del campo en Corea y Taiwán donde hubo un incremento constante y generalizado en los niveles de vida, en México el producto del sector agrícola empieza una tendencia descendente a partir de los cincuenta y se estanca a mediados de los sesenta. Además, la producción se concentró en el sector capitalista de productos altamente rentables.

**CUADRO 4.3, TASA DE CRECIMIENTO
PROMEDIO ANUAL, PIB AGRICOLA
POR SEXENIO EN MEXICO**

| SEXENIO | T.C.P.A |
|------------|---------|
| 1941-1946 | 2.3% |
| 1947-1952 | 6.4% |
| 1953-1958 | 5.9% |
| 1959-1964 | 4.8% |
| 1965-1970 | 2.7% |
| 1971-1976 | 1.4% |
| 1977-1982 | 2.8% |
| 1985-1988 | 0% |
| 1989-1991* | 0% |

* = promedio simple

fuentes: elaboración propia con base en datos producidos por CESP, con información oficial del Sistema de Cuentas Nacionales, 1970-1979, INEGI, e Informes anuales de 1981 y 1982, Banco de México. Para datos después de 1982, "Realidad económica de México", 1991 y 1994, Macro Asesoría Económica, S.C.

En Asia, hubo un incremento real en los ingresos de los hogares campesinos y como demuestra Burmeister para Corea, la participación del ingreso en gastos de educación se triplicó en 20 años.⁶⁴ El campo de Corea y Taiwán no expulsó tan rápido sus poblaciones, lo cual disminuyó el costo de la industrialización en las ciudades; pero cuando se produjo la expulsión fue menos acelerado que en México e ingresó a las ciudades gente "empleable", es decir con altos niveles relativos de escolaridad.

E. LA PLANIFICACIÓN Y LA DEFINICIÓN DE LOS SECTORES PRIORITARIOS

1. CONSIDERACIONES GENERALES

⁶⁴Burmeister, 1990, p.214.

Como toda empresa, el Estado planifica en mayor o menor grado su quehacer económico. En este inciso, se postula que los ejercicios de planificación en Corea y Taiwán han sido mejor articulados que los de México, de mayor coherencia, profundidad e intencionalidad. Por tanto, se propone a continuación un esquema sencillo sobre las fases de planificación estatal, que resalta la imbricación de planes de corto y mediano plazo en una visión de conjunto de largo plazo.⁶⁵

a) **Objetivos Nacionales:** encierran los grandes planteamientos sobre la visión a largo plazo. Muchas veces no son más que consignas, pero suelen contener declaraciones iniciales sobre la orientación económica.

b) **Políticas Nacionales:** se plasman políticas de mediano plazo, tales como la política industrial, la agrícola y las políticas macroeconómicas. Suelen articularse mediante documentos oficiales que enuncian las industrias o ramas estratégicas a ser apoyadas en los próximos años por el Estado.

c) **Planes Sectoriales:** las Políticas Nacionales encuentran concreción en este nivel, donde se articulan planes específicos para las industrias o ramas estratégicas. Aquí también se articula la política comercial, supeditada también a las Políticas Nacionales, y en apoyo a éstas.

d) **Planes de Instrumentación:** de corto plazo, detallan las fases por las cuales han de pasar los Planes Sectoriales.



2. COREA Y TAIWAN

⁶⁵Elaboración propia con base en Michell, 1984, p.35.

a. La autonomía del Estado y el sector privado

Uno de los factores más importantes en el ejercicio de planificación estatal en los PAO fue que el Estado pudo imponer su hegemonía sobre el sector privado desde los albores de la industrialización, si no antes. En Asia, la "rectoría" del Estado sobre la economía no parece haberse cuestionado mayormente. Sólo ahora, con el surgimiento de regímenes más democráticos, se empieza a debatir el papel del Estado en la economía y, más específicamente, la naturaleza de los sacrificios exigidos a la población, a fin de lograr los Objetivos Nacionales de la sociedad en el futuro.

No obstante el papel de primera importancia otorgada al sector privado, éste no ha gozado del "derecho" de emprender sus actividades en los países de Asia oriental. El Estado ha mantenido una actitud como si participar en actividades económicas con fines lucrativos fuera una concesión de la sociedad, y por tanto el sector privado ha estado sujeto a revisión, exigencias y adecuaciones a los planes globales. Además del trato favorable que el Estado otorgó a los conglomerados, permitiéndoles en ocasiones prácticas de colusión típicas de los oligopolios, también fomentó una intensa competencia entre ellos, tanto al interior del país como en el extranjero.

El consenso que ha existido entre los sectores público y privado sobre el papel del Estado; la competencia de la burocracia; y el respeto mutuo entre funcionarios y empresarios; están detrás de un fenómeno que varios analistas han comentado: las exigencias del Estado al sector privado de que cumpla con ciertos objetivos, a cambio

de los subsidios y otros apoyos otorgados a los sectores estratégicos (por ejemplo, acceso a permisos de importación en función del desempeño de las exportaciones).

Otro factor entra en juego: el modelo asiático de desarrollo dependió no tanto de la cantidad de los subsidios otorgados a los sectores productivos, sino en su precisión y su coordinación en pos de objetivos de largo plazo. Hubo flexibilidad para otorgar los subsidios según la evolución de las necesidades, pero también para quitarlos.

No hay que confundir, sin embargo, el diseño de una política industrial con las economías centralmente planificadas. Al contrario, en Asia Oriental, en áreas donde la actividad económica puede desarrollarse sin estorbar los planes del Estado, o sin producir efectos contrarios, los gobiernos han practicado el laissez faire, o una "indiferencia benigna".⁶⁶ En general, la mediana y pequeña industrias han gozado de la libertad para desenvolverse como mejor le parezca. En cambio, la gran industria, por su importancia en el logro de los objetivos trazados, tiene que participar, mediante concertación o coerción de por medio, según los límites marcados por la política industrial.

Otra característica de estas economías asiáticas es el sorprendente grado de consenso en la sociedad en general de los tres países sobre la manera de industrializarse y crecer. Los gobiernos encontraron relativamente poca resistencia entre la sociedad

⁶⁶Pack y Westphal, 1986, p.98.

civil para un política económica basada en la industrialización, aun a expensas del consumo privado.

Para llegar al consenso sobre las políticas industriales, un rasgo importante en Japón y Corea ha sido la disposición del gobierno de involucrar a los empresarios en la toma de decisiones. (El gobierno taiwanés, más autoritario que los otros dos, no mantiene contactos formales con los empresarios para el diseño conjunto de una política industrial). En Japón y Corea trazar políticas desde el escritorio del burócrata no ha sido común. Al contrario, el diálogo y la incorporación de las sugerencias de la iniciativa privada ha sido fundamental para evitar el fracaso de las políticas industriales. Hubo (y hay) frecuentes reuniones entre el gobierno y los empresarios, a fin de consensar no tanto los Objetivos Nacionales, donde tiende a haber acuerdo, sino las políticas y planes para su instrumentación. Según Carliner

Tal vez por el hecho de que las estrategias de desarrollo [del gobierno en Japón] contaban con las opiniones de hombres de negocios así como el parecer de oficiales gubernamentales, la política industrial japonesa en general no ha apoyado aquellos productos para los cuales no había compradores o que eran demasiado complicados para que las empresas japonesas los dominaran.⁶⁷

Sobre Corea, Amsden ha escrito que

Los grandes grupos de negocios en Corea fueron el producto de la armonía de intereses entre el Estado y el sector privado...El Estado apoyó [la] diversificación porque prometió generar la fuerza necesaria para que Corea penetrara profundamente en los mercados mundiales...⁶⁸

b. La burocracia

⁶⁷Carliner, 1988, p.151.

⁶⁸Amsden, 1989, p.136.

