Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"

El otro desarrollo: una mirada a las reformas latinoamericanas a la luz del proceso de industrialización del Este Asiático

Capelli, Diego Hernán

1999

Cita APA: Capelli, D. (1999). El otro desarrollo : una mirada a las reformas latinoamericanas a la luz del proceso de industrialización del Este Asiático. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Estudios de Posgrado

Este documento forma parte de la colección de tesis de posgrado de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.
Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires

Tesis Posgrado 001502/0460

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
No

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Secretaría de Posgrado
Carrera de Especialización en Estrategia Económica Internacional

Secretaría de Posgrado
Facultad de Ciencias Económicas
085-0002

Cal 1502/0408

El "otro" desarrollo

Una mirada a las reformas latinoamericanas a la luz del proceso de industrialización del Este Asiático

CATALOGADO

Nombre: Diego Hernán Capelli
Director de Tesis: Dr. Carlos García Tudero
Fecha: abril de 1999

BIBLIOTECA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
Profesor Emérito Dr. ALFREDO L. PALACIOS

INDICE

1. Introducción

El Este Asiático

Unidad y diversidad en el Este Asiático

La crisis y la vigencia del modelo

América Latina

Dimensión temporal

Los nuevos condicionantes externos

¿Hacia un nuevo paradigma?

2. Las políticas públicas

El rol del Estado

Políticas industriales

Políticas comerciales

Políticas con respecto a la inversión extranjera directa

Mercados de capitales

3. Conclusiones de política

La "mano visible", la política industrial y el desarrollo

La liberalización de las importaciones es sólo una parte de una reforma integral

La vinculación de la IED con objetivos industriales y tecnológicos

Una apertura gradual de la cuenta de capitales

Comentarios finales

Bibliografía

BIBLIOTECA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
Profesor Emérito Dr. ALFREDO L. PALACIOS

"First, we all need to recognize that each developi country basically should judge, choose and implement i own way of developing its economy. The econom system in any country is an aggregate of the market a other systems as well as organizations developed a integrated in the historical, cultural, and social context each country. Thus, it is closely linked to the country social structure and the values of its people.

So, no one has the right to force a developing country adopt a specific economic system or a development plan something universal, or as the global standard".

Kiichi Miyazawa, Ministro de Finanzas de Japón[1]

1. Introducción

El presente trabajo intenta reflejar, a pesar de su breve extensión, los aspectos salient que fueron estudiados durante el transcurso de la Carrera de Especialización de Posgrado e Estrategia Económica Internacional. Su enfoque está fuertemente influido por la perspecti del desarrollo y parte de la convicción, ampliamente debatida durante la Carrera, de que camino del desarrollo está indisolublemente vinculado a la formulación de una "estrategia" inserción en la economía internacional. En la actualidad, la economía del desarrollo revalorizado las externalidades positivas generadas por la orientación externa; este traba intentará demostrar que la apertura sólo puede producir beneficios sostenibles en el marco una "estrategia" que defina su alcance y su secuencia en función de los objetivos nacionales desarrollo.

Esta monografía tiene por objeto analizar las reformas estructurales llevadas a cabo e los países latinoamericanos durante la década de 1990, inspiradas en el paradigma neoliberal, la luz de los determinantes del proceso de desarrollo económico de los países industrialización tardía del Este Asiático. Esta aproximación tiene profundas implicancias e términos de políticas públicas.

En esta Introducción se expondrá en qué países de ambas regiones se concentrará trabajo, se evaluará brevemente el impacto de la crisis financiera asiática sobre la vigencia d modelo de desarrollo, se efectuarán algunas consideraciones sobre la dimensión intertempor

[1] Discurso pronunciado en el Simposio del Banco Mundial sobre Finanzas Globales y Desarrollo; Tokio, 1° marzo de 1999.

del análisis y, finalmente, se tratará la evolución de los condicionantes externos. Este marco general permitirá, en la sección siguiente, analizar comparativamente las medidas de política en ambas regiones y la racionalidad teórica que las sustentan.

El Este Asiático. A efectos metodológicos, se considerarán las ocho economías del Este Asiático cuyo modelo de desarrollo fue objeto de tratamiento por el Banco Mundial en su informe "The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy"[2]. Esta lista comprende a Japón, Corea, Taiwán, Hong Kong, Singapur, Tailandia, Malasia e Indonesia e incluye, de esta manera, a integrantes de distintas fases del proceso de desarrollo económico de la región.

Resulta importante tener presente la secuencia regional de la industrialización y el rol del comercio y la inversión extranjera directa en la modernización de la estructura productiva y el surgimiento de nuevas ventajas comparativas en estas economías. Esta dinámica regional ha generado rasgos comunes en el proceso de desarrollo económico del Este Asiático, aún a pesar de la diversidad de medidas de política instrumentadas a nivel doméstico. De esta manera, es posible identificar características comunes que se manifiestan de manera recurrente en las distintas fases temporales del proceso: la industrialización de Japón y, sucesivamente, de la primera y segunda etapa de las Nuevas Economías Industrializadas (NEI) -Corea, Taiwán, Hong Kong y Singapur, y Malasia, Tailandia e Indonesia, respectivamente-.

La teoría de "la bandada de gansos salvajes" (flying geese) constituye el paradigma asociado a este patrón de industrialización, y contiene significativas implicancias en términos del rol de las políticas públicas: "A main lesson that emerges from the assessment is that there is considerable scope for developing countries at different levels of industrialization to benefit mutually from the flying geese pattern of trade and FDI. As long as they pursue appropriate industrial and technology policies, these countries can move up the industrial hierarchy through accelerated capital accumulation and the adaptation of advanced technology in such a way that shifts competitiveness to the mutual advantage of all countries and does not lead to unmanageable domestic dislocations and adjustment problems, or to trade frictions"[3].

---

[2] Banco Mundial: "The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy"; Oxford University Press; Nueva York, 1993.

[3] Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD): "Trade and Development Report, 1996"; Nueva York y Ginebra; Chapter I "Integration and Industrialization in East Asia", A. The flying geese paradigm, p. 78.

Unidad y diversidad en el Este Asiático. La existencia de un proceso regional d transformación de la estructura productiva ha generado, para su propia subsistencia, l necesidad de intervenciones del Estado dirigidas a modernizar las ventajas comparativas medida que avanzaba la industrialización: "In the flying geeese model, which capsulizes muc of the East Asian pattern, rising wages in fast growing Japan, the lead goose, squeeze profi in its low-skill, labour-intensive industries. These move to the next row of geese, the Republ of Korea and Taiwan Province of China, initially setting off FDI flows and subsequently intra industry trade flows. The process repeats, with Japan expanding its newer, higher-tec activities and hiving off older, lower-tech ones to the Republic of Korea and Taiwan Provinc of China, where industrial development and wage pressures in time induce FDI and industr relocations to ASEAN countries further back in the flock"[4].

Sin embargo, en el marco de este proceso, resulta difícil referirse a un único "modelo en el Este Asiático, aún dentro de las mismas fases del desarrollo. Así, por ejemplo, Corea Taiwán se acercaron a la selectividad que permitió previamente a Japón profundizar s industrialización, mientras que Hong Kong y Singapur adoptaron un enfoque más liberal. L diversidad es aún mayor si se analizan las medidas instrumentadas en los países c industrialización tardía de la última etapa, cuya liberalización en la década de 1980 fue pues como ejemplo de estrategia de desarrollo y gestión de la política macroeconómica por economía ortodoxa. Esta explicación no capta la dimensión completa del proceso, ya qu oscurece la importancia del fenómeno regional: "The argument developed here suggests, contrast, that the fast growth of South-East Asia in the 1980s is a reflex of industri restructuring in North-East Asia (the response to which was facilitated by southern-ti liberalization of controls on inward direct investment)"[5].

El presente trabajo intentará, de todas maneras, identificar un paradigma distintiv característico del Este Asiático que supere la diversidad de las medidas de políti implementadas en las distintas economías. Más allá de los instrumentos, existió en el Es Asiático una "visión" del desarrollo que no puede ser abordada satisfactoriamente por lo argumentos de la economía tradicional y que comprende la formulación de una estrateg nacional de desarrollo, la evaluación de la sustentabilidad del patrón de especializaci productiva y la articulación de una determinada inserción en la economía internacional. Es

[4] Felix, David: "Industrial development in East Asia: What are the lessons for Latin America?", en UNCTA Review 1994, p. 134.

[5] Wade, Robert: "The East Asian Miracle: Why the controversy continues", en UNCTAD: Internation Monetary & Financial Issues for the 1990s; Ginebra, 1995; p. 72.

enfoque del desarrollo no representa un camino determinista y lineal, sino que su implementación dispone de una variedad de instrumentos de política económica: se relaciona con las circunstancias específicas de cada país y con la percepción sobre la efectividad de los distintos tipos de herramientas en un determinado momento histórico. El mero ejercicio de planificación que significa diseñar una "estrategia económica internacional" significa abandonar la creencia que las fuerzas de la globalización pueden, por sí solas, llevar a los países en desarrollo hacia una dinámica de convergencia económica con el mundo industrializado.

Este es, precisamente, el rasgo común que se observa en las ocho economías asiáticas objeto de estudio y la característica que las distingue de la racionalidad económica tras las reformas estructurales de América Latina en la década de 1990. En esta última, todo intento de planificación económica se adivina a priori como inconsistente con el proceso de apertura. Aunque se presente a sí misma sólo como una visión orientadora, aún reconociendo que la fuerza motora del crecimiento reside en la vitalidad de los actores privados, cualquier iniciativa destinada a reducir el margen de incertidumbre de las fuerzas del mercado es percibida como un retorno al pasado. Por ello, cabe preguntarse si el mejor desempeño de las economías latinoamericanas en el nuevo contexto de liberalización no constituye un crecimiento sin dirección. En el Este Asiático, por el contrario, "las intervenciones se han caracterizado por su pragmatismo y no han respondido a una ideología estricta. Sin embargo, han tenido una motivación clara: acelerar el ritmo de acumulación de capital, del progreso técnico y del cambio estructural y, en consecuencia, del crecimiento económico por encima del que se hubiera conseguido con una política de laissez faire. Esencialmente, han estado dirigidos a corregir una serie de 'fallas del mercado', complementarias y relacionadas estrechamente unas con otras, que suelen frenar el proceso de inversión e innovación en un país de industrialización tardía"[6].

La crisis y la vigencia del modelo. Expuestos sintéticamente los rasgos salientes del proceso de industrialización en el Este Asiático, no se puede pasar por alto la pretensión de la visión ortodoxa en el sentido que la crisis financiera en la región significaría el fin del "modelo asiático"; aceptarla sin más haría perder a este ensayo toda actualidad. Si bien el análisis de la crisis excede ampliamente los límites de esta monografía, resulta importante

[6] UNCTAD: "Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1994"; Segunda parte, Capítulo I: La Mano Visible y la industrialización del Asia Oriental; Nueva York y Ginebra, 1994; p. 6 y 7.

destacar brevemente los siguientes aspectos: en primer lugar, no se puede ignorar la dimensión "sistémica" de la crisis y su vinculación con la globalización financiera; adicionalmente, a nivel de las políticas domésticas, las medidas de liberalización instrumentadas por varios países asiáticos dieron lugar a un déficit de regulación y supervisión financiera al que se atribuye parte del problema[7].

