

# Modelos de desarrollo asiático: lecciones para América Latina

Julio Sevares\*

## Resumen

Se insistirá en este trabajo en la centralidad de la intervención estatal para la definición de estrategias de inserción activa en el modelo de desarrollo asiático. Sin embargo, debemos destacar como claro contraste frente a la experiencia latinoamericana la mencionada existencia allí de importantes ventajas comparativas naturales frente a la escasa dotación de recursos en el Asia Oriental de posguerra, elemento que ha sido destacado, en una importante línea de pensamiento desarrollista, para ilustrar una trayectoria de desempeño económico que implicó la puesta en juego de energías, iniciativas y esfuerzos de extraordinaria magnitud y creatividad en la región, conformando una experiencia disímil frente a las trayectorias latinoamericanas

**Palabras clave:** Inserción activa. Desarrollo asiático. Intervención estatal. América latina.

## Abstract

[Asia's development models: lessons for Latin America]

This work emphasizes the central role played by state intervention in the definition of active insertion strategies in Asia's development model. However, the existence of important natural comparative advantages in Latin America's experience clearly contrasts with the limited resources of the post-war Far East, something which has been stressed by a relevant line of developmental currents of thought to illustrate the economic performance course. Extraordinary efforts, initiatives and energy were at stake in the region as well as creativity: the experience there was, then, different vis-à-vis the ways followed in Latin America.

**Key words:** Active insertion. Asiatic development. State intervention. Latin America.

---

\*Investigador del CENES (Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires). Profesor en la Maestría en Historia Económica y de las Políticas Económicas (FCE, UBA).

**E**n Latinoamérica se plantea la opción entre inserción pasiva o activa. La primera, en el sendero de las políticas neoliberales reforzadas en los noventa implica la adaptación pasiva a los sistemas de precios internos y externos: el sistema de precios interno está determinado por las ventajas comparativas naturales, y el externo por las corrientes del comercio internacional.

Esta opción adquiere especial relevancia en la actualidad porque el incremento de los precios de varios productos significativos de las exportaciones latinoamericanas, originado en la demanda de China, está estimulando la consolidación del patrón productivo tradicional latinoamericano, especialmente en los países que convalidan las tendencias de los precios del comercio internacional permitiendo la apreciación de sus monedas. (Sevares, 2007)

Frente a esta situación, se encuentra la de los países asiáticos que se desarrollaron en el siglo XIX. Si bien estas experiencias tienen fuertes singularidades que acotan la posibilidad de comparación con Latinoamérica –así como importantes deferencias entre sí–, ofrecen elementos clave para descentrar la reflexión sobre opciones de crecimiento de la polarización «fracasos de la sustitución de importaciones / respuestas neoliberales».

Es sintomático, en este sentido, el capítulo dedicado a Corea en el último informe sobre inversiones extranjeras en América Latina y el Caribe realizado por la CEPAL (2007). En dicho informe se destaca el éxito coreano y algunas de las políticas seguidas para conseguirlo, en particular las referidas a la promoción del crecimiento y la diversificación de las exportaciones y el aprovechamiento de las inversiones externas.

Se insistirá en este trabajo en la centralidad de la intervención estatal para la definición de estrategias de inserción activa en el modelo de desarrollo asiático. Sin embargo, debemos destacar como claro contraste frente a la experiencia latinoamericana la mencionada existencia allí de importantes ventajas comparativas naturales frente a la escasa dotación de recursos en el Asia Oriental de posguerra, elemento que ha sido destacado, en una importante línea de pensamiento desarrollista, para ilustrar una trayectoria de desempeño económico que implicó la puesta en juego de energías, iniciativas y esfuerzos de extraordinaria magnitud y creatividad en la región, conformando una experiencia disímil frente a las trayectorias latinoamericanas.

### **Los principales puntos de interés para Latinoamérica pueden sintetizarse como sigue:**

En contradicción con los puntos de vista liberales dominantes en quizá la mayor

parte de la historia de la política económica latinoamericana, en los países asiáticos tomados como referencia el Estado tuvo un papel determinante en la configuración del sistema de precios que guía la asignación de recursos productivos y humanos. Es decir que en lugar de una adaptación pasiva al sistema que hubiera surgido de la articulación entre la dotación de recursos y la estructura del comercio internacional, los Estados influyeron en el sistema de precios con criterios de largo plazo y estratégicos. Según el punto de vista liberal, este tipo de distorsiones provoca asignaciones ineficientes de recursos atentatorias contra la optimización del bienestar. Sin embargo, el sistema de precios resultante de la intervención estatal derivó en el desarrollo de actividades que no hubieran podido surgir en otras condiciones, y que contribuyeron a llevar a esos países desde el atraso e incluso el riesgo de la pérdida de soberanía nacional, a la condición de desarrollados y, en el caso de Japón, de potencia económica.