En Asia, los puestos burocráticos a todos los niveles son respetadas opciones de carrera, a pesar de que los salarios son inferiores a los del sector privado. Los jóvenes graduados de las mejores universidades buscan ingresar a la burocracia, a la cual tienen acceso después de selectivos exámenes de oposición. Por ejemplo, Wade indica que el reclutamiento a la burocracia económica en Taiwán se hace a través de un examen muy competitivo que confiere prestigio al pasarlo. Hasta mediados de los setenta, más graduados con maestría y doctorado prefirieron trabajar en el sector público que en el privado, a pesar de los salarios en promedio 50% más bajos en la burocracia. (Por razones todavía no claras, las preferencias entre graduados parecen haber cambiado en los ochenta).⁶⁹

La capacitación es una constante en la vida del burócrata asiático. Así, por ejemplo, Burmeister traza una progresiva capacitación de la burocracia agrícola en Corea durante dos décadas, a medida que la exigencias del Estado al agro fueron evolucionando.⁷⁰ En el sector agrícola de Corea los funcionarios operativos pueden mantener un diálogo fructífero con los niveles más altos de la burocracia, en vez de sólo cumplir órdenes, lo cual repercute en la mejor instrumentación de políticas.⁷¹ Según Michell, la burocracia coreana tiene un amplio margen de autonomía dentro de su particular nivel

⁶⁹Wade, 1990, p.218.

⁷⁰Burmeister, 1990, p.203.

⁷¹Burmeister, 1990.

y por tanto la toma de decisiones operativas suele darse a niveles bajos, lo cual evita demoras administrativas.⁷²

En los PAO, la burocracia ha desarrollado una reputación de eficaz y cumplida. Amsden da el ejemplo de la industria siderúrgica estatal en Corea, cuya construcción requirió un alto grado de coordinación, capacidad administrativa, conocimientos ingenieriles y una mano de obra capacitada. Lo que sería posteriormente la planta siderúrgica más eficiente del mundo, según el Banco Mundial, pudo volverse competitiva con las mejores plantas de Japón a poco más de 10 años de su inauguración.⁷³

Estos ejemplos no son equivalentes a decir que no hay malos manejos y corrupción de los burócratas en Asia. Sin embargo, una lectura inicial de la evidencia apunta a que la corrupción no parece haber permeado todos los niveles. Así, por ejemplo, Rodrik la localiza más a niveles superiores, y concluye que no se permitió que ella se generalizara por todo el aparato burocrático.⁷⁴

Según los estudios recientes, para lograr el éxito económico es fundamental que el diseño y la instrumentación de la política industrial estén centralizados en pocos ministerios. Además de tener claridad respecto al largo plazo, es preciso tener el poder institucional suficiente para obligar la instrumentación de la política industrial. Sin el

⁷²Michell, 1984, p.36.

⁷³Amsden, 1989, p.309-10.

⁷⁴Rodrik, 1994, p.46. Wade (1994, p.17) establece que las "mordidas" en Corea no prosperaron porque era difícil, si no imposible, influir a través de ellas en las decisiones estatales.

poder para instrumentar los planes, la mejor política industrial quedará a nivel de documento. Japón, Corea y Taiwán han concentrado la responsabilidad por la política industrial en dos agencias o ministerios. En Japón, las principales agencias encargadas de la tarea han sido el Ministerio de Comercio Internacional e Industria (mejor conocido por sus siglas en inglés: MITI), y el Ministerio de Finanzas. En Corea, desempeñaron estas funciones el Ministerio de Comercio e Industria y la Junta de Planificación Económica, y en Taiwán fueron el Consejo para La Planificación Económica y el Desarrollo, y el Buró de Desarrollo Industrial.

3. MEXICO

A lo largo de la historia económica reciente de México, (para nuestros fines a partir de los años treinta), las relaciones Estado-iniciativa privada pueden caracterizarse en general como tensas. Con la excepción de la Canacindra⁷⁵, los órganos empresariales e industriales han librado una lucha, a veces abierta, a veces soterrada, en contra de ciertas medidas económicas impulsadas desde el gobierno, tendientes a lograr los "Objetivos Nacionales". La lucha delata una naturaleza tensa de la relación Estado-sector privado.

Nacional Financiera, S.A. (Nafinsa), es un ejemplo de la contradictoria relación Estado-sector privado. Fue creada por el gobierno en los treinta con la finalidad de conseguir financiamiento para los grandes proyectos de inversión, apoyar la industrialización del país, y fortalecer al empresariado nacional frente al extranjero. No obstante,

⁷⁵Cypher (1992, p.69) califica a la Canacindra como 'la única organización [empresarial] que merece la etiqueta de 'moderada'...porque generalmente ha apoyado al desarrollo 'guiado por el Estado'.

Nafinsa provocó la desconfianza de los empresarios mexicanos y sus acciones en materia de política industrial fueron sistemáticamente combatidas. La hostilidad descansaba sobre el temor de los empresarios de que el Estado les pudiera restar poder y campos de acción.⁷⁶

El Estado, por su parte, actuó en ciertos momentos de una manera que fue interpretada por el sector privado como interferencia o en contra de sus mejores intereses. Cypher relata un incidente ilustrativo, de principios de los setenta:

el grupo Monterrey emprendió dos grandes proyectos de inversión de la industria petroquímica. Uno de los proyectos, construir una planta que produjera poliéster cerca de Tampico, fue descrito por este grupo como el proyecto de inversión más grande del sector privado de México. Sin embargo, cuando casi estaba terminada la planta, se supo que el Estado (a través de Somex) había iniciado los planes para construir una planta idéntica que fuera lo suficientemente grande como para cubrir la demanda entera del mercado nacional, dejando un tercio de su capacidad para las exportaciones.⁷⁷

En contraste con Corea y Japón, los espacios consultivos creados en los años posteriores por el Estado se utilizaron más para obtener la anuencia del sector privado sobre medidas gubernamentales específicas, que para diseñar conjuntamente políticas económicas. Más que "ganar o recobrar la confianza del sector privado" (señalado por Haggard como una función política de la intervención gubernamental)⁷⁸, la intromisión estatal en México suscitó la reacción contraria.

⁷⁶Cypher, 1992, p.66-75.

⁷⁷Cypher, 1992, p.188

⁷⁸Haggard, 1994, p.95.

Sin embargo, y como parte de las contradicciones, aun en los momentos más álgidos de la relación, los apoyos gubernamentales no dejaron de fluir hacia el sector privado. De hecho, Hansen ha calificado al Estado como un "gobierno de los hombres de negocios".⁷⁹ A manera de ejemplo, Roberto Guajardo Suárez, presidente durante muchos años de la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), uno de los órganos más ideológicamente antagónicos a la "rectoría del Estado" en la economía, declaró durante el conflictivo sexenio de Echeverría:

[...]puede afirmarse que pocos regímenes, como el presente se han preocupado más de la promoción y el estímulo a la iniciativa privada. En sólo tres años se han dictado más decretos, leyes y disposiciones diversas, promotoras del sector empresarial, que durante todo el sexenio anterior.⁸⁰

En resumidas cuentas, la naturaleza contradictoria de las relaciones Estado-sector privado restaron efectividad a la actividad planificadora del Estado.

El Estado mexicano realizó ejercicios de planificación a largo plazo desde que se consolidó después de la Revolución. Sin embargo, casi siempre fueron ineficaces. Existen varias razones por esta situación:

- 1) la oposición ideológica del sector privado a la planificación de la economía;
- 2) la desvinculación entre los plazos (corto, mediano, largo), por una parte, y entre los sectores de la economía, por otra;
- 3) la ineficacia de la burocracia para instrumentar las acciones decididas por el Estado, así como las contradicciones internas de la burocracia misma.

⁷⁹Hansen, 1971, p.117.

⁸⁰Tello, 1989, p.204-5.