En definitiva, no sólo no resulta claro que la situación actual signifique el fin del modelo, sino que las acciones correctivas que se basen en esta visión de la crisis pueden profundizar las dificultades. Como se ha expresado recientemente: "The East Asian crisis is not a refutation of the East Asian Miracle. The more dogmatic version of the Washington Consensus does not provide the right framework for understanding both the success of the East Asian Economies and their current troubles. Responses to East Asia's crisis grounded in this view of the world are likely to be, at best, badly flawed, and at worst, counterproductive"[8].

Por su magnitud económica y las expectativas para que se convierta una vez más en la "locomotora" de la recuperación regional, la visión ortodoxa espera que en la actual coyuntura la economía japonesa se oriente en la dirección de la liberalización y declara el agotamiento un paradigma distintivo del desarrollo. Sin embargo, analizado a la luz de los elementos históricos del modelo, este proceso no hace sino reafirmar las características permanentes del crecimiento japonés, en el cual el pragmatismo en la elección de los instrumentos cobra un carácter paradigmático. En este sentido, el propio proceso de transformación reciente es una confirmación de la visión subyacente que ha caracterizado el desarrollo japonés, y le impone adecuarse a los cambiantes entornos y a los nuevos desafíos.

Examinando la reestructuración de la economía japonesa en perspectiva, quizás resulte apropiado enmarcar el actual proceso de desregulación en el camino pragmático y flexible que caracteriza al modelo de desarrollo desde la posguerra. En este sentido, las orientaciones hacia el intervencionismo y hacia la liberalización son distintas caras de una misma moneda. En una referencia al debate sobre el rol del Estado y del mercado en el proceso de rápido crecimiento un especialista japonés ha afirmado que "los dos elementos no son sustitutivos sino

[7] En este sentido, ver UNCTAD: "Trade and Development Report, 1998"; Nueva York y Ginebra, 1998; F Conclusions: The crisis and the Asian development "model", p. 75 y 76.

[8] Stiglitz, Joseph: "More instruments and broader goals: Moving toward the Post-Washington Consensus"; UNU World Institute for Development Economics Research, WIDER Annual Lectures 2; Helsinki, 199; II. Some lessons of the East Asian financial crisis, p. 3.

BIBLIOTECA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
Profesor Emérito Dr. ALFREDO L. PALACIOS

complementarios (...). La clave es comprender las secuencias históricas de la combinación de estos factores".[9]

En un enfoque comparativo, resulta interesante destacar que dentro del modelo de desarrollo japonés no existe un amplio margen para los golpes de timón y el abandono del gradualismo. América Latina, por su parte, se embarcó en una drástica liberalización unilateral que representó un viraje estratégico en el modelo de desarrollo imperante desde décadas anteriores. En la región, la ausencia de una estrategia de apertura que apoyara la transformación productiva profundizó los costos de la reconversión.

América Latina. En el marco de un escenario que presentaba un agotamiento del modelo sustitutivo, la crisis de la deuda externa y una crítica creciente a los supuestos teóricos que habían inspirado las políticas económicas en la región en las décadas previas, puede afirmarse que el proceso de reformas estructurales de la década de 1990 abarcó prácticamente a toda América Latina. En efecto, "a mediados de los años ochenta se vislumbraba ya una tendencia a un giro radical de la estrategia de desarrollo y de las políticas que la acompañaban, luego de más de medio siglo de proteccionismo"[10] .A los fines de este trabajo, sin embargo, se han seleccionado cuatro países que por su significación económica y por el alcance de las medidas implementadas se han considerado representativos de las amplias reformas estructurales encaradas: Argentina, Brasil, Chile y México.

Al igual que con el proceso de desarrollo de las economías del Este Asiático, es posible identificar una serie de rasgos comunes presentes en estos países de América Latina más allá de la diversidad de las reformas en cuanto a su secuencia y profundidad. Las medidas de política más importantes incluyen: "i) la liberalización de casi todos los precios; ii) la tendencia a desregular los principales mercados (sobre todo de capital y de divisas, y en menor medida el del trabajo); iii) la eliminación de la mayor parte de los subsidios; iv) la búsqueda del equilibrio fiscal; v) la generalizada eliminación de casi todas las barreras no arancelarias; vi) la reducción radical y rápida de los aranceles aduaneros (de protecciones efectivas en torno al 100% a mediados de lso años ochenta a aranceles medios actuales de menos del 20%); vii) la reducción de los tramos arancelarios desde un promedio de más de 60 tramos a uno de tres en la actualidad; viii) la privatización de empresas públicas en sectores competitivos -salvo

---

[9] Sadahiro, Akira: "The Japanese Economy during the era of High Economic Growth. Retrospect and Evaluation"; Working Paper No.4, Department of Research Cooperation. Economic Research Institute, Economic Planning Agency; Tokio, julio de 1991.

[10] Agosin, Manuel R. y Ffrench-Davis, Ricardo: "La liberalización comercial en América Latina"; Revista de la CEPAL 50; Santiago de Chile, agosto de 1993; p. 42.

algunas estratgégicas basadas en recursos naturales- y de monopolios naturales (cor electricidad y telecomunicaciones) por montos acumulados equivalentes a entre 5 y 10% c PBI; y ix) la privatización de muchas funciones anteriormente consideradas exclusivas c Estado, como la seguridad social y parte de la salud y la educación"[11].

Dimensión temporal. Definidas ya las economías que serán objeto del análisis, ca formular algunas precisiones en relación a la dimensión intertemporal del ejercic comparativo: como punto de partida, es necesario dejar sentado que esta monografía evaluará las causas del diferente desempeño económico entre ambas regiones en determinado período. El objetivo del trabajo es, por el contrario, analizar las reform implementadas en América Latina durante la década de 1990 a la luz de la única experien exitosa de desarrollo económico desde la industrialización de los países avanzados Occidente.

Ello implica realizar una aproximación basada en la teoría económica, destinada identificar los determinantes de la acelerada transformación de la estructura productiva en Este Asiático y utilizarlos como "contrafactuales" para analizar la sostenibilidad de los índic de crecimiento resgistrados en América Latina en la presente década.

Los nuevos condicionantes externos. El escenario internacional plantea nuev desafíos para los países de América Latina, y presenta rasgos que lo distancian de condiciones externas que enfrentaron las economías dinámicas de Asia; los rasgos m prominentes son la profundización de las tendencias de la globalización y el camb tecnológico y una expansión sin precedentes en la movilidad internacional del capit Adicionalmente, las nuevas reglas de juego de carácter multilateral significan que "los paí en desarrollo tendrán que hacer frente a restricciones más rigurosas en cuanto a s posibilidades de adoptar políticas comerciales e industriales orientadas hacia el desarrollo (. En las estrategias de industrialización orientadas hacia el exterior no se podrá recurrir medidas del alcance y de la variedad de las que aplicaron con éxito los países de A Oriental"[12].

---

[11] Ramos, Joseph: "Un balance de las reformas estructurales neoliberales en América Latina"; Revista de la CEPAL 62; Santiago de Chile, agosto de 1997; p. 16.

[12] Assael, Héctor y Kuwayama, Mikio: "Políticas industriales y comerciales en el marco del nuevo sistema comercio: Hacia un estudio comparativo entre Asia Oriental y América Latina"; CEPAL, LC./L.1080; Santi de Chile, 1997.

Estas nuevas condiciones externas presentan retos y oportunidades novedosos para la formulación de una nueva estrategia de desarrollo. En primer lugar, el creciente agotamiento de los programas de ajuste estructural promovidos por las instituciones de Bretton Woods demuestran que ya no resultan aptas las "recetas" de crecimiento de validez universal; el nuevo escenario impone nuevos desafíos y estos, a su vez, requieren nuevas herramientas, tanto teóricas como empíricas. Las experiencias del Este Asiático sugieren que, si bien existe un denominador común en la línea general de orientación, no existe un camino unívoco en cuanto a las medidas, los instrumentos y las instituciones para su aplicación.

¿Hacia un nuevo paradigma? Más allá del debate histórico sobre los determinantes del desarrollo del Este Asiático[13], está emergiendo un creciente consenso acerca de la necesidad de reconsiderar las actuales prescripciones de política, sobre cuya validez universal existen dudas tanto teóricas como empíricas. Así como en los años '50 y '60 la teoría del desarrollo enfatizaba las fallas del mercado y reclamaba la intervención correctora del Estado, y en las décadas del '80 y '90 el paradigma dominante encontró precisamente en la intervención la causa de los bajos índices de crecimiento, en la actualidad se cuestiona la validez de los procesos de ajuste estructural prescriptos por los organismos de Bretton Woods. "Addressing these issues may call for a rethinking of existing developing paradigms"[14].

Al fin del siglo nos encontramos, entonces, en un tiempo de dudas y oportunidades. El desempeño de las economías latinoamericanas en los últimos años corrobora que ya no es posible prescribir recetas sencillas e unívocas sobre cómo desarrollarse; de todos modos, en el nuevo paradigma deberá haber lugar para las enseñanzas del proceso de industrialización del Este Asiático: "El reto del desarrollo es demasiado vasto (...) Los economistas no pueden contentarse con emitir juicios de valor sobre el pasado, sino que también deben encontrar soluciones a los problemas del presente y del futuro. En consecuencia, reconsiderar la política

---

[13] La teoría neoclásica prevalece en la evaluación que realizan las instituciones de Bretton Woods sobre la experiencia de industrialización asiática, y por supuesto en las prescripciones de política que derivan de ella. En los últimos años, el Banco Mundial adoptó un enfoque más flexible del desarrollo económico, en un proceso de cambio cuyo punto de inflexión lo representó la publicación del reporte "The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy" en el año 1993. Este estudio analiza las altas tasas de crecimiento del Este Asiático y el rol de las políticas públicas en el desarrollo económico, y deriva enseñanzas para los países en desarrollo. Una de las debilidades centrales de su análisis es su dificultad para reconciliar la protección en un contexto de orientación externa con su enfoque favorable al mercado, así como la explicación insuficiente de la diversificación de la base industrial y el surgimiento de una base tecnológica local a través de sus postulados fundamentales. Si bien desde la corriente revisionista se argumenta que las conclusiones resultaron sesgadas por el compromiso a priori del Banco Mundial con el laissez faire, el mayor aporte de la publicación resultó haber puesto el tratamiento de aspectos centrales de la experiencia de desarrollo del Este Asiático en la agenda de investigación ortodoxa.

[14] Solimano, Andrés: "Beyond unequal development: An overview", en Aninat, E.; Birdsall, N. y Solimano, A. (eds.): Distributive Justice and Economic Development; The University of Michigan Press, 1999; p. 3.

de desarrollo es una tarea de enorme importancia y urgencia. Aún no se ha conseguido realizarla, ni se lo conseguirá mientras las metodologías que se empleen ignoren, por pecado de omisión o de comisión, el verdadero historial y fundamento de la economía política del capitalismo asiático"[15]. En la sección siguiente se analizarán las medidas sectoriales llevadas a cabo en América Latina a la luz de la experiencia del Este Asiático para, finalmente, derivar implicancias en términos de políticas públicas que respondan al creciente agotamiento del paradigma de los años '80 y '90.