Pero, en contradicción con la experiencia latinoamericana, los Estados asiáticos sostuvieron características decisivas para el logro de sus objetivos: una, la eficiencia operativa; otra, el establecimiento de requisitos de contrapartida a los beneficios otorgados al sector privado, especialmente cuando se proporcionaron ayudas en forma directa.

## Política industrial en perspectiva

Las políticas industriales no son un invento asiático. Durante el siglo XVIII las potencias europeas sostuvieron políticas de defensa de sus economías, en el marco de las ideas mercantilistas y en función de sus intereses nacionales e imperiales. En el siglo XIX, países como Estados Unidos, Japón y Alemania implementaron políticas económicas contradictorias con el liberalismo británico tratando de seguir el paso de la potencia industrial pionera y tomando en cuenta no sólo la racionalidad del mercado sino objetivos estratégicos nacionales, como explica largamente Liah Greenfeld (2003) en su tratado sobre nacionalismo y crecimiento económico.

Robert Wade subraya, por su parte, que

casi todos los países actualmente desarrollados atravesaron etapas de políticas de asistencia industrial antes de que las capacidades de sus firmas alcanzaran el punto en el cual una política de (más o menos) libre comercio fue declarada de interés nacional. Gran Bretaña fue proteccionista cuando estaba tratando de superar a Holanda. Alemania fue proteccionista hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial. Japón fue proteccionista la mayor parte del siglo XX, hasta los años setenta. Corea y Taiwán hasta los noventa. Hong Kong y Singapur son las grandes excepciones en el frente comercial, en el cual practicaron el

libre comercio y avanzaron, pero son estados-ciudad y no pueden ser tratados como países. (Wade, 2004: XV)

En el discurso neoliberal, el intervencionismo estatal se asocia con la condena al fracaso, pero la lista de países con políticas económicas proteccionistas de Wade es una lista de experiencias exitosas.

En un análisis de las políticas económicas de Estado, Dani Rodrik compara las recomendaciones del Consenso de Washington con las políticas seguidas por los países del Este Asiático:

Institución	Recomendación Consenso	Respuesta del Este Asiático
Derechos de propiedad	Privada, reforzada por el imperio de la ley	Privada, pero el gobierno ocasionalmente sobrepasa la ley (especialmente en Corea)
Gobernanza empresarial	Control externo de accionistas; protección de derechos de accionistas	Control interno
Relaciones empresas-gobierno	Lejana, basada en reglas	Interacción cercana
Organización empresarial	Descentralizada, mercados competitivos con reglas antitrust	Integración horizontal y vertical en producción; carteles mandados por el gobierno
Sistema financiero	Desregulado, con entrada libre. Supervisión prudencial por reguladores	Restricciones a la entrada, fuertemente controlado por gobierno, crédito dirigido, débiles regulaciones formales
Mercado de trabajo	Descentralizado, desinstitucionalizado, flexible	Empleo por vida en principales empresas (Japón)
Flujo internacional de capitales	"Prudentemente" libre	Restringidos (hasta los años noventa)
Propiedad estatal	Ninguna en sectores productivos	Mucha en industrias básicas

A renglón seguido proporciona un cuadro con el crecimiento de diferentes grupos de países:

## Crecimiento por regiones (% anual promedio)

	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000
Mundo	5,1	3,9	3,5	3,3
P. Industriales	5,2	3,3	2,9	2,5
China	2,8	5,3	9,2	10,1
Este Asia (Sin China)	6,4	7,6	7,2	5,7
América Latina	5,5	6,0	1,1	3,3
Sur Asia	4,2	3,0	5,8	5,3

Fuente: Rodrik, 2004.