Veamos como los problemas en estas áreas perjudicaron la planificación en México.

a. Sesgo en contra de la planificación

Es difícil decir si la lucha en contra de la planificación del Estado fue mayormente motivada por una posición ideológica del sector privado (cercana al *laissez-faire*), por la estructural ineficacia de la burocracia, porque el Estado nunca hizo un esfuerzo serio de involucrar al sector privado en sus planes, o una combinación de estas razones. En todo caso la desvinculación entre el Estado y el sector privado fue dañina para la instrumentación de políticas y medidas económicas. El sector privado, al no sentirse incluido en los planes estatales, hacía caso omiso de estos, porque no eran "sus planes", y diseñó otros.⁸¹ Por lo mismo, el Estado no pudo fomentar una vigorosa competencia entre empresas al interior del país, ni pudo exigirle al sector privado normas mínimas, por ejemplo de calidad (rasgo característico de los PAO).

b. Desvinculación entre plazos y sectores

A lo largo de los últimos sesenta años, no ha habido, en general, resultados satisfactorios en la integración del conjunto de políticas de desarrollo, ni las de industrialización en especial; las medidas a tomarse no parecen haberse concebido desde un ángulo teórico o táctico. Imperó la improvisación y la confusión en el ámbito de la planeación gubernamental, lo cual dio lugar a objetivos y metas encontradas en los

⁸¹Peres Núñez, 1990a, p.52

distinto órganos públicos encargados de llevarlos a cabo. Los proyectos muchas veces quedaron a medio hacer, y aun cuando algunos lograron terminarse, nunca existía seguridad sobre su supervivencia, una vez terminado el sexenio en que habían cobrado vida.⁶²

Al principiar los sesenta, veinticinco años después del comienzo de la industrialización moderna en México, el director de la CEPAL en este país hizo observaciones sobre uno de los muchos planes de desarrollo elaborados por el gobierno mexicano. Conviene reproducir en extenso sus comentarios sobre el ahora olvidado Plan de Acción Inmediata (PAI) del gobierno de López Mateos:

[...] los planes de corto plazo se convierten en piedra angular de todo plan de desarrollo, pero es precisamente esta función la que no puede cumplir el [PAI] mexicano, puesto que se basa en cálculos de la inversión del sector público y estimaciones de la inversión privada, elaborado mientras se comenzaban a determinar las metas globales y sectoriales de la economía mexicana en 1965 y 1970 y los medios para alcanzarlos. Esto significa que el [PAI] se elaboró antes de terminar un plan a largo plazo (es decir, que no puede ser expresión concreta de algo que no existe). En el resumen del plan (que es lo único que de él se conoce públicamente) se admite que, en México la planeación "no cuenta aún con un conjunto de elementos que, dado el sistema prevaleciente de economía mixta, la harían más eficaz".⁶³

Lo interesante de la cita, aparte de su franqueza, son los rasgos que delata de la planeación en México: la improvisación, la desarticulación entre corto, mediano y largo plazos y la reserva con la que se divulgaban los planes nacionales. La cita, para el infortunio del país, puede caracterizar la historia de la industrialización.

⁶²Para un excelente resumen de lo que había sido la planificación en México hasta principios de los sesenta, véase Esteva, 1963.

⁶³Citado en Esteva, 1963, p.133.

Los problemas de la coordinación continúan hasta nuestros días. Peres Núñez encontró la misma problemática en los ochenta. La crisis de la planeación económica se había extendido a la política industrial donde los planes del gobierno habían "adquirido un carácter básicamente declarativo y no guía[n] el accionar efectivo de los agentes industriales".⁸⁴

Abundaron las deseconomías por la falta de una planeación económica integrada que tomara en cuenta a los sectores productivos. Un ejemplo: durante el auge del sector petrolero (1976-1982), hubo una creciente debilidad e incoherencia del sector estatal productor del crudo. México producía petróleo a un alto costo para luego venderlo como productos petroleros sin refinar y de bajo valor agregado. Hubo una inadecuada vinculación entre la industria petrolera y el sector manufacturero que hubiera podido refinar el crudo y elaborar productos más sofisticados; pero a la vez hubiera podido brindar maquinaria y otros insumos a Pemex. Esto en general no se hizo y se tuvo que recurrir a la alternativa menos deseada de gastar divisas para traer productos elaborados e insumos del extranjero.⁸⁵

Finalmente mencionaremos el divorcio que se produjo a partir de los años cuarenta en México entre los sectores industrial y agrícola. Se dio énfasis al primero, mientras el segundo languideció (salvo breves periodos) en términos de producción,

⁸⁴Peres Núñez, 1990a, p.53.

⁸⁵Cypher, 1992, p.146-150. "En un documento gubernamental poco común, se consideraba que Pemex adolecía de una 'ausencia de planificación integral del sistema administrativo y de una organización eficiente que ha llevado hacia un mal manejo de las finanzas de la institución'" (Ibid, p.149)

productividad y capitalización. (Las deseconomías de tal divorcio se harán evidentes más adelante al analizarse la relación campo-industria en Asia y en México).

c. La burocracia

Dentro de la burocracia estatal encargada de instrumentar los planes y acciones del gobierno, se pueden detectar las siguientes características. Primero, no hay líneas de mando claras. En ciertos momentos los planes del gobierno, aun estando bien diseñados, encontraron resistencia dentro del aparato burocrático porque los funcionarios no conocían bien las intenciones detrás de los planes, o sencillamente porqué no estaban de acuerdo con ellos. En otras ocasiones, los burócratas se toparon con la falta de fondos para instrumentar los planes y proyectos, o los fondos se desfasaban con el calendario de éstos.

Segundo, existe una inadecuada preparación de la burocracia en todos los niveles. Los burócratas reclutados por el Estado en general no tenían una vocación especial para el oficio, ni estudios especializados adecuados para el desempeño dentro del sector público, ni en general hubo una acción eficaz de parte del Estado para mejorar la situación a través de la capacitación.

Tercero, el aparato burocrático en México es sumamente vertical y centralizado. Sin embargo, muchos programas operativos necesitan una estructura de toma de decisiones más flexible, lo cual significa la delegación de autoridad a capas inferiores del aparato burocrático. Tal como la descentralización en sí, esta problemática no se ha podido resolver satisfactoriamente en México. En general, la inmensa mayoría de las

decisiones siguen tomándose a niveles superiores del aparato gubernamental, provocando problemas de demoras y gastos adicionales.

Cuarto, hubo un mal manejo generalizado de las paraestatales, en parte por la corrupción que cundió en ellas. Rey Romay apunta que aparte de la corrupción, el personal a cargo de las paraestatales no tenía la preparación ni la disposición de manejarlas con las reglas de la organización empresarial. Dice Rey Romay que el "ejercer poderes empresariales es arriesgarse a cometer errores", lo cual es "ajeno al 'buen' funcionario priísta."⁶⁶

Quinto, hubo contradicciones dentro de la burocracia. Cordera y Tello relatan lo siguiente:

El discurso estatal no ha sido ni es homogéneo...el mero intento por modificar desde el Estado la pauta de desarrollo seguida a partir de los años cincuenta puso pronto en movimiento una complicada y difícil dialéctica en el interior del aparato estatal. Este proceso se agudizó y llegó a dar la apariencia de que el Estado de hecho se había paralizado y daba tumbos entre las clases y los grupos de presión, en particular en lo tocante a la política económica.⁶⁷

Por estas razones, las políticas, planes, programas y proyectos del Estado encontraron una respuesta difusa y poco eficaz entre los funcionarios encargados con la tarea específica de llevarlos a la práctica.

4. LA PLANIFICACION ESTATAL Y EL BANCO MUNDIAL

⁶⁶Cypher, 1992, p.185.

⁶⁷Cordera y Tello, 1981, p.57.

En su informe The East Asian Miracle (TEAM), el Banco Mundial reconoce públicamente por primera vez que los Estados asiáticos han instrumentado políticas industriales como parte de la de planificación económica. Pero, en general, el informe desestima los resultados de tales ejercicios y políticas, y termina concluyendo que son inapropiados para otros países en desarrollo.

TEAM juzga ineficaz la política industrial al formular dos preguntas y contestarlas negativamente: ¿Crecieron más rápido las industrias con altos salarios o altos niveles de valor agregado de lo que se hubiera previsto con base en la evidencia de varios países o en la dotación de factores? y ¿Fue más rápido el crecimiento en los sectores promovidas que en otros sectores?⁸⁸

El informe del Banco Mundial se basa en dos sectores que han destacado en lo que TEAM denomina los EAAD (economías asiáticas de alto desempeño)⁸⁹: por una parte, textiles y vestimenta; por otra, productos metálicos, electrónicos y maquinaria. Dada la importancia en la economía de textiles y vestimenta (supuestamente un sector no promovido) en las economías de los EAAD, y los "mejoramientos modestos" de productos metálicos, electrónicos y maquinaria (un sector estratégico y promovido por los gobiernos), TEAM concluye que la intervención gubernamental fue mayormente ineficaz.