2. Las políticas públicas

El rol del Estado. Es en el rol que ocupó el Estado en el proceso de desarrollo en el Este Asiático, así como en su papel en las reformas estructurales en América Latina en la década de 1990, donde se revela de manera más transparente la racionalidad teórica que ha sustentado la ejecución de las políticas públicas. En efecto, aún en las distintas fases del proceso de desarrollo asiático es posible advertir un denominador común que trasciende y otorga coherencia al proceso, aún sobre la heterogeneidad de las herramientas de política económica implementadas sucesivamente. Se trata de una visión subyacente en el modelo de desarrollo que ha adquirido un carácter atemporal, un sentido de permanencia que ha hecho posible adaptar los distintos instrumentos de política a las grandes estrategias adoptadas en las distintas etapas del ciclo económico.

Esta continuidad en las políticas públicas orientadas a la permanente profundización de la industrialización se reflejó, en la mayoría de los países del área, en la adopción de planes que fijaban los objetivos de política de mediano y largo plazo a la vez que establecían previsiones para determinados sectores industriales. Sin embargo, el plan no era una imposición de las metas oficiales de crecimiento económico, sino que en su elaboración participaban los gobiernos locales, el sector privado, los grupos de interés y representantes del mundo académico. De esta manera, su diseño cumplía la doble función de construir consenso y fomentar el crecimiento de las empresas para modernizar la estructura productiva.

En Japón, por ejemplo, a tono con la aproximación flexible y pragmática al proceso de desarrollo, los distintos planes fueron frecuentemente revisados con el objeto de adaptarlos a circunstancias cambiantes. Por su flexibilidad, así como por la amplia participación de los agentes económicos en su formulación, el ejercicio de planificación en Japón constituyó una

[15] UNCTAD: op. cit.; p. 46.

orientación indicativa y realista del rumbo de la economía en el mediano y largo plazo. Tan lejos de la planificación omnipresente como del Estado pasivo, la interacción entre las políticas públicas y las estrategias empresariales - un paradigma no exento de conflictos- hizo del desarrollo un objetivo común.

El gobierno japonés adoptó su primer plan económico de la posguerra, el "Plan Quinquenal para la Autosuficiencia Económica", en el año 1955, y cuando las previsiones perdieron vigencia ya sea por cambios a nivel doméstico o internacional, se las revisó o simplemente reemplazó por nuevos planes, aunque sin abandonar el ejercicio de planificación indicativa. Hasta la fecha se han adoptado doce de ellos, y en cada uno hay elementos que remiten a la existencia de una visión del desarrollo traducida en las distintas metas con los que cada plan ha sido presentado: desde la "independencia económica sin la ayuda estadounidense" en 1955, pasando por "la duplicación de la renta", "fortalecer la competitividad de las exportaciones", "promover el desarrollo social", "modernizar los sectores de baja productividad" y "una estructura industrial más sólida", entre otros, durante la etapa de rápido crecimiento.

La última revisión se produjo a comienzos de 1995, cuando el entonces Primer Ministro Tomiichi Murayama solicitó que se reexaminara el plan adoptado tres años atrás.[16] Nuevos desarrollos en el escenario internacional, como la conclusión de las negociaciones de la Ronda Uruguay, el establecimiento de la Organización Mundial del Comercio, los avances registrados en el seno de APEC y la creciente importancia de las economías emergentes de la región, así como a nivel de la economía doméstica la fuerte recesión y el proceso de 'deslocalización industrial' motivaron que el gobierno dispusiera el diseño de un nuevo plan.

Nuevamente a fines comparativos, resulta interesante destacar que aún en un contexto de creciente desregulación de la economía japonesa, el plan económico se adapta a un entorno internacional y doméstico cambiante, pero no deja de cumplir su rol de guía básica para el manejo de la política macro-económica. Es posible encontrar un mismo patrón vigente desde la adopción del primer plan hace más de cuarenta años: la búsqueda del cambio estructural y del progreso tecnológico con instrumentos de política adaptados a los tiempos. En América Latina, la oscilación del péndulo intelectual hacia uno de sus extremos hizo descartar a priori este tipo de enfoques: "el error de fondo del neoliberalismo criollo ha sido pues su apego acrítico a las

[16] Economic Planning Agency, Planning Bureau: "Inquiry of the Economic Council to Draft a New Economic Plan"; Tokio, 19 de enero de 1995. Ver, asimismo, "Interim Report of the New Economic Plan", junio de 1995, y "Social and Economic Plan for Structural Reform: Towards a Vital Economy and Secure Life", 29 de noviembre del mismo año.

BIBLIOTECA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

bondades del mercado: actuar como si los precios que equilibran la oferta y la demanda en cada momento dado (market clearing prices) son iguales a los precios de equilibrio de largo plazo. Pero no es así. Si otros mercados están en desequilibrio (por ejemplo, el de bienes, con precios inflados, o el mercado de divisas con un rezago cambiario), el precio que iguala la oferta y demanda momentánea en los mercados restantes (por ejemplo, el mercado de crédito) no es el de equilibrio de largo plazo, pues esos mercados han tenido que absorber los desequilibrios de los demás"[17].

Si se analizan los preceptos de la "receta" ortodoxa del crecimiento, con reglas de juego claras y estables, sin intervenciones distorsivas y con los responsables del diseño e instrumentación de políticas alejados de las presiones de los grupos de interés, es natural concluir que América Latina no sólo se alejó frecuentemente de ese camino, sino que cuando lo siguió falló en su implementación. Lo sorprendente es, sin embargo, que el Este Asiático se convirtió en una potencia industrial haciendo muchas veces lo opuesto a lo indicado por la ortodoxia económica.

Toru Yanagihara, experto japonés en desarrollo económico, es citado por Robert Wade en su intento por diferenciar los enfoques occidental tradicional y asiático; para ello recurre no tanto al análisis de los instrumentos de política económica sino que intenta desentrañar los conceptos que se esconden tras la implementación de determinadas medidas en un período dado.[18] En el enfoque del Banco Mundial en su trabajo sobre la experiencia asiática la atención se centra en eliminar las distorsiones en las señales de precios, para que los agentes económicos puedan realizar sus decisiones de inversión en el nivel más cercano al óptimo. El gobierno, por lo tanto, debe asegurar ese entorno favorable, estabilidad macro-económica y ciertos bienes públicos, como la educación básica.

En el Este Asiático, en cambio, se ve a la economía nacional como una estructura que consta de determinadas industrias y organizaciones; las políticas públicas se diseñan de acuerdo con una cierta visión sobre la bonanza de una estructura futura. Los japoneses sobre todo - como lo reflejan sus sucesivos planes económicos y el liderazgo en la dinámica regional de especialización industrial- piensan en términos de etapas de la industrialización. Cada fase encuentra determinados cuellos de botella y el rol de las políticas públicas es el de preparar el camino para el pasaje al próximo estadio. La discusión teórica relativa al impacto de la intervención del Estado sobre el crecimiento excede, por supuesto, el alcance del presente

[17] Ramos, Joseph: op. cit., p. 29.
[18] Wade, Robert: op. cit.

trabajo; el aspecto central en este punto es identificar el ideario económico que ha sustentado tanto las políticas públicas en el Este Asiático como las reformas estructurales en América Latina. En este sentido, el rasgo dominante de la concepción neoliberal tras el nuevo modelo de desarrollo latinoamericano es la visión del libre juego de las fuerzas del mercado como condición necesaria y suficiente para el crecimiento; cuando se han producido dificultades, las mismas se han atribuído a rigideces derivadas de intervenciones de política o de tipo institucional.

Políticas industriales. La distinta naturaleza de la intervención del Estado analizada en el punto anterior no es aleatoria, sino que por el contrario es la manifestación de política de una racionalidad teórica que asigna importancia divergente a las fallas del mercado y a las fallas de la intervención, tanto en el proceso de industrialización de las economías del Este Asiático como en las reformas estructurales en América Latina en la presente década. En efecto, la crítica teórica del Consenso de Washington a la efectividad de la política industrial ha impedido a priori considerar aspectos salientes de la experiencia de modernización de la estructura productiva asiática: básicamente, "the essential presumptions of neoliberalism are that free markets are inefficient and that any imperfections that exist are either trivial or else cannot be solved by government interventions"[19]. Este enfoque proveyó el marco teórico de las reformas en América Latina y constituye lo que Ajit Singh denomina "la doctrina de la inefectividad de la política industrial"[20].

Una vez más, y más allá de los rasgos comunes de la racionalidad teórica, es preciso advertir que las economías del Este Asiático no constituyen un grupo homogéneo ni en cuanto a las medidas de política ni al nivel de profundización de la industrialización. Lo mismo, por supuesto, puede afirmarse de los países de América Latina.

En el primer grupo, Japón, las NEI y los denominados "nuevos tigres" adoptaron criterios diferentes para definir la política industrial. Así, por ejemplo, dentro de la secuencia del proceso de desarrollo de Japón existen dos fases diferentes en cuanto a la naturaleza de la intervención del Estado, a los objetivos de política y a los instrumentos utilizados[21]. La

---

[19] Lall, Sanjaya: "Industrial policy: the role of Government in promoting industrial and technological development", en UNCTAD Review 1994, Ginebra; p. 65.

[20] Singh, Ajit: "The causes of fast economic growth in East Asia", en UNCTAD Review 1995, Ginebra; p. 101 a 103.

[21] Para una revisión de la literatura sobre la política industrial en Japón, particularmente sobre el proceso de construcción de capacidades tecnológicas y competitividad, ver UNCTAD: "Fostering Technological Dynamism: Evolution of Thought on Technological Development Processes and Competitivenes. A Review of the Literature"; United Nations Publication, Sales No. E.95.II.D.21; Nueva York y Ginebra, 1996.

primera etapa tuvo por objetivo alcanzar la frontera tecnológica de los países desarrollados, se extendió por veinte años desde el comienzo de la década de 1950. A partir de los primer años de la década de 1970, la base industrial de Japón madura y el rol de las políticas públic se modifica sustancialmente, aunque sin alterar el sentido de continuidad en la modernizaci del patrón de especialización productiva.

Dentro del grupo de las cuatro NEI, por su parte, puede hacerse una primera distinci entre dos enfoques básicos: la dimensión y las características peculiares de Hong Kong Singapur hicieron poco factible una profundización de la industrialización al estilo japoné Aún con diferencias en cuanto a la organización industrial (preminencia de grand conglomerados en la primera y de pequeñas y medianas empresas en la segunda), Corea d Sur y Taiwán se caracterizaron por la promoción de industrias locales a través de protecció asignación del crédito y selectividad en el ingreso de IED con el objeto de mejorar l capacidades tecnológicas domésticas.

En Singapur, que carecía de la tradición empresaria presente en Hong Kong, el paso la etapa de sustitución de importaciones a la industrialización orientada a las exportaciones basó en la inversión extranjera y en la transferencia de tecnología llevada a cabo por las filial de las empresas transnacionales. El alcance de la industrialización resultó más amplio que caso de Hong Kong, aunque puede inferirse que las enseñanzas de este proceso (básicamen una combinación de selectividad en la IED, un entorno competitivo, infraestructura adecuada recursos humanos altamente capacitados) están condicionadas por el tamaño relativo de economía en la cual se aplicó con éxito.