Luego se pregunta: “¿cuán exitoso sería en identificar cuáles regiones adoptaron la agenda de política estándar y cuáles no?” (Rodrik, 2004: 6)

Wade, por su parte, presenta una estimación sobre las economías asiáticas en las décadas del sesenta y el setenta, según la cual Japón, Taiwán y Corea comparten las siguientes características: tienen alto dinamismo, alta competitividad internacional, baja inequidad y hábitos de consumo relativamente austeros. Por el contrario, la medición realizada sobre Estados Unidos, Argentina y México muestra menor dinamismo, baja competitividad internacional en manufactura, una desigualdad en la distribución del ingreso más elevada y un “consumo exuberante”. (Wade, 2004)

## El desafío

¿Por qué los Estados, en diferentes etapas históricas y geografías, se comprometieron en estrategias de crecimiento? La respuesta básica es la necesidad de responder a amenazas internas o externas, de orden militar, económico o político.

Para el estudioso del “milagro japonés”, Chalmers Johnson, en el siglo XX, países asiáticos golpeados como Japón, China, Corea del Sur, eligieron el desarrollo económico como una forma de combatir el imperialismo occidental y garantizar la supervivencia nacional. Los Estados encararon esa tarea con instrumentos diferentes, según el orden político de cada uno. En China el instrumento centralizador fue el Partido Comunista, en Japón el MITI.<sup>1</sup> (Ministry of International Trade and Industry, en Woo-Cumings, 1999)

1. Actualmente denominado como Ministerio de Economía, Comercio e Industria.

La intervención del Estado estuvo destinada a cambiar los sistemas de precios, las dotaciones de factores y las relaciones que determinan el rumbo de la economía para reorientarla en otro sentido. Es decir, para desviarla de la adaptación pasiva hacia un movimiento orientado por criterios económicos, políticos y estratégicos. En esta línea el Estado tiene que intervenir de dos formas: en forma indirecta, a través de la política macroeconómica, modificando los precios que toman en cuenta los agentes privados en sus decisiones de inversión, y directa, otorgando subsidios, apoyos técnicos o desarrollando por su cuenta actividades de la producción o los servicios.

En los casos de Japón, Corea y Taiwán, el Estado intervino también llevando a cabo reformas agrarias que eliminaron las bases de sustentación de las clases tradicionales y crearon condiciones de consumo y acumulación para nuevos protagonistas.

## El Estado crea la burguesía

En el modelo de mercado, se desarrollan los sectores que tienen ventajas por la disponibilidad y costo de los factores y, dentro de los sectores, las empresas con mayor capacidad para aprovechar las ventajas existentes. En los modelos de intervención pública, el desarrollo de los sectores y de las empresas asociadas depende de las condiciones creadas por esa intervención. Y, en los casos de intervención extrema, el Estado no sólo modifica condiciones económicas sino la estructura misma de la sociedad creando nuevas clases.

Los gobiernos de Taiwán, Corea y Japón –sostiene Wade– no tanto eligieron ganadores como que los fabricaron. Los hicieron creando un amplio ambiente conductivo a la viabilidad de las nuevas industrias –especialmente moldeando la estructura social de inversión para estimular la inversión productiva y desalentar la improductiva, y controlando los parámetros claves de las decisiones de inversión para tener mayor predecibilidad. Los instrumentos incluyeron protección para modular la competencia internacional, restricciones en salida de capital para intensificar la reinversión en el territorio nacional y promover la exportación de mercaderías más que la de capital. (Wade, 2004: 334)

Esta política logró que actores preexistentes de escaso desarrollo, u otros creados por el Estado (como la conversión de miembros de la antigua oligarquía terrateniente en burguesía industrial por el gobierno de la Restauración Meiji), montaran proyectos de inversión de largo plazo que no hubieran sido posibles con libre comercio y libre movilidad de capitales. En otros términos, la política estatal eli-

minó o redujo la posibilidad de que las empresas invirtieran en función del corto plazo o de expectativas de ganancias financieras.

## Tipos de política estatal

Los países exitosos de Asia desarrollaron una política que puede sintetizarse como sigue: el Estado impulsó, en primer lugar, la exportación de productos de mano de obra intensiva y/o de bajo grado de industrialización. Una vez lanzado ese camino comenzaron a sustituir las exportaciones de primer grado por otras con mayor valor agregado; cuando para avanzar en ese sentido necesitaron un abastecimiento mayor y más seguro de materias primas industriales, promovieron la sustitución de importaciones; cuando, más tarde, sufrieron el deterioro de los precios de sus productos de exportación de las industrias tradicionales, promovieron las industrias más basadas en tecnología.