Rodrik señala una serie de problemas con esta hipótesis:

⁸⁸Lo que sigue es un resumen de Rodrik, 1994, p.27-33.

⁸⁹Los países son Japón, Corea, Taiwán, Malasia, Hong Kong, Tailandia, Singapur e Indonesia.

- 1) El informe no analiza sistemáticamente políticas específicas y sus consecuencias, por lo que es difícil concluir sobre los resultados a nivel sectorial;
- 2) Resulta que varios países (en especial Japón, Corea y Taiwán) explícitamente promovieron la industria textil (y por tanto no es sorprendente su destacado desempeño);
- 3) Los análisis se hacen a nivel de una clasificación industrial de dos dígitos, tal vez demasiado general para detectar cambios estructurales;
- 4) Partes de la industria textil son intensivas en capitales y tecnologías (una área no competitiva, supuestamente, para la mayoría de las EAAD, tomando en cuenta su dotación de factores).
- 5) Los análisis basados en las configuraciones sectoriales entre países no nos dicen mucho si algunos países históricamente han tenido mucho comercio internacional y otros no.
- 6) El informe hace regresiones partiendo de una hipótesis: si la dotación de factores domina como una fuerza causal en el cambio estructural, el crecimiento de las participaciones sectoriales del valor agregado será correlacionado negativamente con los salarios sectoriales y el valor agregado por trabajador; si dominan políticas gubernamentales, se esperaría ver el caso contrario. El problema con esta hipótesis surge en un contexto dinámico, ya que tal hipótesis no dice nada sobre las tasas de crecimiento y la intensidad de los factores; tampoco dice nada respecto a cómo cambiará el patrón de especialización existente con el tiempo.

7) El énfasis dado por el informe a la productividad total de los factores (PTF) entre sectores está errado. La PTF entre sectores es de nulo valor, si lo que se busca es comparar cambios estructurales entre sectores promovidos y no promovidos. Lo importante, recalca Rodrik, es el cambio en la PTF en un sector promovido en comparación con lo que hubiera sido sin los estímulos gubernamentales. (Para ejemplificar, no importa si la PTF en hierro y acero, rama promovida, creció a 3.7%, y en tabaco, rama no promovida, creció 13.4%. La pregunta crucial es ¿qué tanto hubiese crecido hierro y acero si no hubiese sido promovida?). Como TEAM no articula ni trata de estudiar los escenarios contrafactuales, las deducciones del informe son poco concluyentes.

F. EL MANEJO MACROECONÓMICO DE CORTO PLAZO

Aparte de los aspectos de largo plazo que se han revisado hasta aquí, hay una segunda vertiente de interés sobre el comportamiento de las economías asiáticas: la del manejo macroeconómico de corto plazo. Ahora bien, el largo plazo se conforma de una serie de cortos plazos. Más concretamente, si la economía sufre una desaceleración, o cae en una recesión (problema de corto plazo), esta situación impactará negativamente sobre el proceso de crecimiento de largo plazo. De ahí que sea de especial interés examinar el manejo macroeconómico que en Corea y Taiwán se instrumentó frente a los choques externos e internos de los setenta, y cómo se logró allí mantener firme el rumbo de largo plazo.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

El manejo macroeconómico de las economías coreana y taiwanesa también reviste interés por los contrastes que ofrece frente a las recomendaciones más comunes que suelen formular los organismos multilaterales como el Banco Mundial y el FMI para países en desarrollo. Frente a los choques que significaron los dos aumentos en el precio de petróleo a principios y finales de los setenta, los organismos multilaterales han recomendado en general la instrumentación de medidas contraccionistas, a fin de detener posibles brotes inflacionarios y menguar el deterioro en la balanza comercial.

Como se verá en los siguientes incisos, los gobiernos de Corea y Taiwán se apartaron de la ortodoxia, al impulsar medidas que en general pueden calificarse de contracíclicas, sin ser idénticas en los dos países. En la víspera de una recesión, se prefirió estimular la demanda mediante el gasto gubernamental y otras medidas fiscales y monetarias, a la vez que se potenciaron las exportaciones.

Tras el primer aumento en el crudo en 1973, las políticas de demanda no permitieron un descalabro recesivo en la economía. La capacidad instalada se mantuvo en uso y los efectos del aumento del precio del crudo no repercutieron en desempleo y ociosidad del aparato productivo. Al llegar el segundo aumento del petróleo, siete años después, el dinamismo de estas economías permitió amortiguar sus efectos con menos dificultad de lo que ocurrió después del primer aumento.

El contraste con México es sugestivo, ya que en este país se siguieron los lineamientos de los organismos multilaterales, tras otro tipo de choque externo, éste en

1982 cuando se enfrentó una grave crisis de financiamiento de la cuenta corriente. Como se verá con más detalle más adelante, las medidas procíclicas practicadas por las autoridades mexicanas tendieron a profundizar la recesión, de la cual el país todavía no se recupera totalmente después de 12 años.

1. EL CASO DE COREA Y TAIWAN⁹⁰

Tanto Corea como Taiwán enfrentaron problemáticos choques externos e internos durante la década de los setenta, en momentos en que ambas economías empezaron a destacar a nivel mundial por sus exportaciones y la superación de rezagos económicos en casa. El mayor choque externo para los dos países se dio en forma de fuertes aumentos en el precios del petróleo (de US\$5 en 1973 a US\$35-38 pocos años después). Ni Corea ni Taiwán produce el crudo y por tanto importan el 100% de sus necesidades. Sin embargo, las autoridades no se valieron de una política interna restrictiva a fin de cubrir la mayor factura petrolera.

a. El primer ejercicio de estabilización

Como vimos en el inciso A.2 del Capítulo 4 (p.33), a principios de los setenta los PAO empezaron a invertir fuertes sumas de dinero en proyectos destinados a diversificar la economía, en la fase llamada la sustitución de importaciones secundaria. Algunos de estos proyectos establecieron o fortalecieron industrias intensivas en energía, como por ejemplo la construcción de los astilleros navales, fábricas de cemento y de acero,

⁹⁰La caracterización que sigue proviene en buena medida de Amsden, 1989, p.98-99, 104-105; y de Wade, 1990, p.96-98.

industrias éstas destinadas a ocupar en poco tiempo un lugar sobresaliente en el mundo por el volumen de su producción.

Tras los aumentos en el precio del petróleo en 1973, Corea y Taiwán deciden contener el efecto depresivo que tal aumento pudiera tener sobre la economía, e instrumentaron un plan para mantenerla dinámica. La idea fue riesgosa ya que iba a contrapelo de lo recomendado por las instituciones multilaterales para países en una situación similar a la de Corea y Taiwán. La receta tradicional hubiera consistido en inducir una recesión limitada, a fin de menguar la inflación esperada por el aumento en el precio de las importaciones de petróleo, así como para frenar el deterioro en la balanza comercial.⁹¹

El atrevimiento tuvo éxito, pero las medidas específicas en cada país fueron diferentes. Tal vez la medida más audaz fue la del gobierno coreano, que absorbió totalmente los aumentos del precio del petróleo mediante subsidios;⁹² la importancia cuantitativa de esta medida queda en evidencia si se toma en cuenta que el alza del precio del petróleo significó un aumento en el valor de las importaciones del 62% en 1974.

Otras medidas estimularon la actividad económica directamente. Por ejemplo se expandió el crédito en un 40%, se financiaron obras públicas y se alentaron aún más las

⁹¹Ver López, 1994, para el sustento teórico detrás de las medidas destinadas a contraer el mercado interno, así como una exposición de lo que su instrumentación en México significó para el crecimiento posterior de la economía.