El desarrollo de la generación posterior -los denominados "nuevos tigres" "dragones"- presenta características distintivas y constituyen las economías asiáticas cu crecimiento con menor injerencia estatal ha provisto mayores argumentos a la econom convencional, aunque no exento de debate acerca de las causas de la industrialización, como verá más adelante. En efecto, hasta mediados de la década anterior Indonesia adoptó u política industrial orientada al mercado doméstico e intervino en forma selectiva. L instrumentos utilizados fueron las barreras no arancelarias, en especial las licencias importación, y aranceles elevados para promover la producción de bienes de capital intermedios. A mediados de los años '80, sin embargo, se comenzó a aplicar un amplio pl de desregulación de frecuencia anual, que dejaron prácticamente sin efecto las políticas protección vigentes en el período anterior.

En Malasia, de la misma manera, pueden identificarse dos etapas: durante las década de 1950 y 1960 se caracterizó por la sustitución de importaciones relacionadas con bienes d consumo final, mientras que en una segunda fase de la industrialización se ha producido ur transformación estructural en gran escala a raíz de la cual las manufacturas y las exportacione han pasado a ser la fuerza motriz del proceso de crecimiento.

Tailandia, por su parte, ha respetado los principios ortodoxos en mayor medida que la generaciones anteriores; sin embargo, su perfil de crecimiento ha resultado factib precisamente porque sus predecesores se habían adelantado al mercado para fijar meta determinadas de desarrollo industrial. Sin embargo, ¿resulta convincente la explicació ortodoxa del alto nivel de crecimiento de Tailandia en base a la combinación entre una polític macroeconómica estable y una estrategia orientada a la exportación en un contexto de ur política industrial relativamente no-intervencionista?. Teniendo en cuenta la dinámica d industrialización de tipo regional en el Este Asiático y sus implicancias en la modernización d la estructura productiva de los "nuevos tigres", y ante la ausencia de un patrón vertical simila en nuestra región, cabría argüir que los países de América Latina no deben confia excesivamente en el juicio del mercado.

No obstante, puede afirmarse que al basarse en los mecanismos de asignación d recursos por parte del mercado, se ha desdibujado el papel del Estado sobre los efectos mediano y largo plazo del impacto de la apertura y la desregulación sobre la base industrial tecnológica en América Latina. El cambio producido en México, que comenzó hacia mediado de la década anterior con un proceso de liberalización de amplio alcance, tuvo un alto impact en el perfil de su ventaja comparativa y modificó sustancialmente la expansión de la manufacturas que había tenido lugar durante la sustitución de importaciones, aún cuando industria mexicana había presentado históricamente un grado mayor de dependenc tecnológica que los países asiáticos. En los últimos años, el ingreso al NAFTA acentuó es tendencia en el sentido de una mayor concentración en actividades de menor contenid tecnológico y relativamente más intensivas en trabajo.

En Brasil, la Política Comercial e Industrial (PICE) introducida en los primeros años d la década actual modificó sustancialmente la estrategia industrial anterior. Si bien la polític que se aplica en la actualidad es menos intervencionista, el Estado continúa aplicando política sectoriales dirigidas a determinados sectores en mucha mayor medida, por ejemplo, qu nuestro país. Chile, por su parte, constituye un caso particularmente interesante por extensión en el tiempo de su proceso de liberalización, que alcanzó unos veinte años. Si bie

en el marco de dos décadas de políticas públicas de corte neoclásico sus exportaciones han presentado cierto dinamismo, el perfil está concentrado en recursos naturales y escasa diversificación: luego de la desindustrialización que siguió a las reformas de 1973, nunca pudo superar a través de políticas no intervencionistas las fallas del mercado que impedían construir capacidades tecnológicas en actividades industriales de mayor complejidad.

Sin embargo, y a pesar de la larga tradición chilena en materia de liberalización, fue en la Argentina donde a partir de comienzos de los años '90 se siguió con mayor ahínco el paradigma del pensamiento neoclásico. Las amplias reformas económicas encaradas en nuestro país a fines de la década pasada están consolidando un modelo exportador que sucede al de "exportación de saldos y retazos" característico de la etapa de sustitución de importaciones, y que va a definir el perfil con que Argentina encarará la competencia internacional en el siglo XXI. Esta nueva inserción reemplaza a medio siglo de deficiente integración en la economía internacional y está dando lugar a profundos cambios estructurales generados por la apertura comercial.[22].

Cuando se desmanteló un sistema económico crecientemente ineficiente, poco competitivo y orientado hacia el mercado interno, el énfasis en la atención a las señales de precios redujo, paradójicamente, los márgenes para la aplicación de medidas que presentan distorsiones al libre juego de las fuerzas del mercado y a las que las economías del Este Asiático -con distinta profundidad- recurrieron con éxito en diversas etapas de su proceso de desarrollo. En otras palabras, la oscilación del péndulo del pensamiento económico hacia uno de sus extremos, en cuyo contexto se produjo la apertura en la Argentina, descartó *a priori* la utilización de los instrumentos que permitieron, por ejemplo, a Japón alcanzar en su momento la frontera tecnológica de los países desarrollados.

La apertura unilateral fue conformando un perfil exportador que presenta algunos fenómenos que, más allá de su dinamismo, echan ciertas sombras sobre su sustentabilidad de largo plazo. Aún en un marco de crecimiento de su volumen, un análisis del menú de exportaciones muestra un escaso valor agregado en las principales posiciones y una pronunciada concentración en pocos productos.

Los productos de escaso nivel de elaboración, productos primarios, manufacturas de origen agropecuario básicas y combustibles, ocupan un lugar preferencial de la oferta

[22] Para la evaluación oficial de los principales temas relacionados con la inserción internacional de la economía argentina, ver los artículos de opinión, documentos de trabajo y estudios técnicos elaborados por la Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, en "La Argentina de cara al mundo" y "La Buenos Aires", 1996 y 1997.

BIBLIOTECA DE CIENCIAS ECONOMICAS
Profesor Emérito ALFREDO L. PALACIOS

exportable argentina, mientras que las ventas de productos industriales sólo crecen en el mercado brasileño. Si en aquellos bienes exportables con alto nivel de elaboración nuestro país sólo resulta competitivo en relación a Brasil, el perfil productivo nacional es menos competitivo cuando agrega valor. La experiencia del Este Asiático en general demuestra que el incremento de las exportaciones no puede sostenerse únicamente en las ventajas comparativas iniciales y presenta a nuestro país un desafío que cada vez se percibe más lejos de la "mano invisible": cómo cerrar la brecha de contenido tecnológico en el comercio exterior.

Políticas comerciales. En función de los rasgos expuestos en las secciones precedentes, en cuanto al rol asignado al Estado y a la naturaleza de la política industrial en las dos regiones, puede inferirse una primera característica básica que distingue al proceso de desarrollo de las economías del Este Asiático de las reformas estructurales encaradas en nuestra región durante la última década: la noción de la política comercial como un elemento de la política industrial.

Aunque resulta difícil realizar generalizaciones significativas para el grupo de economías de esa región; sin embargo, los rasgos comunes de las políticas públicas que destaca Manuel Agosin resultan fundamentales para explicar su esfuerzo por sobreponersea las insuficiencias de los mercados de tecnología y capital: "Todos ellos comenzaron su proceso de industrialización con un modelo de sustitución de importaciones (...) Las nuevas políticas con que se buscó orientar la economía hacia afuera fueron superimpuestos al régimen de sustitución de importaciones imperante. En ningún caso hubo un abandono de la protección del mercado nacional o una adopción de políticas generalizadas de liberalización de las importaciones"[23].

¿Qué ocurrió en América Latina en la última década? La mayor importancia atribuida a las señales del mercado hizo de la liberalización comercial el marco general para el crecimiento, pero no se tomó en cuenta adecuadamente que las políticas de estabilización han reforzado la asignación de recursos en la situación actual de las estructuras productivas y de los niveles tecnológicos de los países de la región. Así, la oferta exportable latinoamericana se compone, mayoritariamente, de un menú limitado de productos primarios, de industrias de bajo valor agregado y, adicionalmente, expone un alto grado de concentración en términos de productos y de destinos. Un trabajo reciente de la CEPAL cita a Dani Rodrik para prevenir

[23] Agosin, Manuel: "Política comercial en los Países Dinámicos de Asia: Aplicaciones a América Latina" (mimeo); p. 3.

contra la concepción generalizada que el crecimiento y la evolución de las ventajas comparativas son resultado automático de una estrategia orientada al exterior y de una macroeconomía sólida: "como señala Rodrik, la política comercial desempeña un papel bastante asimétrico en el desarrollo: una política comercial desastrosa puede llevar a un país a la ruina económica, pero la adopción de una política comercial acertada no es ninguna garantía de prosperidad (...) En el mejor de los casos, la política comercial crea un entorno propicio para el desarrollo"[24].

La visión ortodoxa asigna a la orientación al exterior gran parte del éxito del proceso del desarrollo en el Este Asiático; sin embargo, no toma en cuenta la "naturaleza estratégica" de la vinculación externa de estas economías, de manera que su aplicación en las condiciones industriales y tecnológicas actuales en América Latina sin atender a las fallas de mercado que frenan los procesos de inversión e innovación en los países de indusrialización tardía sólo puede perpetuar (en el mejor de los casos) las características presentes de la estructura productiva. "There may well still be smaller economies fully capable of matching the impressive East Asian accomplishments in the exports sector. But for others, especially those with primary-products exports of central importance in their total sales and with limited saving capacity, East Asia's success holds out an improbable lesson"[25].

En el caso japonés, el rasgo general paradigmático es la combinación de la concesión de incentivos a la exportación con la protección de las importaciones (a través de múltiples medidas que incluían el control de cambio, los contingentes y los derechos de aduana). Las restricciones a las importaciones desempeñaron un papel preponderante en prácticamente todos los sectores industriales modernos, ya que contribuyeron a que muchas industrias incipientes se transformaran en complejos exportadores dinámicos. El paso hacia un proceso de liberalización fue gradual y siempre sujeto a la estrategia industrial general; por ejemplo, las importaciones d etecnología no se liberalizaron sino hasta fines de la década de 1960.

Con matices, este sistema que combinaba la protección selectiva con la promoción de las exportaciones con el objeto de estimular la profundización, se reprodujo tanto en Corea del Sur como en Taiwán. En estas economías, las amplias medidas conformaron un complejo cuadro de protección y de subvenciones que se prolongó con escasas modificaciones de fondo

---

[24] Assael, Héctor y Kuwayama, Mikio: "Políticas industriales y comerciales en el marco del nuevo sistema de comercio: hacia un estudio comparativo entre Asia Oriental y América Latina"; CEPAL LC/L.1080; Santiago de Chile, 1997; p. 3.