En el siglo XIX y hasta pasada la mitad del siglo XX, estas políticas eran posibles porque las economías nacionales tenían un menor grado de apertura y porque las normas internacionales imperantes y los países industrializados permitían o toleraban, por razones económicas o estratégicas, esas prácticas. En la actualidad, la liberalización comercial y financiera y las normas internacionales por las cuales los países aceptan reducir su soberanía económica redujeron drásticamente la posibilidad de esas políticas.

En la primera etapa la intervención estatal de los países asiáticos consistió, principalmente, en el manejo de las variables macroeconómicas y la provisión de crédito. En la segunda y tercera, donde las necesidades de capital y tecnología eran mayores, los Estados intervinieron creando empresas públicas y organismos de investigación y desarrollo tecnológico.

En la Segunda posguerra, Japón inició un proceso de industrialización guiada por el Estado que luego fue seguido por otros países asiáticos, dando lugar a lo que se dio en llamar “la formación del vuelo del ganso”. El organismo estatal más involucrado en la política de crecimiento fue el Ministerio de Comercio Exterior e Industria (MITI).

Un informe de la OCDE, la organización que reúne a los países industrializados y que sustenta posiciones económicas ortodoxas, sostiene:

El MITI decidió establecer en Japón industrias que requieren un empleo intensivo de capital y tecnología industrial que en consideración al costo de producción comparativo deberían ser las más inapropiadas para Japón, industrias como acero, refinería de petróleo, maquinaria industrial de todo tipo e industrias electrónicas [...]. Desde un punto de vista de corto plazo y estático, estimular esas industrias debería aparecer en conflicto con la racionalidad

económica. Pero, desde un punto de vista de largo plazo, esas son precisamente las industrias en las cuales la elasticidad de ingreso de la demanda es alta [La demanda de los productos de esas industrias aumenta proporcionalmente más que el ingreso y, por lo tanto, tienen futuro en una sociedad de ingresos crecientes. N. del A.], el progreso tecnológico es rápido y la productividad laboral aumenta rápidamente. Es claro que sin esas industrias hubiera sido difícil emplear a una población de 100 millones de personas y aumentar su estándar de vida al nivel de Europa y Estados Unidos con industrias livianas; con razón o si ella, Japón tenía que tener esas industrias pesadas y químicas. Afortunadamente, debido a buena suerte y la sabiduría engendrada por la necesidad, Japón fue capaz de concentrar su capital escaso en industrias estratégicas. (Wade, 2004)

El primer impulso a la economía coreana fue proporcionado en los años posteriores a la guerra civil, por la acción conjunta del gobierno coreano y las fuerzas estadounidenses. En esos años, explica un economista y ex ministro coreano, Il Sakong:

[L]a inversión en educación, supervisada por las autoridades de la asistencia estadounidense, y la reforma agraria, iniciada por el gobierno de ocupación de los Estados Unidos en 1945 y completada por la administración en 1953, fueron bases críticas para el crecimiento futuro con una distribución más equitativa del ingreso. (Il Sakong, 1993: 25)

A partir de 1961, bajo una dictadura militar y a la sombra de la Guerra Fría, Corea del Sur inició lo que sería un segundo “milagro asiático”.

Para eso el gobierno utilizó, como sostiene un economista coreano,

un sistema muy complejo de políticas comerciales e industriales, que vistas desde una perspectiva más amplia pueden dividirse en tres categorías: incentivos para la sustitución de importaciones, estímulos para promover las exportaciones e incentivos para estimular industrias específicas (que quizá fomenten tanto la sustitución de importaciones como las ventas al exterior). (Chong Hyum Nam, 1986)

En sus esfuerzos por crear condiciones para el crecimiento industrial y asegurar la transición de un escalón al próximo, el gobierno utilizó una compleja red de instrumentos directos e indirectos para definir objetivos de desarrollo y disciplinar a los empresarios para alcanzarlos. Esos instrumentos fueron largamente empleados en función de los siguientes objetivos: (1) la deliberada promoción de grandes negocios como una usina de aprendizaje tecnológico, alcanzado a través de un sistemático conjunto de subsidios e incentivos; (2) una ambiciosa industrialización

orientada a la exportación; (3) la promoción de industrias pesadas y químicas tecnológicamente avanzadas, y (4) la represión de los trabajadores para mantener la paz industrial, proveyendo un ambiente para el aprendizaje. (Kim, 1997: 26)

## Nota al pie de página

Cumings describe en forma coloquial y acertada el “modelo coreano” con Estado desarrollista de los años setenta. El gobierno le dice al empresario:

He aquí el trato: yo hago los arreglos para que un banco, digamos de Japón, te preste 10 millones de dólares a tasas de interés más bajas que las del mercado para que hagas televisores blanco y negro de 12 pulgadas y te cubro la garantía del préstamo. Te daré una propiedad en nuestra zona libre de exportación, construiré el camino hasta tu planta, te daré combustible y electricidad a precios preferenciales, y pondré a tu disposición cemento estadounidense sobrante para tus instalaciones. Te conseguiré una empresa extranjera con mercados establecidos, saber tecnológico y canales de distribución que venderá tus televisores por todo Estados Unidos. Te garantizaré una oferta fija de trabajo educado y disciplinado a un precio establecido, la prohibición de los sindicatos, y enviaré al Ejército ante cualquier combinación peligrosa que emerja en tu lugar de trabajo. Decidiré cuántos competidores vas a tener, te daré objetivos anuales de producción (y bonificaciones en caso de excederlos) y me aseguraré de que haya espacio suficiente para que todos crezcan (esto para no mencionar que tú eres el hermano de mi esposa, por ejemplo) [...]. Si este sistema funcionaba de manera intermitente durante los '60 –concluye Cumings–, funcionó como un reloj en los '70, convirtiéndose en la esencia del “modelo coreano”. (Cumings, 2004: 356)

Taiwán siguió un camino similar. Un informe de la *Far Eastern Economic Review* de 1988 sostiene:

A lo largo del desarrollo de posguerra, el gobierno taiwanés ha jugado un enorme papel en el control de la economía a través de una combinación de inversión directa en industrias estratégicas y regulación de tipos de cambio, licencias para desarrollar actividades, tarifas de importación y restricciones al comercio. El gobierno invirtió fuertemente en industrias que eran muy intensivas en capital o muy riesgosas para atraer inversión privada, como metalurgia pesada, petroquímica y generación de electricidad. Adicionalmente, el subdesarrollado sector financiero hacía que el financiamiento estuviera restringido a las grandes empresas. Como el mayor capitalista en la economía

taiwanesa, el gobierno ha guiado la política de qué industrias serían desarrolladas. (Wade, 2004: 52)

El Estado funcionó como un socio del mercado para asegurarse que los recursos fueran a los sectores importantes para el crecimiento de largo plazo y el poderío militar.

Como señalamos, el modelo entró en tensión a partir de la década del '80. Fundamentalmente, la alteración de las cadenas de valor en la región con la entrada de nuevos competidores en los segmentos más complejos, y la creciente preponderancia del capital financiero a escala global, redujeron los márgenes de intervención estatal. Sin embargo, la respuesta coreana frente a la Crisis Asiática continuó revelando ciertos perfiles típicos del modelo de desarrollo asiático, en tensión con las presiones globales. La preocupación del Gobierno fue tanto reestructurar los mercados privados y las prácticas empresariales tradicionales de los grandes grupos económicos (en línea con las recomendaciones ortodoxas) como desmarcarse lo antes posible de la asistencia del FMI cancelando rápidamente los compromisos contraídos con dicho organismo ante la emergencia económica. Adicionalmente, tras su derrumbe inicial el won no adquirió una clara tendencia a la revaluación hasta 2004, y hasta esa fecha se mantuvo claramente más competitivo frente a la moneda de la economía más importante del área, el yen. Esto dio a la intervención estatal un mayor margen frente al capital financiero internacional y local.

## Una clave: la relación público-privado

Una de las características sobresalientes del modelo de desarrollo asiático es la particular relación entre el Estado y el sector privado, que genera tanto sinergias que contribuyen al buen diseño de las políticas como componentes negativos (influencia de intereses especiales –contrarios a los generales– en el diseño de políticas).

En Asia, la relación entre empresas y gobierno es ayudada por una cultura de nacionalismo económico, como en Japón o Corea, y por las relaciones establecidas entre funcionarios y empresarios en las universidades o en las fuerzas armadas.

La burocracia estatal, por su parte, es técnicamente preparada y no es estatista-antiempresaria, sino favorable a los negocios.

La cooperación entre empresas y gobiernos está institucionalizada en ciertos países asiáticos, en otros es informal y, en algunos casos, existe como un híbrido entre las dos. En muchos casos, *consenso* significa acceder al deseo de una ministro en particular, y los mecanismos de *palo* y *zanahoria* son utilizados habitualmente para influenciar las tomas de decisiones de las empresas. Los lazos estrechos entre gobierno y empresas significan que los dos lados están en constante contacto.