⁹²Amsden, 1989, p.98.

exportaciones. Del lado del gasto gubernamental en 1974, el déficit en cuenta corriente saltó de 5% a 11% del PIB, un nivel histórico para Corea, y eso a pesar del aumento del 16% en las exportaciones ese año. La decisión del gobierno de evitar la pérdida de dinamismo en las actividades productivas encontró eco entre el sector privado, cuya aceptación de las medidas ayudó a que las inversiones como porcentaje del PIB subiera de 26% a 32% entre 1973 y 1974. Para financiar la actividad económica en un momento potencialmente recesivo, el gobierno no dudó en valerse de su reserva de divisas, así como acudir al endeudamiento externo. Como se puede ver en el Cuadro 4.4, entre 1973 y 1980, la deuda externa total del país subió a una tasa anual que promedió casi 29%.

CUADRO 4.4
DEUDA EXTERNA EN COREA

| AÑO | DEUDA EXTERNA TOTAL (mmd) | cambio % | DEUDA TOTAL (% DEL PNB) | cambio % | SERVICIO DE LA DEUDA (% DEL PNB) | cambio % |
|------|---------------------------|----------|-------------------------|----------|----------------------------------|----------|
| 1963 | 157 | -- | 4.06 | -- | 0.05 | -- |
| 1964 | 177 | 12.7 | 5.29 | 30.3 | 0.15 | 200.0 |
| 1965 | 206 | 16.4 | 6.81 | 28.7 | 0.46 | 206.7 |
| 1966 | 392 | 90.3 | 10.26 | 50.7 | 0.34 | -26.1 |
| 1967 | 645 | 64.5 | 13.62 | 32.7 | 0.72 | 111.8 |
| 1968 | 1,199 | 85.9 | 20.07 | 47.4 | 0.77 | 6.9 |
| 1969 | 1,800 | 50.1 | 24.07 | 19.9 | 1.20 | 55.8 |
| 1970 | 2,245 | 24.7 | 25.48 | 5.9 | 2.84 | 136.7 |
| 1971 | 2,922 | 30.2 | 30.06 | 18.0 | 3.28 | 15.5 |
| 1972 | 3,589 | 22.8 | 33.95 | 12.9 | 3.87 | 18.0 |
| 1973 | 4,260 | 18.7 | 31.55 | -7.1 | 4.35 | 12.4 |
| 1974 | 5,937 | 39.4 | 32.01 | 1.5 | 3.25 | -25.3 |
| 1975 | 8,456 | 42.4 | 40.55 | 26.7 | 3.38 | 4.0 |
| 1976 | 10,533 | 24.6 | 36.73 | -9.4 | 3.50 | 3.6 |
| 1977 | 12,648 | 20.1 | 33.79 | -8.0 | 3.58 | 2.3 |
| 1978 | 14,871 | 17.6 | 29.71 | -12.1 | 4.16 | 16.2 |
| 1979 | 20,500 | 37.9 | 31.75 | 6.9 | 4.03 | -3.1 |
| 1980 | 27,365 | 33.5 | 44.68 | 40.7 | 4.81 | 19.4 |
| 1981 | 32,490 | 18.7 | 48.34 | 8.2 | 5.53 | 15.0 |
| 1982 | 37,295 | 14.8 | 52.65 | 8.9 | 6.23 | 12.7 |
| 1983 | 40,094 | 7.5 | 53.23 | 1.1 | 6.18 | -0.8 |
| 1984 | 43,100 | 7.5 | 53.16 | -0.1 | 6.74 | 9.1 |

fuentes: Banco de Corea y la Junta de Planificación Económica
citado en: Amsden, 1989, p.95. mmd= miles de millones de dólares.

Tales medidas tuvieron una recompensa en poco tiempo. Es más, la tasa de crecimiento del PNB en 1973 aumentó un 14.1%, con aumentos de 7.7% y 6.9% en los dos años posteriores. Las exportaciones siguieron creciendo a tasas asombrosas, 73.2% en 1973 y 49.2% en 1976 (ver Cuadro 4.5). Recordemos además que este destacado comportamiento de la economía ocurrió cuando muchos países no productores de petróleo, tanto desarrollados como no, estaban en medio de una recesión derivada del mismo aumento en el crudo.

CUADRO 4.5
COREA: INDICADORES VARIOS POR AÑO

| AÑO | CRECIMIENTO DEL PNB (%) | INFLACION (%) a) | INDICE DE TIPO DE CAMBIO REAL b) | CRECIMIENTO DE EXPORTACIONES (%) c) |
|------|-------------------------|---------------------|----------------------------------|-------------------------------------|
| 1962 | 2.2 | 6.1 | 112.0 | 31.0 |
| 1963 | 9.1 | 20.0 | 134.4 | 61.6 |
| 1964 | 9.6 | 29.8 | 106.3 | 37.6 |
| 1965 | 5.8 | 14.7 | 91.6 | 43.0 |
| 1966 | 12.7 | 11.2 | 96.1 | 38.3 |
| 1967 | 6.6 | 10.8 | 107.9 | 33.7 |
| 1968 | 11.3 | 10.4 | 115.2 | 41.5 |
| 1969 | 13.8 | 12.4 | 120.1 | 30.3 |
| 1970 | 7.6 | 16.2 | 124.2 | 29.3 |
| 1971 | 8.8 | 13.5 | 120.7 | 24.3 |
| 1972 | 5.7 | 11.5 | 109.4 | 41.7 |
| 1973 | 14.1 | 3.5 | 92.4 | 73.2 |
| 1974 | 7.7 | 24.5 | 93.6 | 15.7 |
| 1975 | 6.9 | 25.2 | 93.5 | 1.4 |
| 1976 | 14.1 | 15.3 | 103.4 | 49.2 |
| 1977 | 12.7 | 10.2 | 103.9 | 21.1 |
| 1978 | 9.7 | 14.5 | 101.0 | 17.4 |
| 1979 | 6.5 | 18.3 | 110.7 | 2.8 |
| 1980 | -5.2 | 28.7 | 100.0 | 2.6 |
| 1981 | 6.2 | 21.3 | 103.1 | 10.0 |
| 1982 | 5.6 | 7.3 | 106.9 | -1.0 |
| 1983 | 9.5 | 3.4 | 100.2 | 9.8 |
| 1984 | 7.6 | 2.3 | 97.8 | 10.9 |

a) Índice de precios al consumidor b) 1980 = 100

c) Valor de la exportación deflactado por el índice de precios al mayoreo de Estados Unidos.
Fuentes: Banco de Corea y el FMI, citado en Amsden 1989, pp. 56, 97.

El gobierno de Taiwán, en cambio, respondió al desafío de una economía en crisis a través de su Sexto Plan Cuatrenio (1973-1976). En él se puso renovado vigor en el fomento de las exportaciones y se garantizó el apoyo estatal para las siguientes industrias: petroquímica, maquinaria eléctrica, electrónica, bienes de capital de precisión, así como todo lo relacionado con la computación. Otro componente del plan fue el fuerte incremento en la inversión pública para obras de infraestructura y el mayor papel concedido a las paraestatales en la construcción de infraestructura y en la industria química.

El plan cuatrenio taiwanés tuvo dos diferencias importantes con las medidas impulsadas en Corea. En primer lugar, el Estado taiwanés no absorbió los incrementos en el precio del petróleo sino que éstos fueron transmitidos a los consumidores. Segundo, tampoco se siguió en Taiwán una política de bajas tasas de interés; las autoridades monetarias la incrementaron primero en forma paulatina, y luego al arreciar la inflación, las subieron rápidamente.⁸³

En otros aspectos el gobierno taiwanés delineó una política agresiva de fomento a la actividad económica. En 1974, por ejemplo, se decretó una baja generalizada en los impuestos y en las tarifas a fin de estimular la actividad económica. También en ese año, el Estado invirtió enormes sumas de dinero para diversos proyectos de infraestructura.

⁸³Sin embargo, debe tenerse presente que el alza de la tasa de interés de mercado no es quizá el mejor indicador de la política monetaria y crediticia, cuando el control del crédito y su distribución por sectores se ejercen a través de medidas cuantitativas y discriminatorias según industrias y sectores.