[25] Fishlow, Albert; Gwin, Catherine; Haggard, Stephan; Rodrik, Dani y Wade, Robert: "Miracle or Design? Lessons from the East Asian experience"; Overseas Development Council, Policy Essay N° 11; Washington, D.C., 1994; p. 10.

hasta fines de la década de 1960. A partir de esa fecha, Corea del Sur diseñó dos grandes fases de liberalización (la segunda recién en los años '80), lo cual representó en la práctica que se logró postergar la apertura hasta que se hubo consolidado la expansión de las exportaciones. En el mismo sentido, "el sistema taiwanés de control de las importaciones se utilizó para fomentar la expansión eficiente de industrias productoras de materias primas y productos intermedios y también el progreso tecnológico influyendo en las importaciones de bienes de capital"[26]. La principal inferencia que puede realizarse, sobre todo a partir de la experiencia de estas tres economías, es que puede mantenerse cierto nivel de protección y al mismo tiempo crecer con orientación al exterior: en otras palabras, que no resulta indispensable un proceso de liberalización a ultranza del régimen de importaciones.

La experiencia de la política comercial en los otros dos "tigres" ha adquirido características peculiares, básicamente, por la dimensión relativa de Hong Kong y Singapur. Singapur se diferenció de las tres economías anteriormente mencionadas por abandonar tempranamente el modelo sustitutivo y reemplazarlo por una estrategia que enfatizó la promoción de exportaciones manufactureras y la atracción de IED orientada a los mercados externos. En el caso de Hong Kong puede afirmarse directamente que no existió una estrategia de protección de sus industrias a la manera prevaleciente en las economías de la región, si bien su propia extensión, su tradición empresarial y su cercanía con China hicieron de esta economía un caso especial. De todas maneras, a mediados de la década de 1970 instrumentó una serie de medidas significativas destinadas a ampliar la base tecnológica local, a través del arrendamiento del suelo a usuarios industriales, con lo cual se intentaba superar el factor limitante de la extensión territorial para la expansión industrial. Por ello, se otorgó orden prioritario en las adjudicaciones a aquellas actividades intensivas en tecnología, con alto valor agregado y que producían insumos para las industrias domésticas existentes.

Las exportaciones constituyeron un elemento central del desarrollo de los "nuevos tigres", si bien no en la medida de la pretensión ortodoxa que la reforma de la política comercial per se aseguraría el crecimiento (y no tanto el incremento de la productividad inducido por la inversión). Esta controversia relativa a la dirección de la causalidad entre el crecimiento y las exportaciones genera importantes implicancias en términos de políticas públicas. En efecto, "Algunos analistas han hecho hincapié en la importancia de las exportaciones como motor del crecimiento (...) De acuerdo con el modelo de crecimiento

[26] UNCTAD: "Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1994"; Segunda parte, Capítulo I: La Mano Visible y la industrialización del Asia Oriental; Nueva York y Ginebra, 1994; p. 20.

inducido por las exportaciones, si se utilizara la liberalización del comercio para armonizar los precios internos con los precios de los mercados mundiales se lograría un uso eficiente de los recursos internos porque disminuiría el costo de las importaciones, con lo cual se liberarían recursos e ingresos para producir y comprar productos nacionales y generar productos exportables (...) En un marco de estabilidad macroeconómica apliamente sustentador, las exportaciones deberían conducir a la especialización de la economía de acuerdo con las ventajas comparativas, y dar lugar a que aumenten los ingresos. la inversión, el ahorro y la productividad"[27].

Esta explicación tradicional parece insuficiente para explicar la convivencia, en distintos gracos, entre las estrategias de industrialización y el fomento de las exportaciones en Malasia, Tailandia e Indonesia. Desde fines de los años '50, Malasia puso en práctica dos etapas de sustitución de importaciones, la última de ellas recién a comienzos de la década de 1980; la finalidad de esta segunda etapa fue estimular el desarrollo de la industria pesada y con tal objeto se aplicaron elevados aranceles a determinadas industrias seleccionadas. En este contexto, las medidas de liberalización comercial en sentido amplio sólo comenzaron a mediados de esa década. En Tailandia, por su parte, la política comercial también adoptó una dirección proteccionista, con altas tasas de protección efectiva y la utilización de subsidios de exportación de varios tipos con el fin de compensar el sesgo anti-exportador. A raíz de ello, las exportaciones de productos manufacturados -que representaban un tercio de la canasta de exportaciones tailandesas en 1980- ocuparon dos tercios de las ventas externas sólo diez años más tarde. Dentro de esta "generación", Indonesia fue quien aplicó las intervenciones con mayor alcance, ya que hasta mediados de la década pasada adoptó una política industrial orientada al interior y centrada en los recursos. Su política comercial, sin embargo, se ha ido liberalizando progresivamente desde entonces. Luego de una primera fase de industrialización que se prolongó hasta la década de 1970, un período posterior de sustitución de importaciones recurrió a barreras no arancelarias -en especial licencias de importación- y aranceles elevados para promover la producción de bienes de capital e intermedios y proyectos de servicios y de infraestructura.

Si se compara la composición de las exportaciones an ambas regiones, la diferencia más significativa resulta la disímil importancia de las exportaciones de manufacturas en el PBI. En los últimos años, la falta de resultados de la transformación estructural más allá de la

[27] CEPAL: "Las políticas comerciales e industriales: evolución y perspectivas"; LC/L.1129; Santiago de Chile, 1998; p. 13.

BIBLIOTECA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

estabilización macroeconómica ha llevado a la creciente búsqueda de medidas que complementen el proceso de ajuste a fin de favorecer también la transformación productiva. Sin embargo, las limitaciones teóricas del enfoque neoliberal prevaleciente en América Latina torna improbables las correcciones a la política comercial destinadas a asegurar una apertura dinamizadora del desarrollo. Por ello, está emergiendo un creciente consenso acerca de las limitaciones de esta visión predominante luego de una década de aplicación de sus prescripciones de política: "there was already emerging widespread unease, an unease that has since expanded, about both the relative degree of attention being devoted by development economists, especially those in the World Bank, to trade policy; and the uniform and simplistic character of much of the advice on trade and industrialization policies emanating from the major international financial institutions"[28].

El rasgo más llamativo de la liberalización comercial llevada a cabo en los cuatro países analizados es la rapidez con la que se desmantelaron restricciones cuantitativas y se redujeron aranceles. En Chile (la primera experiencia sostenida de apertura comercial), la liberalización de las importaciones se llevó a cabo en sólo cinco años; en Argentina, Brasil y Chile la mayor parte de las medidas se tomó en un período de dos a tres años. Otra característica importante a tener en cuenta de las reformas estructurales en América Latina es que la liberalización comercial ha sido acompañada de la liberalización de la cuenta de capitales. El contraste más evidente entre ambas regiones es que las economía del Este Asiático pudieron establecer una secuencia entre la promoción de las exportaciones y la promoción de las importaciones, mediante la liberalización de estas últimas sólo después de haber alcanzado un crecimiento sostenido de las ventas externas y una transformación dinámica del aparato productivo. Por ello, "es importante entender que la liberalización es un fruto del crecimiento y no su inductor. En América Latina, a la liberalización se la entiende como el elemento central de la estrategia de desarrollo. La experiencia histórica no avala esta decisión estratégica"[29].

Políticas con respecto a la inversión extranjera directa. A pesar de la variedad de estrategias asiáticas con respecto a la inversión extranjera, una primera distinción con las reformas estructurales latinoamericanas de la década de 1990 se refiere a la vinculación con objetivos de política tecnológica. La diversidad de las estrategias adoptadas en el Este Asiático comprenden desde la mínima significación de la IED como vehículo de transferencia de

[28] Kelleiner, G.K.: "Trade, Trade Policy and Industrialization Reconsidered"; World Institute for Development Economics Research, World Development Studies 6; Helsinki, 1995; p. 2.
[29] Agosin, Manuel R.: op. cit.; p. 32.

tecnología en Japón y Corea del Sur hasta políticas de "puertas abiertas" como en Hong Kong, pasando por políticas industriales activas y promoción de empresas domésticas en sectores determinados pero enfoques no intervencionistas en la mayor parte de las industrias orientadas a los mercados externos, como Malasia y Tailandia.

También en esta esfera de las políticas públicas, el papel del Estado estuvo orientado por estrategias de largo plazo relativas a la modernización de la estructura productiva. Por ello, en el Este Asiático -a pesar de la diversidad de estrategias empleadas- no ha sido la norma una aproximación del tipo laissez-faire como la llevada a cabo en América Latina en la presente década. Con respecto a esta vinculación entre las políticas frente a la inversión extranjera y, en última instancia, la política industrial, Sanjaya Lall afirma: "What is undeniable is that their governments played a critical catalytic role in forming their competitive (or ownership) advantages in trade and industry, which then determined their participation in the global economy. The approach to FDI and globalization was an integral part of a larger industrial strategy, and TNCs were increasingly seen as a resource which could be exploited in the national interest"[30].

Con respecto a la reactivación del ingreso de IED en la década del '90, cabe preguntarse si resulta suficiente que los países latinoamericanos integren el reducido grupo de países en desarrollo receptores de granes flujos de inversión. ¿Es sólo una cuestión de volumen, y el impacto diferencial de los distintos tipos de inversión reviste importancia secundaria? En cualquier caso, aprovechando el hecho auspicioso del ingreso de capitales, se debería modificar las ventajas de localización de estas economías a fin de atraer prioritariamente aquellas inversiones generadoras de externalidades.

En América Latina, el caso argentino adquiere características paradigmáticas: la implementación del programa de reformas estructurales promovió, a su vez, un acelerado proceso de concentración en la economía argentina, con un significativo impacto sobre la configuración empresarial. En el modelo sustitutivo, las empresas transnacionales convivían con la presencia de grandes empresas públicas, que incluso tenían el control del mercado en sectores tales como la destilación de petróleo (YPF) y la siderurgia (SOMISA). Aún cuando en los mercados altamente concentrados en los que operaban las ET difícilmente enfrentaban la competencia de empresas locales, la "extranjerización" de la elite empresaria de le década actual no tiene precedente, y el alcance del cambio en la participación estructural de las ET

[30] Lall, Sanjaya: "Industrial strategy and policies on foreign direct investment in East Asia"; en Transnational Corporations, vol. 4, N° 3; Ginebra, 1995; p. 23.

aún no se advierte en su totalidad. Existe un enorme proceso de desnacionalización de empresas locales cuyos efectos plantean interrogantes sobre el desarrollo económico del país en el largo plazo.

La mayor diferencia en cuanto a las estrategias con respecto a la IED en América Latina y el Este Asiático es la ausencia, en nuestra región, de objetivos de política tecnológica: ¿Qué sucede con el impacto de la IED sobre los eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante y sobre el desarrollo tecnológico en general? Las mayores externalidades de la operación de las ET en las economías receptoras deriva, en principio, de los eslabonamientos generados por sus actividades. En un marco de industrialización sustitutiva de importaciones, se pueden crear importantes vínculos -mayormente como resultado de presiones del gobierno en esta dirección-. En particular, el rasgo determinante parece ser la base industrial existente[31]. En el caso latinoamericano, sin embargo, la debilidad del tejido industrial, con escaso desarrollo de proveedores y subcontratistas, generaba pérdidas en términos de economías de escala y especialización. En el presente, aún en un contexto diferente, la persistencia de debilidades en la estructura industrial doméstica en una economía abierta genera interrogantes sobre el contenido local de la producción de las ET. En este aspecto también, el poco desarrollo relativo de los "activos creados" conspira contra la generación de mayores externalidades no monetarias derivadas de la presencia masiva de IED.