Esto, en efecto, institucionaliza la influencia de la política gubernamental en las empresas.

Según Woo-Cummings,

la burocracia desarrollista en Asia Oriental estuvo aislada de presiones políticas que pudieran minar el desarrollo económico. Este aislamiento de la burocracia económica frente a la presión política es lo que hace notable a la experiencia del Este Asiático en relación a las experiencias desarrollistas del resto del mundo. (Woo-Cummings, 1993: 68)

La autora contrasta el caso de la burocracia profesional y meritocrática de Asia Oriental y lo que denomina “la burocracia designada” en la cual numerosos funcionarios son afectados por el cambio de régimen político. Los burócratas designados –continúa–, tienen un poder inestable, no son un grupo con intereses predecibles y coherentes y funcionan como operadores políticos, negociadores y traficantes de ideas.

En Taiwán, la política económica era diseñada por el gobierno en una coalición que incluía los tecnócratas, ministros del área económica y los altos funcionarios de las empresas públicas y de los organismos de investigación y desarrollo, con los líderes del partido Nacionalista. Los líderes de las fuerzas armadas tenían poder de veto y los empresarios chicos, trabajadores y campesinos estaban excluidos.

No obstante, en Taiwan el sector público tenía relaciones menos estrechas con el sector privado que en los modelos de Japón y Corea y el gobierno prefería tratar con los grandes empresarios en forma individual y en grupo o a través de sus asociaciones.

Tampoco tuvo lugar la práctica japonesa por la cual muchos altos funcionarios públicos pasaban al sector privado en algún momento de su carrera, situación que es considerada por algunos actores como una de las vías que permitía conectar las visiones y los intereses oficiales con los de las empresas.

Un indicador de la distancia entre los sectores público y privado es que recién en 1981, es decir casi treinta años después de lanzado el primer plan de desarrollo, se encuentra en el gabinete del gobierno un funcionario con antecedentes en el sector privado.

Tampoco hubo por mucho tiempo empresarios en la dirección de los organismos involucrados en la toma de decisiones económicas, y muy pocos en la dirección del partido Nacionalista. Incluso, sostiene Wade (2004), las reuniones que comenzaron a fines de los años setenta entre funcionarios públicos y empresarios fueron para comunicarles los planes del gobierno.

## El rol de las empresas públicas

En los primeros pasos de la Restauración Meiji en Japón, y en el inicio de los grandes programas de sustitución de importaciones en las décadas del sesenta y setenta en los países asiáticos, estuvo implicada una intervención del Estado en la gestación de las nuevas relaciones sociales capitalistas, e incluso en la creación de las propias burguesías.

Un cuadro preparado por Robert Wade muestra la importante participación de las empresas públicas en las economías de Taiwán y Corea (e incluso en Europa) en la década del setenta.

Participación de empresas públicas en el PBI y en la formación de capital fijo (Wade, 2004)

	Año	Participación en el	
		PBI (%)	CFIJO (%)
Taiwán	1978-80	13,5	32,4
Corea	1974-77	6,4	25,1
	1978-80	-	22,8
Japón	1978-80	-	11,4
India	1974-77	9,8	33,8
Asia promedio	1974-77	8,0	27,7
Argentina	1978-80	4,6	19,6
Brasil	1980	-	22,8
G. Bretaña	1978-81	10,9	17,0
Francia	1970-73	12,2	15,4
Europa prom.	1974-77	6,6	23,4

## Financiamiento, inversión y tecnología

Los modelos de crecimiento asiático se financiaron con recursos propios (ahorro interno), endeudamiento externo o ingreso de capitales, instrumentos que tuvieron un énfasis diferente en cada país y en cada período de desarrollo.

Lo que es común en los tres casos, en las primeras etapas del modelo, es la intervención del Estado en el direccionamiento del crédito.

Sostiene Wade: “En Japón y Corea, la canalización de los elevados ahorros a través de los bancos controlados por el Estado ha sido un instrumento clave de la coordinación industrial. En Taiwán fue menos importante, pero no mucho menos”. (Wade, 2004: 165)

En este sistema, las empresas son dependientes de las decisiones del Estado en la asignación del crédito, por lo cual son dóciles a los requerimientos o indicaciones estatales (es una de las razones por las cuales las empresas japonesas sabían que una empresa dejada de la mano del Estado era una empresa de segunda mano).