Las medidas tuvieron éxito. No sólo menguó la inflación sino en 1975 hubo una baja general del 5% en los precios. Ya para la segunda mitad de los setenta, el crecimiento económico había alcanzado su nivel histórico del 10% anual y la inflación se había domado, promediando 3% en esos años. El énfasis dado siempre a las exportaciones repercutió en el equilibrio logrado en la balanza de pagos.

Con estos logros, el gobierno anuncia en 1976 un plan, ahora sexenal, de 1976 a 1981, en el que destaca un papel aún más preponderante para el gobierno. La participación del gobierno en la economía se da para llevar a cabo proyectos cuyos frutos se verían en el mediano y largo plazo. En primer lugar, para reducir la dependencia externa en los productos intermedios, el Estado alienta la creación de más capacidad en las industrias pesadas y química. Segundo, consciente de la necesidad de reducir la dependencia tecnológica del país en el extranjero, se aumentó el gasto público para la educación para los niveles vocacional y preparatoria.

b. El segundo ejercicio de estabilización

Habiendo superado una crisis económica en potencia, el gobierno coreano decidió a mediados de la década de los setenta desarrollar un programa llamado el "Gran salto hacia las Industrias Pesadas y Química", con gran parecido a lo que se hizo en Taiwán. En estos momentos, antes de la segunda crisis del petróleo, la economía coreana estaba boyante, pero con una inflación que había registrado niveles de dos dígitos desde 1963. En abril de 1979, el dictador Park Chun Ji anunció el Plan Comprensivo de Estabilización, cuyo objetivo principal era atacar la inflación. Tres meses después, en julio del mismo

año, se anuncian los aumentos una vez más de los precios de petróleo, y en octubre Park es asesinado. Los dos choques, externo e interno, sumen a Corea en un periodo inusual de graves sacudimientos políticos y económicos. En 1980 el país registra por primera vez desde la Guerra de Corea una caída del nivel del PIB (de -5.2%), y las exportaciones crecen a un endeble 2.6%. Hubo sequía en 1980 y dos cosechas desastrosas en 1980 y 1981.

En mayo de 1980 se inaugura un "nuevo régimen", encabezado por el nuevo presidente, el militar Chun Do Juan. Si bien por razones políticas Chun trata de tomar distancia de su predecesor Park, termina acudiendo a las mismas medidas intervencionistas del Estado. El Estado continúa endeudándose en el extranjero para garantizar los fondos necesarios para la inversión. De 1980-83, la deuda total crece a una tasa promedio anual de 22.3%. Paralelamente baja la tasa de interés interna para evitar la insolvencia de las empresas más importantes. Los créditos a la baja contribuyeron a reducir el costo del capital de trabajo para las grandes empresas. También figuró como parte de la estrategia gubernamental el rescate de los chaebol, que ocurrió "masivamente", según Amsden⁹⁴.

En los dos ejercicios de estabilización la devaluación del won coreano formó parte de la estrategia. Resulta curioso comprobar, sin embargo, que en los dos ejercicios, al poco tiempo de la devaluación, se permitió que la moneda se revaluara (ver Cuadro 4.5). A pesar de las revaluaciones, las exportaciones no sufrieron bajas significativas, y la

⁹⁴Amsden, 1989, p.105.

razón parece descansar en la baja correlación entre el tipo de cambio real y las exportaciones, como se observa en las series para Corea. El inusitado énfasis puesto por el gobierno sobre las exportaciones más que compensó los desincentivos resultantes de la revaluación del won.

En Taiwán gracias a las medidas para fortalecer la economía, se resiente menos los impactos del segundo aumento al petróleo. La inflación provocada fue sólo la mitad de la que se produjo en 1973-74. Asimismo la baja en el crecimiento del PIB fue sólo la mitad de la que se dio durante el primer choque. Las autoridades nuevamente permitieron que los precios de los energéticos subieran, pero éstos, así como la subida en las tasas de interés, fueron mucho más paulatinos que durante 1973-74. El régimen del tipo de cambio fijo se modificó hacia una moneda en flotación en una banda estrechamente vigilada por las autoridades.

Finalmente, hay que destacar la participación gubernamental de Taiwán en el establecimiento de nuevas pautas de industrialización tras el segundo choque petrolero. Consciente de que los más altos precios del petróleo provocarían un cambio mundial hacia industrias no contaminantes e intensivas en energéticos y tecnología, el gobierno ayudó a que la reorientación de su industria se diera en Taiwán en una forma rápida y eficiente. Señaló para tal fin cuáles tendrían que ser a mediano y largo plazo las industrias prioritarias para garantizar el éxito continuo de la economía. Se destacaron las industrias de bienes de capital de precisión y de computación, como había sido el

caso años antes, pero ahora se agregaron las áreas de la robótica, semiconductores, telecomunicaciones y biotecnología.

En resumen, tanto en Taiwán como en Corea llama la atención el manejo del gasto público y de la política monetaria para mantener a flote la economía en tiempos de crisis. Lejos de sofocar la economía bajo el peso de medidas restrictivas, las autoridades optaron por medidas poco ortodoxas al aumentar el gasto público e incrementar la injerencia del gobierno en las decisiones económicas. El resultado tuvo éxito: no sólo no se desplomaron las economías de Corea y Taiwán, sino que salieron relativamente pronto de la turbulencia y reanudaron su alto vuelo.

2. MEXICO⁹⁶

En México, las autoridades instrumentaron una serie de medidas procíclicas que, en general, trataron de estimular la oferta. Al caerse el precio de petróleo en 1982, se redujo la capacidad para importar, la cual se volvió la limitante más importante en la producción potencial.

Al no tener impedimentos para la exportación de capitales, el pesimismo en torno a las perspectivas de corto plazo en lo económico se tradujo en una fuga de capitales de gran magnitud, que las autoridades no intentaron detener. Enfatizaron, en cambio, la liberalización de las importaciones a fin de reducir los márgenes de ganancia y mejorar la competitividad de la economía a través de insumos importados de menor precio. Una

⁹⁶Lo que sigue tiene como fuente principal a López, 1994.

devaluación buscó a la vez mejorar la competitividad de los bienes y servicios producidos en México y equiparar el tipo de cambio con los costos de oportunidad de las divisas fuertes.

Lo que en teoría debía haber funcionado (hacer de México más competitivo y fomentar las exportaciones), no resultó porque no estaban presentes otras condiciones. Primero, la magnitud de la fuga de capitales debilitó drásticamente la capacidad para importar y las capacidades de oferta. Pero además la demanda interna cayó por debajo de la oferta potencial, debido a un sobreajuste de las políticas fiscal y monetarias, provocadas por la fragilidad financiera.

Segundo, algunos precios macroeconómicos, tipos de interés, precios de los bienes producidos por el sector público, pusieron en desventaja a los productores locales frente a los competidores extranjeros. Tercero, los precios de los factores resultaron ser inflexibles a la baja, tanto del lado de los salarios como de los márgenes de ganancia. Debido a esto último, las devaluaciones fueron transmitidas íntegramente, en general, a los precios. El país perdió competitividad al no darse una devaluación real de cierta importancia.

Finalmente, la devaluación tuvo consecuencias recesivas por su impacto negativo sobre la demanda interna, y en especial sobre la inversión privada. Se creó así un círculo vicioso que dilató la recuperación: la caída en la ganancia privada y en el uso de la capacidad utilizada desestimuló la inversión.

Como recalca López⁹⁶, había alternativas para evitar el círculo vicioso, pero hubieran requerido acudir a medidas gubernamentales intervencionistas a contrapelo de la teoría dominante y de la recomendaciones de las instancias multilaterales. La experiencia asiática parece apuntar a que tales medidas podían haber tenido un desenlace más favorable para la recuperación del crecimiento de la economía.

⁹⁶López, 1994, p.19.