La teoría indica que, en la actualidad, los países receptores de IED pueden beneficiarse de mayores externalidades tecnológicas provenientes de las nuevas estrategias de integración, en contraste con las antiguas modalidades de implantación "stand alone" de las filiales. Ahora bien, este hecho no se produce de manera espontánea, sino que la integración de los países a estos procesos requiere de cierto desarrollo de sus capacidades tecnológicas. El contexto, sin embargo, presenta restricciones, ya que el patrón dominante es el de baja autonomía de las filiales locales en el marco de una escasa descentralización de las actividades innovativas de las ET. En términos generales, la reactivación de los flujos de IED a la región en la década de 1990 presenta una gran brecha entre su aporte al mejoramiento de la calidad de productos y servicios en el mercado doméstico y su contribución a la construcción de capacidades tecnológicas locales.

---

[31] Chudnovsky, Daniel: "Transnational Corporations and industrialization"; en Transnational Corporations and World development; UNCTAD (1996).

Mercados de capitales. Es en este aspecto, quizás, donde se vuelven más difusas las eventuales "lecciones" del desarrollo asiático para América Latina, por la velocidad y magnitud de los cambios generados por la globalización. En su faz financiera, esta plantea tanto oportunidades como desafíos a los países de América Latina, cuya integración a los mercados internacionales -como la del resto de los países en desarrollo- ha sido apropiadamente definida como "una aventura obligada"[32]. Este fenómeno no distingue entre diferentes condiciones iniciales ni estadíos de desarrollo entre los países, ni se detiene a considerar capacidades y voluntades de sumarse a este proceso. Las instituciones de Bretton Woods piensan directamente en las políticas e instituciones adecuadas para que los beneficios no resulten superados por los riesgos: "los países en desarrollo no tienen mucha elección sobre si seguir este camino (la integración a los mercados financieros internacionales), ya que los avances en las comunicaciones y los nuevos desarrollos de las finanzas han hecho este rumbo inevitable. Pueden, sin embargo, decidir cómo desean viajar, eligiendo políticas que benefician la economía y previenen potenciales shocks"[33]. La naturaleza y el alcance de estos condicionantes difieren a los que tuvieron que enfrentar las economías del Este Asiático; en ninguna de ellas, un mercado de capitales competitivo adquirió un rol importante en la financiación del crecimiento industrial.

Es precisamente la característica de irreversibilidad del proceso lo que hace más dramática la inserción forzada de los países en desarrollo en el juego global: la naturaleza novedosa del fenómeno ha cambiado la efectividad de los instrumentos de la política monetaria tradicional que operaban sobre la liquidez y el crédito doméstico en relativo aislamiento, volviendo a las variables cada vez más exógenas para un mayor número de países -incluídos los industriales, que se han visto forzados a adoptar un enfoque más "ecléctico" hacia la política monetaria[34]-.

Un elemento adicional de incertidumbre que se deriva de la innovación financiera es que su velocidad supera largamente a las iniciativas multilaterales tendientes a una mayor coordinación de políticas y a la eventual formulación de regímenes internacionales que atenúen las potenciales consecuencias adversas de la creciente integración. La globalización "del mercado" avanza a mayor velocidad que la "institucional", en un contexto en el cual "la

---

[32] Aglietta, M., Brender, A. y Coudert, V.: "Globalisation financière: l'aventure obligée"; París, 1990.
[33] The World Bank: "Private Capital Flows to Developing Countries. The Road to Financial Integration"; Washington DC, 1997.
[34] International Monetary Fund, Research Department: "Determinants and Systemic Consequences of International Capital Flows"; Washington DC, 1991.

discusión sobre cómo dotar a los mercados financieros internacionales de mayor estabilidad se ha mostrado inconclusa hasta el presente"[35].

En este escenario los países en desarrollo, desde diferentes puntos de partida, intentan beneficiarse de la expansión en la entrada de capitales (en América Latina en particular, sobreponiéndose a los costosos ajustes motivados por el racionamiento financiero de los años ochenta), al mismo tiempo que se enfrentan al fantasma siempre presente de la volatilidad de los flujos. Recapitulando, entonces, las oportunidades y desafíos se presentan en un marco de integración creciente e irreversible, menor autonomía en la formulación de las respuestas de política, menor efectividad de los instrumentos y carencia de un régimen internacional que reduzca los márgenes de inestabilidad. En este contexto contradictorio de oportunidades y obstáculos, la elección de las políticas públicas reviste crucial importancia en el camino hacia el desarrollo y la transformación productiva.

Desde una perspectiva teórica, se ha reconocido una serie de roles centrales que permiten vincular la movilidad del capital con los procesos de desarrollo, entre los cuales los más significativos resultan: a) mejor asignación microeconómica de los recursos; b) movilización del ahorro externo; c) mejor asignación intertemporal del gasto; d) diversificación de riesgos; e) eficiencia microproductiva y f) mayor credibilidad para las autoridades monetarias. Sin embargo, la experiencia histórica del "mundo real subóptimo" y el desafío inconcluso del desarrollo han demostrado que la realidad contiene más aristas que la literatura[36].

Las instituciones de Bretton Woods perciben la mayor inserción de los países en desarrollo en los mercados financieros internacionales con una mezcla de optimismo e inevitabilidad, lo cual representa de alguna manera una superación de los programas de ajuste formulados una década atrás en un contexto de profundas restricciones del financiamiento externo. Partiendo de la abstracción teórica se sostiene que "los países en desarrollo deberían ser grandes beneficiarios de un sistema internacional que transfiere eficientemente recursos de regiones relativamente abundantes en capital a regiones relativamente escasas" [37].

---

[35] United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD): "Trade and Development Report, 1996"; Nueva York y Ginebra.

[36] Para un análisis exhaustivo de las limitaciones de las ideas dominantes sobre la movilidad del capital, ver Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): "América Latina y el Caribe. Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial"; Santiago de Chile, 1995; en particular el Capítulo X: "Movimientos de capital y desarrollo: el marco analítico".

[37] International Monetary Fund, Research Department: op. cit. En esta línea, resultan interesantes las conclusiones de política de los siguientes documentos de trabajo: Zhaohui Chen y Mohsin S. Khan (International Monetary Fund, Research Department and IMF Institute): "Patterns of Capital Flows to Emerging Markets: A Theoretical

Más allá de las argumentaciones teóricas, los "mercados emergentes" de América Latina han recibido un importante flujo de capitales externos, lo cual tuvo indudablemente una etapa inicial de efectos positivos [38]. Resulta adecuado destacar que estas consecuencias virtuosas fueron especialmente evidentes en una región con sus aparatos productivos subutilizados por las restricciones de la denominada "década perdida".

No obstante, esta contribución de la movilidad internacional del capital a las mayores tasas de inversión y crecimiento -que han permitido dejar atrás a la grave recesión originada por la crisis de la deuda-, debe considerarse a la luz de la coyuntura de los primeros años de la década del '90. En este período, los efectos benéficos se han potenciado por sus consecuencias de reactivación económica. En perspectiva, de todas maneras, la asociación abundancia de capitales-crecimiento no parece ser tan diáfana como se observa en la situación actual.

A mediano plazo, no sólo la escasez de capitales sino también la expansión de los flujos presentan riesgos para la implementación de políticas públicas en los países en desarrollo. Los primeros años del endeudamiento recuerdan que "no todo es ventaja y bonanza por el ingreso de capitales"[39], sino que tanto la escasez como la abundancia presentan desafíos.

Los riesgos sistémicos que acompañan al incremento del volumen de los flujos internacionales de capital han llevado a analizar el peso relativo de los costos y los beneficios de la integración. Ambos principios son dos caras de una misma moneda que algunos teóricos asocian con la dicotomía "matrimonio compatible o relación problemática"[40]. El riesgo implícito en esta renovada movilidad del capital hacia determinados países en desarrollo (los menos adelantados continúan al margen de este fenómeno de mercado y dependen casi exclsuivamente de los flujos de procedencia oficial) está vinculado con una característica novedosa: no sólo se ha incrementado el volumen de los recursos, sino que se han diversificado en gran medida las fuentes de financiamiento y el menú de productos financieros [41]. Sumada a los avances tecnológicos y en las comunicaciones, la naturaleza especulativa de

---

Perspective"; Washington DC, 1997; y Ross Levine (The World Bank, Policy Research Department): "Financial Development and Economic Growth. Views and Agenda"; Washington DC, 1996.

[38] En Griffith-Jones, Stephany y Papageorgiu, Vasilis: "Globalisation of Financial Markets and Impact on Flows to LDCs: New Challenges for Regulation", en J. Joost Teunissen (ed.): "The Pursuit of Reform. Global Finance and Developing Countries"; FONDAD, La Haya, 1993, se analizan los beneficios y los costos de la desregulación en los países en desarrollo.

[39] Hopenhayn, Benjamín: "Movimientos de capital y financiamiento externo", en Revista de la CEPAL N° 55, abril de 1995.

[40] Felix, David: "International capital mobility and Third World Development: Compatible marriage or troubled relationship?"; en Policy Sciences 27; Kluwer Academic Publishers, Holanda, 1994.

[41] Entre ellos, cabe destacar por ejemplo el cambio de rol de los derivados desde su función original de cobertura hacia un papel especulativo. Un análisis sobre las consecuencias de la expansión de su uso para la estabilidad en los países en desarrollo puede encontrarse en Cornford, Andrew: "Risks and Derivatives Markets: Selected Issues"; en UNCTAD Review 1995, Ginebra.

los capitales que buscan rentabilidades de corto plazo han agregado un elemento de inestabilidad en contextos cada vez más amplios de desregulación.

La liberalización ha extendido su cobertura no sólo a los movimientos de largo plazo, sobre cuyos potenciales beneficios existe un creciente consenso, sino asimismo a los de corto plazo, despertando incógnitas sobre la efectividad de los instrumentos de política ante el peligro de la volatilidad[42].

El desafío consiste en hacer frente a un nuevo fenómeno, en el cual la participación en el proceso de globalización financiera no tiene un componente volitivo, y con un conjunto de instrumentos si no de efectividad debilitada, al menos con significativas variaciones en la naturaleza de su aplicación. Aún reconociendo el impacto de la mayor circulación internacional del capital sobre la autonomía de los países periféricos, la percepción sobre su alcance y la efectividad de los instrumentos domésticos depende, en última instancia, de la visión con respecto al peso relativo de los factores internos y externos que determinan los flujos. "Si el origen determinante de los movimientos internacionales de capitales privados se halla en los factores de carácter global, sería subsidiaria la importancia de las políticas públicas de países periféricos como instrumento de atracción"[43].