A través del monopolio o el control dominante de la provisión de financiamiento y establecimiento de los costos del crédito, el Estado desarrollista establece estímulos y desestímulos que sirven de orientación a las empresas con tanta o más fuerza que los estímulos fiscales.

Johnson cita a un estudio del modelo japonés: “El MITI tiene suficientes instrumentos para crear incentivos positivos para muchos tipos de decisiones del sector privado; puede también hacer completamente miserable la vida de cualquier empresa que desafíe sus deseos” (Johnson, 1999: 48). En la misma línea, Morishima (1988) sostiene que los empresarios japoneses comprendieron que una empresa sin buenas relaciones con el Estado es una “empresa de segunda mano”.

Otro punto en común en las experiencias asiáticas es la intervención estatal en el direccionamiento de la inversión y en las exportaciones.

El gobierno puso límites a las actividades de las compañías extranjeras: éstas podían invertir casi exclusivamente en la producción de exportables y no podían participar en muchos sectores reservados a las firmas nacionales. Esta política comenzó a modificarse en los años ochenta, pero muchas restricciones se mantuvieron por mucho tiempo.

A diferencia de lo que ha sucedido en otros países subdesarrollados en proceso de sustitución de importaciones, las empresas locales aprovecharon la asociación para absorber tecnología, crecer y aumentar su participación en las firmas.

En relación a las exportaciones de los asiáticos, un estudio del Banco Mundial sostiene que

la inversión que hizo posible la febril actividad exportadora habría sido inconcebible si el gobierno no hubiera estado preparado para otorgar créditos subsidiados al sector industrial y aceptar una parte del riesgo de la producción, especialmente para el ciclo de un mercado orientado a la exportación. Esta transferencia de riesgo o aumento del riesgo para el gobierno creció inmensamente en importancia a medida que Corea pasaba de una era de pequeñas compañías textiles a la construcción de grandes plantas de capital intensivo para metalurgia, química, transporte y maquinaria. Fue el atrevimiento del gobierno para financiar y absorber directa o indirectamente los riesgos de

establecer esas instalaciones gigantes lo que condujo a los grandes conglomerados hacia tales proyectos. (World Bank, 1985)

En los años ochenta, cuando la especialización en industrias tradicionales mostraba sus límites, los gobiernos se involucraron en la promoción de las actividades tecnológicas mediante la creación de institutos de investigación y desarrollo, subsidios y establecimiento de parques tecnológicos con facilidades para las industrias.

Un estudio sobre el tema sostiene:

Los gobiernos de Corea, Taiwán y Singapur han tomado fuertes iniciativas particularmente en desarrollo de productos y tecnología. Hicieron grandes inversiones en la creación y refinamiento de nuevas tecnologías, estableciendo instalaciones para investigación y desarrollo que han sido utilizadas por compañías privadas. Educación e investigación están coordinadas para asegurar el manejo de la tecnología extranjera. (Tilak, 2002: 28)

La experta en el desarrollo taiwanés, Alice Amsden, sostiene que así como el gobierno había creado nuevas industrias con las empresas estatales y los instrumentos de la sustitución de importaciones, en la nueva economía utilizó la producción de los institutos de investigación estatales, los parques científicos y, nuevamente, herramientas para la sustitución de importaciones. En este caso ya no eran los aranceles para el acero o los químicos sino los subsidios para las actividades públicas y privadas de investigación científica y tecnológica y beneficios tributarios y financieros para las empresas que se establecieron en los parques científicos. (Amsden, 2004: 87)

## Similitudes y diferencias

Así como los modelos de Japón, Corea del Sur y Taiwán tienen rasgos en común, también tienen diferencias.

En Japón, las grandes empresas estuvieron vinculadas a bancos que las financiaban; en Corea esa conexión no existió y el financiamiento en los años de rápido crecimiento fue proporcionado por el Estado o por el exterior; en Taiwán el sistema privado no está concentrado como en los otros dos países y el sistema financiero estuvo por décadas bajo control estatal y no vinculado con las empresas.

Los tres compartieron una política de selección y regulación de inversiones externas subordinada a los programas de desarrollo.

En Japón, la producción se orientó primero al mercado interno y luego para el mercado externo; en Corea y Taiwán, con mercados domésticos mucho más chicos, predominó la orientación externa y, por muchas décadas, la postergación del

consumo interno de productos no indispensables. En los tres casos los mercados internos se mantuvieron protegidos de la importación de productos que podían ser abastecidos por fabricantes locales.