V. CONCLUSIONES

A. LOS ASPECTOS TEORICOS

¿Qué lecciones se desprenden del "milagro" económico de los tres tigres? Las experiencias aquí examinadas parecen apuntar hacia la necesidad de revisar los preceptos neoclásicos sobre el desarrollo, ya que no han sido el fundamento de las transformaciones económicas en Japón, Corea y Taiwán. La información empírica no da sustento para mantener que la liberalización de las economías, la apertura de las fronteras y el achicamiento del Estado tienen que ver necesariamente con el crecimiento sostenido de los países y la apropiación de las tecnologías más avanzadas. El esquema teórico de los heterodoxos parece enmarcar mejor los estudios empíricos sobre las economías asiáticas.

La debilidad de marco analítico neoclásico se hace evidente al revisar sus ideas a la luz de los rasgos más comunes del desempeño económico de los tres tigres. Primero, sin la presencia e injerencia del Estado en ciertas áreas de la economía, los países aquí analizados no hubiesen roto los amarres de las ventajas comparativas estáticas. Al impulsar la creación de nuevas ventajas competitivas en una forma dinámica, los Estados garantizaron altas tasas de crecimiento y mayor empleo para su población. El apoyo del Estado fue indispensable para fortalecer ramas estratégicas y penetrar ciertos mercados con altos costos de entrada.

Segundo, antes de mantener una postura de "neutralidad" hacia todos los agentes económicos, el Estado favoreció sin remilgos a ciertos agentes con buenas posibilidades

de abrir nuevos mercados, expandir las fronteras tecnológicas, incrementar el empleo y, en general, dinamizar la economía. Si para el efecto los mejores agentes resultaban ser los oligopolios, los Estados asiáticos los fomentaban, y hasta los creaban. El prurito ideológico en contra de los oligopolios, predominante en el neoclasicismo anglosajón, no presenta inconveniente para los asiáticos, en especial si los conglomerados logran captar, por su tamaño y fuerza financiera, rentas, economías de escala y la tecnología de punta.

Finalmente, otra conclusión que se desprende de la experiencia asiática es la necesidad de dejar a un lado las rígidas nociones teñidas por la ideología, y aceptar en su lugar una flexibilidad pragmática para el diseño de una política industrial. Las políticas económicas no pueden ser recetas prestadas de otra región con una mentalidad e historia diferentes. Pero, en el mismo sentido, las políticas económicas de un gobierno no deben verse constreñidas por las recetas ideológicas. En especial cuando el avance teórico, sumado a la evidencia empírica, apuntan a la superación de tales ideologías.

B. LAS POLITICAS OPERATIVAS: IMPLICACIONES PARA MEXICO

Una de las sorprendentes determinaciones que se desprenden de este estudio es la inexactitud de la noción que veía dos concepciones sobre el desarrollo, la sustitución de importaciones y el fomento de las exportaciones, en antítesis una con la otra. La idea que emerge del estudio de los países de Asia Oriental es la necesidad de combinar los dos tipos de políticas. Tampoco es correcta la conjetura de que una política, la SI, sea la antesala o el paso previo para el fomento a las exportaciones. Al

menos no son rígidas etapas por las que tenga que transitar un país mecánicamente, superando una para pasar a otra.

Los países de Asia Oriental tuvieron un largo y provechoso periodo de sustitución de importaciones previo al impulso dado a las exportaciones. Pero lo importante es que, comenzada ya esta segunda fase, no se abandonó la primera. Se mantuvo, en esencia, cerrado y protegido el mercado interno, lo cual permitió que la sustitución de importaciones abarcara otras industrias y otro tipo de bienes (pasando, por ejemplo, de bienes de consumo a bienes intermedios y de bienes de capital). A la vez que estos países profundizaban su estructura productiva, creando cada vez más industrias nacientes, lanzaban a la competencia mundial a las industrias maduras, a fin de garantizar que sus productos tuvieran alta calidad y estuvieran tecnológicamente competitivos.

La clave del éxito de estas economías parece ubicarse en la dinámica y ductilidad de una combinación de modelos de crecimiento, más que el acatar rígidas nociones ideologizadas sobre cómo tienen que desarrollarse los países menos avanzados.

Los estudios empíricos de los heterodoxos, más los avances en la teoría, han logrado modificar ciertos conceptos neoclásicos que no tienen asidero en la realidad, pero que a menudo son el sustento para la toma de decisiones de política económica. De ahí que la posición defensiva asumida por los organismos multilaterales como el Banco Mundial, y las concesiones otorgadas a regañadientes en el foro de los debates, aún no tengan una respuesta a nivel de las políticas operativas del Banco.

Aun superando las barreras que se erigen para proteger el statu quo dentro de círculos tan influyentes como el Banco Mundial y el FMI, no hay razones para pensar que el cambio de políticas neoclásicas a otras similares a las que instrumentaron los PAO conducirá necesariamente a altas tasas de crecimiento y la generación de empleo. Las condiciones mundiales han cambiado desde que Japón, Corea y Taiwán iniciaron su industrialización. El producto mundial está creciendo más lentamente ahora que en los sesenta, en especial aquella parte generada por los países más industrializados, lo cual significa menos demanda para los bienes y servicios de los países de industrialización reciente. El lento crecimiento mundial también se ha traducido en medidas proteccionistas de parte de ciertos países industrializados, a pesar de sus posturas a favor de la apertura.

Otra factor importante es el mercado de Estados Unidos. Durante la industrialización de Japón, Corea y Taiwán, estuvo abierto en gran parte a sus exportaciones, por el móvil político del Estado norteamericano de fortalecer a estos aliados estratégicos en la lucha contra el comunismo. Es improbable que Estados Unidos mantenga abiertas sus fronteras para las manufacturas de otros países de industrialización reciente; primero, porque hoy no hay motivo político de la magnitud de una lucha contra un enemigo ideológico que lo justifique; segundo, por la competencia que tales países han significado para la planta industrial estadounidense.

Las opciones para México y otros PIR son pocas y ninguna se antoja prometedoras. Lo que importa es tener claro las posibles consecuencias de cualquier opción. De

ahí la importancia de entender bien lo que ha pasado en los países de Asia oriental. Es claro que una mayor autonomía económica puede ser una de las posibles ventajas de una orientación similar a la que instrumentaron los PAO. El camino actual de México parece conducir en otra dirección.

BIBLIOGRAFIA

- Amsden, Alice H. 1989, Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization, Oxford University Press, Nueva York, 379 pp.
- , 1994, "Why isn't the whole world experimenting with the East Asian model to develop?", **World Development**, abril.
- Amsden, Alice H. y Yoon-Dae Euh. 1993, "South Korea's 1980s financial reforms: good-bye financial repression (maybe), hello new institutional restraints", **World Development**, Vol.21, No.3, p.379-390.
- Appendini, Kirsten y Vania Salles. 1983, "Crecimiento económico y campesinado: un análisis del ejido en dos décadas", en Appendini et.al., p.129-269.
- Appendini, Kirsten. et.al., 1983, El campesinado en México, El Colegio de México, 269 pp.
- Banamex-Accival. 1994, **Examen de la situación económica de México**, División de Estudios Económicos y Sociales, México, Vol. 70, No.821, abril.
- Banco Mundial. 1993, The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy, Oxford University Press, Nueva York, 389 pp.
- Barnathan, Joyce, et.al., 1994, "China: Birth of a new economy", **Business Week**, 31 de enero, pp.15-20.
- Burmeister, Larry. 1990, "State, industrialization and agricultural policy in Korea", **Development and Change**, Vol.21, No.2, abril, p.197-223.
- Carliner, Geoffrey. 1988, "Industrial Policy for Emerging Industries", en Krugman, pp.147-168.
- CEPAL. 1993, "Política comercial en los países dinámicos de Asia: Aplicaciones a América Latina", manuscrito, 19 de febrero, 21 pp.
- , 1994, Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial: América Latina y el Caribe, Santiago de Chile. 321 pp.
- Cordera, Rolando y Carlos Tello. 1981, México, la disputa por la nación: perspectivas y opciones del desarrollo, Siglo XXI, México, 149 pp.
- Cypher, James M. 1992, Estado y capital en México: Política de desarrollo desde 1940, Siglo XXI, México, 280 pp.

Chang, Ha-Joon. 1993, "Was selective industrial policy in East Asia Unsuccessful: Some Comments on the World Bank The East Asian Miracle", Cambridge University, Gran Bretaña, documento procesado.