En América Latina, el pronunciado cambio en las condiciones desde la notable restricción del crédito y el consecuente costo del ajuste, hasta el retorno de grandes volúmenes de capitales y la recuperación económica, hacen que la cuestión de la persistencia del financiamiento externo reciba atención preferencial. Aún si se adhiriera a la hipótesis más pesimista de que el acceso futuro depende del juicio del mercado, existiría margen para la formulación de políticas públicas previsoras preparadas para enfrentar una eventual reversión de los tiempos de abundancia. Teniendo presente la crisis de la deuda, "en la economía de América Latina no se debería equiparar el acceso al financiamiento externo con el éxito"[44].

3. Conclusiones de política

> "Many of these ideas -and more still that I have not had time to discuss- are the basis of what I see as an emerging consensus, a post-Washington consensus. One principle

[42] Akyüz, Ytlmaz y Cornford, Andrew: "Regimes for international capital movements and some proposals for reform"; UNCTAD Discussion Paper N° 83; Ginebra, 1994.

[43] Hopenhayn, Benjamín y Merighi, Javier: "Movimiento de capitales en Argentina: Factores externos e internos. Un análisis del período 1991-1995"; presentado en el Congreso de Economía "Las tendencias económicas para el fin del siglo", organizado por el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Capital Federal; Buenos Aires, 23 y 24 de abril de 1997.

[44] Williamson, J.: "Acerca de la liberalización de la cuenta de capitales"; en Estudios de Economía, Vol. 19 N° 2; Universidad de Chile, 1992; citado en CEPAL: op. cit.

that emerges from these ideas is that whatever the new consensus is, it cannot be based in Washington. If policies are to be sustainable, developing countries must claim ownership of them (...) A second principle of the emerging consensus is that a greater degree of humility is called for, acknowledgement of the fact that we do not have all the answers".

Joseph E. Stiglitz, Senior Vice President, Development Economics and Chief Economist of the World Bank[45].

En la Introducción del presente trabajo se esbozaba el interrogante sobre el creciente agotamiento de los postulados básicos del Consenso de Washington y el eventual surgimiento de un paradigma renovado de la economía del desarrollo. Algunas de las prescripciones de política de los organismos financieros internacionales han resultado relevantes para las reformas estructurales implementadas en América Latina durante la década presente, en particular en lo relativo a la estabilización macroeconómica. Sin embargo, muchos de sus principios no sólo han resultado insuficientes para atender el reto del desarrollo, sino contraproducentes. Por ello, hemos considerado conveniente analizar la experiencia de aquellas economías de industrialización tardía del Este Asiático, cuyos rasgos salientes no deben estar ausentes -como hasta el presente- en la elaboración de una estrategia novedosa de desarrollo. Esta experiencia histórica reviste especial importancia para inferir conclusiones en materia de inserción internacional y desarrollo.

La "mano visible", la política industrial y el desarrollo. Las primeras derivaciones del análisis de la industrialización asiática y las reformas latinoamericanas ponen en evidencia que, influída por los principios teóricos del neoliberalismo, la formulación de políticas públicas en nuestra región desconoció aspectos centrales de la experiencia exitosa de aquellas economías de industrialización tardía. Esta fe del neoliberalismo en las bondades de un mercado idealizado ha inhibido la posibilidad de intervención correctora del Estado, al considerar que distorsiona una asignación óptima de recursos. El desempeño de las economías latinoamericanas en el marco de las reformas estructurales ha demostrado, en cierta medida, la existencia de límites e imperfecciones que no se deben a la sobreregulación. "Sin embargo, reconocer este punto sería admitir que para lograr un crecimiento acelerado no basta con que los precios sean los correctos. El crecimiento acelerado depende de esfuerzos sistemáticos en el

[45] Stiglitz, Joseph E.: op. cit; p. 34.

plano productivo para aproximar nuestra productividad a la de los países desarrollados, saltar etapas y así aprovechar las mejores prácticas internacionales más adecuadas para nuestros países"[46].

La liberalización de las importaciones es sólo una parte de una reforma integral. Los rasgos principales de las experiencias asiáticas tienen escasos paralelos con los modelos de liberalización comercial que propugnan los organismos financieros multilaterales y que han sido adoptados en América Latina en los últimos años. En este campo también, la adopción acrítica de los supuestos teóricos del neoliberalismo ha significado ignorar los esfuerzos de las economías del Este Asiático por sobreponerse a las insuficiencias de los mercados de tecnología y capital y lograr un sostenido incremento de la tasa de crecimiento de las exportaciones manufactureras. En América Latina, "la puesta en práctica de una apertura dinamizadora del desarrollo significará corregir las posiciones liberalizadoras a ultranza adoptadas en años recientes. Ciertamente exigirá ajustes más realistas a las políticas que se vienen aplicando en muchos países"[47].

Aún en un contexto internacional diferente, existen ciertas "lecciones" de la experiencia de las economías del Este Asiático: en primer lugar, no basta con liberalizar las importaciones y dejar librado el crecimiento de las exportaciones a las fuerzas del mercado. Existe una brecha entre la liberalización a ultranza y el dinamismo exportador que exige políticas deliberadas del Estado, como en distintas medidas se produjo en la región asiática. Para ello, resulta necesario reexaminar los supuestos básicos de la sabiduría convencional: "on the basis of the evidence available, however, to suggest that there is already a universal optimal trade policy prescription that will generate improved economic performance for all who embrace it is to ignore too much recent experience"[48].

La vinculación de la IED con objetivos industriales y tecnológicos. Aún en contextos disímiles a nivel local, regional e internacional, e incluso con importantes cambios en la naturaleza de las modalidades de implantación de las empresas transnacionales, existe un rasgo que persiste en América Latina a través del modelo de sustitución de importaciones, su agotamiento y la apertura del período actual: la debilidad de los "activos creados". Esta

---

[46] Ramos, Joseph: op. cit.; p. 30.
[47] Agosin, Manuel R. y Ffrench-Davis, Ricardo: "La liberalización comercial en América Latina"; en Revista de la CEPAL 50; Santiago de Chile, 1993; p. 61.
[48] Helleiner, G.K.: op. cit.; p. 47.

característica del patrón de especialización productiva de nuestra región resulta central para explicar las escasas externalidades derivadas de la operación de las ET.

Durante el modelo de la economía semi-cerrada, sin embargo, existió un compromiso explícito con la industrialización; los elevados costos de las distorsiones y la generalización y escasa racionalidad de las políticas sectoriales llevaron gradualmente al agotamiento del modelo. Esta experiencia contrasta con los países de industrialización tardía del Este Asiático, que -más allá de las características peculiares de cada modelo- combinaron la protección con la orientación al exterior, con el objetivo de largo plazo de mejorar el perfil productivo.

La reactivación de los flujos masivos de IED en la década de 1990 coincide, por su parte, con el predominio del pensamiento neo-clásico y con la percepción de una menor autonomía de las políticas públicas en el marco de una "carrera para atraer inversiones" y de mayores restricciones impuestas por las disciplinas multilaterales. De todas maneras, resulta apropiado rescatar la necesidad de aquellas políticas destinadas a mejorar los "activos creados": para ello se pueden utilizar una variada gama de instrumentos de política, más flexibles y menos costosos que los del pasado. Es importante, en todo caso, no descartar "a priori" ninguno de ellos: la retracción del rol de las políticas públicas pasa más por argumentos de economía política que por razones de la teoría económica.

Finalmente, cabe enmarcar el alcance real de la contribución de la actividad de las ET al desarrollo: en ausencia de políticas de desarrollo productivo, no puede esperarse que la IED se dirija, de manera directa, hacia aquellas actividades generadoras de mayores externalidades. El agotamiento de la industrialización sustitutiva de importaciones mostró los costos de la intervención. La brecha entre los grandes volúmenes de IED recibidos por algunos países de América Latina en la década actual y la ausencia de externalidades comparables está mostrando, en alguna medida, los costos de la no intervención.

Una apertura gradual de la cuenta de capitales. Las implicancias de política de las oportunidades y desafíos planteados a los países de América Latina por su creciente integración a los mercados financieros internacionales se vinculan al peso relativo de los determinantes exógenos y endógenos de los movimientos de capitales: "la naturaleza exógena de las causas que dan cuenta del movimiento de capitales a través de las fronteras deja a la política económica de un país periférico un espacio discrecional estrecho al momento de atraer los flujos, orientar su destino productivo y reducir los graves peligros de su volatilidad"[49].

---

[49] Hopenhayn, Benjamín y Merighi, Javier: op. cit.

De esta manera la liberalización de la cuenta de capital, que se produce en un contexto más amplio de desregulación económica, adquiere características diferentes de la apertura gradual y progresiva llevada a cabo por las economías de industrialización tardía del Este Asiático. En efecto, la propia posición periférica de aquellos se suma a la naturaleza novedosa del proceso de globalización que -como apuntamos anteriormente- reduce la efectividad de los instrumentos de política y presenta a la vez una variedad de fuentes de financiamiento y una proliferación de productos financieros.

En los llamados "mercados emergentes" de América Latina, el desafío de política de los primeros años de esta década debe responder al ingreso creciente de los flujos externos. Más allá de los efectos benéficos del levantamiento de la restricción externa al crecimiento en la región, el diseño de políticas públicas debe atender una serie de aspectos relacionados con sus potenciales riesgos.

Del lado de las eventuales consecuencias desfavorables, puede suceder que la mayor afluencia de fondos externos sustituya y no complemente al ahorro doméstico; adicionalmente, las políticas deben generalmente enfrentarse a los problemas conexos de la apreciación del tipo de cambio y la expansión del déficit en cuenta corriente. La clave reside en formular las respuestas de política en un contexto más amplio de una "estrategia nacional de desarrollo", teniendo en cuenta la transmisión de los efectos de la apertura de la cuenta de capitales a la economía en su conjunto.

Si bien las limitaciones estructurales externas mencionadas anteriormente vuelven estrechos los márgenes para que las medidas afecten el volumen y la composición de los flujos que ingresan, no se debe esperar que el juicio del mercado canalice por sí solo los mismos hacia actividades productivas acordes con la estrategia nacional de desarrollo. Lo que debe asegurar la política, entonces, es el anclaje entre la afluencia de capitales y la transformación productiva que mejore la competitividad internacional. La experiencia exitosa de los países del Este Asiático, que sujetaron sus políticas a objetivos de especialización industrial, no deja dudas sobre el rol insustituíble del Estado en el desarrollo: "la historia y la teoría enseñan que las economías que quieren crecer y desarrollarse deben aprovechar los momentos de afluencia de capitales para mejorar su especialización internacional"[50].

Las limitaciones sistémicas a la implementación de políticas públicas en América Latina no deben oscurecer el hecho de que el juicio de mercado por sí mismo puede orientar el ingreso de capitales hacia actividades inconsistentes con objetivos de desarrollo relacionados

[50] Hopenhayn, Benjamín: op. cit.

con el perfil productivo y el patrón de especialización de un país. El enfoque debe ser consciente al mismo tiempo de los objetivos generales de desarrollo, los márgenes de acción de política y los costos de la intervención, a fin de no repetir los errores que muestra la experiencia histórica de otros períodos de afluencia.

Comentarios finales. En el transcurso del presente trabajo se ha intentado recurrir a la experiencia exitosa de las economías de industrialización tardía del Este Asiático con el fin de responder los interrogantes de política que genera la creciente certidumbre acerca de las insuficiencias teóricas y empíricas del proceso de reformas estructurales implementados en América Latina en la década de 1990.