-----, 1994, The Political Economy of Industrial Policy, St. Martin's Press, Nueva York, 184 pp.

Esteva, Gustavo. 1963, "El mito de la planeación económica mexicana", en Cuestiones económicas nacionales: Comercio Exterior, 1951-1970, Bancomext, México, 1970, p.132-144.

Fajnzylber, Fernando. 1990, "The United States and Japan as models of industrialization", en Gereffi y Wyman, p.323-352.

Fallows, James. 1994, Looking at the Sun: The Rise of the New East Asian Economic and Political System, Pantheon Books, Nueva York, 517 pp.

Fishlow, Albert, et.al. 1994, Miracle or Design?: Lessons from the East Asian Experience, Overseas Development Council, Washington, D.C., 112 pp.

Gereffi, Gary y Donald L. Wyman (comp). 1990, Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia, Princeton University Press, Princeton, Nueva Jersey, 1990, 416 pp.

Haggard, Stephan. 1994, "Politics and institution in the World Bank's East Asia", en Fishlow et.al., p.81-110.

Hamilton, Nora. 1988, México: los límites de la autonomía del Estado, Ediciones Era, México, 332 pp.

Hansen, Roger. 1991, La política del desarrollo mexicano, Siglo XXI, México, 340 pp.

Hawken, Paul. 1993, The Ecology of Commerce, Harper Collins, Nueva York, 250 pp.

Krugman, Paul R. (edit), 1988, Strategic Trade Policy and the New International Economics, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 313 pp.

López G., Julio. 1994, "Los problemas del ajuste en una economía abierta", documento procesado, CEPNA, México D.F., pp.28.

-----, s/f, "Algunos antecedentes y consecuencias de la fuga de capitales en México", documento procesado, Maestría en Ciencias Económicas, UNAM, México. 18 pp.

- Lustig, Nora y Jaime Ros. 1993, "Mexico" en The Rocky Road to Reform, Lance Taylor (edit), MIT Press, Cambridge, Massachussets, 506 pp.
- Michell, Tony. 1984, "Administrative traditions and economic decision-making in South Korea", en IDS Bulletin, Vol.15, no.2, abril, p.32-37.
- Noland, Marcus. 1992, "Política comercial y desarrollo en la región del Asia-Pacífico", en Pensamiento Iberoamericano, No. 21, pp.217-233.
- Pack, Howard y Larry E. Westphal. 1986, "Industrial Strategy and Tecnological Change", Journal of Development Economics, Amsterdam, Vol.22, pp.86-128.
- Peres Núñez, Wilson. 1990a, "Un decenio de planeación industrial en México, 1979-1988: Análisis y evaluación", Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, julio, documento procesado, 59 pp.
- . 1990b, Foreign Direct Investment and Industrial Development in Mexico, Centro de Desarrollo de la OCDE, París, 164 pp.
- . 1993, "¿Dónde estamos en política industrial?", Revista de la CEPAL, No.51, diciembre, p.37-49.
- Pipitone, Ugo. 1994, La salida del atraso: un estudio histórico comparativo, CIDE/FCE, México, 471 pp.
- Porter, Michael E. 1991, La ventaja competitiva de las naciones, Javier Vergara Editor, S.A., Buenos Aires, 1025 pp.
- Rabushka, Alvin. 1992, "Política tributaria y desarrollo económico en los cuatro tigres asiáticos", El Economista Mexicano, enero-marzo, p.137-156.
- Ranis, Gustav. 1992, Taiwan: From Developing to Mature Economy, Westview Press, Boulder Colorado, 454 pp.
- Ranis, Gustav y Louis Orrock, 1985, "Latin American and East Asian NICs: development strategies compared", en Latin America and the World Recesion, Esperanza Durán (edit.), Cambridge University Press.
- Reynolds, Clark W. 1977, "Porqué el 'desarrollo estabilizador' de México fue en realidad desestabilizador", El Trimestre Económico, Fondo de Cultura Económica, México, No.176, Vol.XLIV, octubre-diciembre, p.997-1023.
- Rodrik, Dani. 1994, "King Kong meets Godzilla: The World Bank and the East Asian Miracle", en Fishlow et.al., p.13-54.

Ros, Jaime. 1990, "El debate sobre industrialización: el caso de México", en Elementos para el diseño de políticas industriales y tecnológicas en América Latina, Cuadernos de la CEPAL, No. 63, Santiago de Chile, p.119-172.

Scott, Robert. 1993, "Flat Earth Economics: Is There a New International Trade Paradigm", **Challenge**, septiembre-octubre, pp.32-39.

Shapiro, Helen y Lance Taylor. 1990, "The state and industrial strategy", en **World Development**, Vol.18, No.6, p.861-873.

Stallings, Barbara. 1990, "The role of foreign capital in economic development", en Gereffi y Wyman, 1990, p.55-89.

Tavares, Maria da Conceição, 1993, "Japón: Un caso ejemplar de capitalismo organizado", manuscrito, CEPAL, 11 de junio, 106 pp.

Tello, Carlos. 1989, La política económica en México, 1970-1976, Siglo XXI Editores, México, 209 pp.

Thorbecke, Erik. 1992, "The process of agricultural development in Taiwan", en Ranis (edit), p.15-72.

Wade, Robert, 1990, Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization, Princeton University Press, Nueva Jersey, 438 pp.

-----, 1992, "East Asia's Economic Success: Conflicting Perspectives, partial Insights, Shaky Evidence", **World Politics**, No. 44, enero, pp.270-320.

-----, 1993, "Managing Trade: Taiwan and South Korea as Challenges to Economics and Political Science", **Comparative Politics**, enero, pp.147-167.

Weintraub, Sidney. 1990, "Consecuencias imprevistas de la política industrial de México", **El Trimestre Económico**, Fondo de Cultura Económica, México, Vol.LVII No.226, p.289-316.

Yamamura, Kozo. 1988, "Caveat Emptor: The Industrial Policy of Japan", en Krugman, pp.169-210.

A N E X O
CUADROS ESTADISTICOS

CUADRO A.1
EXPORTACIONES (FOB)
Millones de Dólares

| | 1950 | 1960 | 1970 | 1980 | 1990 |
|--------|-------|-------|--------|---------|---------|
| MEXICO | 521 | 763 | 1,311 | 15,301 | 26,524 |
| BRASIL | 1,347 | 1,269 | 2,739 | 20,131 | 31,432 |
| COREA | 23 | 33 | 835 | 17,505 | 65,016 |
| TAIWAN | 76 | 164 | 1,428 | 19,811 | 67,214 |
| JAPON | 820 | 4,055 | 19,319 | 129,812 | 286,944 |

Fuente: UNCTAD, "Handbook of International Trade and Development Statistics", Ginebra, 1991.

CUADRO A.2
TASA ANUAL PROMEDIO DE CRECIMIENTO
DE LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES (%)

| | 1950- 1990 | 1950- 1960 | 1960- 1970 | 1970- 1980 | 1980- 1990 |
|--------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| MEXICO | 11.6 | 3.4 | 6.0 | 25.7 | 2.4 |
| BRASIL | 10.4 | -2.0 | 7.2 | 21.7 | 5.1 |
| COREA | 28.0 | 1.4 | 39.6 | 37.2 | 15.1 |
| TAIWAN | 21.2 | 6.5 | 23.2 | 28.6 | 14.8 |
| JAPON | 14.7 | 12.1 | 14.4 | 22.0 | 5.1 |

Fuente: UNCTAD, "Handbook of International Trade and Development Statistics", Ginebra, 1991.

CUADRO A.3
TERMINOS DE INTERCAMBIO
(1980 = 100)

| | 1970 | 1981 | 1986 | 1990 |
|--------|------|------|------|------|
| MEXICO | 54 | 112 | 64 | 76 |
| BRASIL | 137 | 88 | 109 | 83 |
| COREA | 118 | 98 | 106 | 101 |

Fuente: UNCTAD, "Handbook of International Trade and Development Statistics", Ginebra, 1991.