Sin embargo, cabe dejar sentado que de ninguna manera se propugna una "réplica" de dicha experiencia; los países de América Latina deben hacer frente a distintos contextos históricos y a una importante modificación de las variables exógenas con una estructura productiva disímil. En función de ello, más que la aplicación de una determinada "receta para el crecimiento", esta breve monografía ha intentado llamar la atención sobre la imperiosa necesidad de abandonar el apego acrítico a los supuestos del neoliberalismo. Esta etapa, con nuevos escenarios, requiere nuevas herramientas de política y, sobre todo, revalorizar el pragmatismo: uno de los grandes errores de las reformas estructurales latinoamericanas fue haber desechado determinados instrumentos de política -que habían demostrado ser exitosos- por su confianza ilimitada en las fuerzas del mercado.

Reemplazar esas creencias por otras de signo contrario sólo significaría acentuar los profundos costos del ajuste y la reconversión. En una época de cambio de paradigma, la única certeza es que se necesita revalorizar aquellas políticas públicas que permitan maximizar un menú limitado de opciones de política y atenuar una pérdida relativa de la autonomía a manos de disciplinas multilaterales más estrictas. Quizás cabría concluir que el péndulo intelectual del desarrollo se está desplazando nuevamente al centro y ya no es posible descartar a priori algunas experiencias por posiciones ideológicas. "Después de todo, los hechos pueden ser más tozudos que los paradigmas"[51].

[51] UNCTAD: "Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1994"; Segunda parte, Capítulo I: La Mano Visible y la industrialización del Asia Oriental; Nueva York y Ginebra, 1994; p. 46.

Bibliografía

Determinantes del proceso de desarrollo del Este Asiático:

- Amsden, Alice H. y Hikino, Takashi: "La industrialización tardía en perspectiva histórica", en Desarrollo Económico vol. 35 N° 137, Buenos Aires, 1995.
- Bernard, Mitchell y Ravenhill, John: "Beyond product cycles and flying geese. Regionalization, hierarchy and the industrialization of East Asia", en World Politics 47, 1995.
- Bosworth, Barry P. y Collins, Susan M.: "Economic growth in East Asia: accumulation versus assimilation", en Brainard, William C. y Perry, George L. (eds.): Brookings Papers on Economic Activity 2/96; Brookings Institution, Washington, D.C., 1996.
- Krugman, Paul: "The Myth of Asia's Miracle", en Foreign Affairs volume 73 N° 6, 1994.
- Lau, Lawrence J.: "The sources of long-term economic growth: observations from the experience of developed and developing countries"; Stanford University, 1994.
- Nelson, Richard R. y Pack, Howard: "The Asian Miracle and modern growth theory"; Banco Mundial, 1997.
- Singh, Ajit: "Growing independently of the World economy: Asian economic development since 1980", en UNCTAD Review 1994.
- Singh, Ajit: "The causes of fast economic growth in East Asia", en UNCTAD Review 1995.
- Young, Alwyn: "The tiranny of numbers: confronting the statistical realities of the East Asian growth experience"; National Bureau of Economic Research, Working Paper N° 4680; Cambridge, MA, 1994.

Implicancias en términos de políticas públicas:

- Amsden, Alice H.: "Why isn't the whole World experimenting with the East Asian model to develop?: Review of the East Asian Miracle"; World Development, Gran Bretaña, 1994.
- Banco Mundial: "The East Asian Miracle. Economic growth and public policy"; Oxford University Press, Nueva York, 1993.
- Fischer, Stanley: "Lessons from East Asia and the Pacific Rim", en Brainard, William C. y Perry, George L. (eds.): Brookings Papers on Economic Activity 2/96; Brookings Institution, Washington, D.C., 1996.
- Fishlow, Albert; Gwin, Catherine; Haggard, Stephan; Rodrik, Dani y Wade, Robert: "Miracle or design? Lessons from the East Asian experience"; Overseas Development Council; Policy Essay N° 11; Washington, D.C., 1994.
- Hirono, Ryokichi: "Sustaining rapid economic development through industrialisation: some lessons from East Asia" (mimeo); Salzburg Seminar, Core Session 335; Salzburgo, 1996.
- Page, John M.: "The East Asian Miracle: an Introduction"; World Development, Gran Bretaña, 1994.
- Sarel, Michael: "Growth in East Asia: What we can and what we cannnot infer"; IMF Economic Issues 1; Washington, D.C., 1996.
- Stiglitz, Joseph E.: "More instruments and broader goals: Moving toward the post-Washington Consensus"; UNU World Institute for Development Economics Research, WIDER Annual Lectures 2; Kelsinki, 1998.
- Thomas, Vinod y Yan Wang: "Missing lessons of East Asia: openness, education and the environment"; seminario "International trade and Mercosur: Emerging Issues", Economic

Development Institute of the World Bank y Universidad Torcuato Di Tella; Buenos Aires, 1997.

- UNCTAD: "Trade and Development Report, 1998", Part II: Rethinking development strategies: some lessons from East Asian experience"; Nueva York y Ginebra, 1998.
- Wade, Robert: "The East Asian Miracle: Why the controversy continues", en UNCTAD: International Monetary & Financial Issues forn the 1990s, vol. V; Ginebra, 1995.

La crisis financiera en el Este Asiático y la vigencia del modelo:

- Crafts, Nicholas: "East Asian growth before and after the crisis"; IMF Working Paper WP/98/137; Washington, D.C., 1998.
- Kochhar, Kalpana; Loungani, Prakash y Stone, Mark R.: "The East Asian crisis: Macroeconomic developments and policy lessons"; IMF Working Paper WP/98/128; Washington. D.C., 1998.
- UNCTAD: "Trade and Development Review, 1998"; International financial instability and the East Asian crisis, F. Conclusions: The crisis and the East Asian development "model"; Nueva York y Ginebra, 1998.

El rol del Estado:

- Capelli, Diego H. y Pinto, Pablo M.: "La visión tras el modelo de desarrollo de Japón y sus implicancias paraArgentina", en Di Tella, Torcuato y Hosono, Akio (eds.): Japón-América latina. La construcción de un vínculo; ISEN/Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1998.
- Haggard, Stephan: "Business. politics and policy in East and Southeast Asia", submitted by the Salzburg Seminar to the sasakawa Peace Foundation for Phase I of the Project The rise of industrial East Asia and its implications for the developing World; Salzburgo, 1996.
- Root, Hilton: "The institutional foundations of East Asia's high-performing economies", submitted by the Salzburg Seminar to the Sasakawa Peace Foundation for Phase I of the Project The rise of industrial East Asia and its implications for the developing World; Salzburgo. 1996.
- UNCTAD: "Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1994", Segunda parte, Capítulo 1: La Mano Visible y la industrialización de Asia Oriental; Nueva York y Ginebra, 1994.
- Wade, Robert: "Governing the market. Economy theory and the role of Government in East Asian industrialization"; Princeton University Press, Nueva Jersey, 1990.
- Wade, Robert: "The role of Government in overcoming market failure: Taiwan, Republic of Korea and Japan", en Hughes, Helen (ed.): Achieving industrialization in East Asia; National Centre for Development Studies, Australia National University; Cambridge University Press, 1988.

Políticas a nivel sectorial:

- Agosin, Manuel R.: "Política comercial en los países dinámicos de Asia: aplicaciones a América Latina" (mimeo).
- CEPAL: "Políticas industriales y comerciales en el marco del nuevo sistema de comercio: hacia un estudio comparativo entre Asia Oriental y América Latina"; LC/L.1080; Santiago de Chile, 1997.
- De Geyndt, Willy: "Social development and absolute poverty in Asia and Latin America"; World Bank Technical Paper N° 328; Washington, D.C., 1996.
- Felix, David: "Industrial development in East Asia: What are the lessons for Latin America?", en UNCTAD Review 1994.

- Helleiner, G.K.: "Trade, trade policy and industrialization reconsidered"; UNU World Institute for Development Economics Research, World Development Studies 6; Helsinki, 1995.
- Kawada, Yasutoshi: "Implicaciones para América Latina de la política industrial del Este Asiático", en SELA/Capítulos 41, 1994.
- Lall, Sanjaya: "Industrial policy: The role of Government in promoting industrial and technological development", en UNCTAD Review 1994.
- Lall, Sanjaya: "Industrial strategy and policies on Foreign Direct Investment in East Asia", en UNCTAD: Transnationsl Corporations vol. 4 Nº 3, 1995.
- Solimano, Andrés: "Beyond unequal development: an overview", en Aninat, E.; Birdsall, N. y Solimano, A. (eds.): Distributive Justice and Economic Development; The University of Michigan Press, 1999.
- UNIDO: "Industrial policy reforms: the changing role of Governments and private sector development"; Global Forum on Industry: Perspectives for 2000 and beyond; Nueva Delhi, 1995.
- UNIDO: "The globalization of industry: Implications for developing countries beyond 2000"; Viena, 1996.

Las reformas estructurales en América Latina:

- Agosin, Manuel R.: "Savings and Investment in Latin America", en UNCTAD Review 1995.
- CEPAL: "Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro y microeconomía"; LC/G.1898 (SES.26/3); Santiago de Chile, 1996.
- CEPAL: "Panorama de la inserción internacional de América latina y el Caribe, Edición 1997"; LC/G.1978; Santiago de Chile, 1997.
- CEPAL: "Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial"; LC/G.1800/Rev.1-P; Santiago de Chile, 1995.
- Ramos, Joseph: "Un balance de las reformas estructurales neoliberales en América Latina", en Revista de la CEPAL 62; Santiago de Chile, 1997.

Análisis comparativo interregional:

- Bonifaz, José Luis; Duarte de Oliveira, Leonardo y Mortimore, Michael: "La competitividad internacional: un análisis de las experiencias de Asia en desarrollo y América Latina"; CEPAL: Desarrollo Productivo Nº 40; Santiago de Chile, 1997.
- Bustelo, Pablo: "La industrialización en América Latina y Asia Oriental. Un estudio comparado de Brasil y Taiwán"; Editorial Complutense, Madrid, 1994.
- Dayal-Gulati, Anuradha y Thimann, Christian: "Saving in Southeast Asia and Latin America compared: searching for policy lessons"; IMF Working Paper WP/97/110; Washington, D.C., 1997.
- Gereffi, Gary y Wyman, Donald: "Determinants of development strategies in Latin America and East Asia", en Chung-in Moon y Haggard, Stephan (eds.): Pacific Dynamics: The International Politics of Industrial Change; Westview Press, Boulder, CO, 1989.
- Harberger, Arnold: "Growth, industrialization and economic structure: Latin America and East Asia compared", en Hughes, Helen (ed.): Achieving industrialization in East Asia; National Centre for Development Studies, Australia National University; Cambridge University Press, 1988.
- Hoffmaister, Alexander W. y Roldós, Jorge E.: "Are Business Cycles Different in Asia and Latin America?"; IMF Working Paper WP/97/9; Washington, D.C., 1997.

• Singh, Ajit: "Asia y América Latina comparados: divergencias económicas en losaños '80", en Desarrollo Económico vol. 34 Nº 136; Buenos Aires, 1995.