Los tres compartieron la política de subordinar el mercado a las políticas públicas, concebidas a su vez como estrategias de supervivencia nacional en un contexto amenazante. En todos los casos, la herramienta de la estrategia nacional fue el desarrollo de la economía y de la competitividad internacional.

Los tres se beneficiaron con el apoyo material, civil y militar de los Estados Unidos. Tanto estos últimos como Europa tuvieron, durante las primeras décadas del desarrollo de los tres países, una actitud comercial benevolente, abriendo sus mercados a las exportaciones orientales a pesar de las prácticas regulatorias y proteccionistas de los asiáticos.

En las primeras instancias de sus procesos de desarrollo los tres tuvieron en los Estados Unidos su principal mercado, aunque Corea y Taiwán tuvieron también una temprana relación con Japón, que los precedía en el crecimiento.

En los tres países, en la Segunda posguerra se realizaron reformas agrarias que eliminaron a los antiguos terratenientes y crearon una base para la sustentación de un sector campesino protegido de la competencia externa.

Del mismo modo, en los tres casos, las fuerzas políticas dominantes instauraron lo que un autor llama un proyecto hegemónico:

[U]n conjunto de objetivos de amplia escala al cual importantes segmentos del régimen están particularmente dedicados y que provee un objetivo alrededor del cual movilizar la energía nacional colectiva [...]; el rápido desarrollo económico basado en el crecimiento dirigido a la exportación fue el ingrediente clave en el proyecto hegemónico de los tres regímenes. En Japón la aceptación de esa agenda económica permaneció virtualmente sin ser alterada por otros objetivos durante las décadas del cincuenta y el sesenta. (Pempel, 1999: 171)

En las décadas posteriores, Japón fue cambiando su agenda con las preocupaciones ambientales, la utilización del tiempo libre y la búsqueda de un nuevo rol en el mundo. “Pero el leimotiv del crecimiento económico siguió corriendo a través de esas tres orientaciones”. (Pempel, 1999: 171)

## **Actualidad de la lección para Latinoamérica**

La experiencia asiática ofrece un fuerte contraste con la latinoamericana. En la región, la sustitución de importaciones se llevó a cabo sin exigencias de cumplimiento de objetivos por parte de los empresarios; sin criterios de adaptación a los cambios del mercado internacional; sin promoción de exportaciones y promovien-

do el consumo de bienes de consumo durable, de fuerte componente importado; el establecimiento de inversiones en función exclusiva de la estrategia del inversor sin considerar objetivos nacionales. Todo esto condujo a cuellos de botellas externos (*stop and go*), baja generación tecnológica, difusión de las culturas rentísticas que habían caracterizado los sectores tradicionales hacia los sectores modernos, endeudamiento insustentable y crisis social.

En los últimos años, a partir de los resultados insatisfactorios o de las crisis provocadas por la ortodoxia neoliberal, en varios países y de diferentes modos se están intentando políticas heterodoxas. Pero éstas se encuentran con serias trabas por la herencia del pasado.

Un estudio sobre las políticas industriales aplicadas en países latinoamericanos sostiene, por ejemplo, que “casi todos los países de la región tienen poca capacidad institucional para implementar políticas, incluidas algunas bastante sencillas” (Peres, 2006: 82). Según el autor, en la región normalmente están separadas las instancias de formulación y las de implementación de las políticas y los Estados no tienen los recursos humanos necesarios para llevar adelante las políticas.

En el mismo sentido, considerando las perspectivas del desarrollo tecnológico en Latinoamérica, la experta en desarrollo asiático Alice Amsden sostiene que, en la región,

el sistema educativo no se orienta a la investigación que tiene aplicaciones industriales. Los laboratorios gubernamentales también han sido descuidados por el afán liberal de recortar el presupuesto público. Por lo tanto, América Latina tiene ante sí una ingente tarea de formulación de políticas y desarrollo de instituciones si pretende promover la industria de alta tecnología. El problema no radica en las normas de la OMC (que en general tampoco ayudan mucho), sino en las inadecuadas instituciones vinculadas con la tecnología que surgieron como resultado del consenso de Washington. (Amsden, 2004: 89)

Los acuerdos internacionales han reducido el grado de libertad de los países periféricos impidiéndoles implementar políticas de desarrollo habituales en los siglos XVIII, XIX o XX. No obstante, la experiencia de los países asiáticos sigue siendo un punto de referencia obligado para la región en temas como la eficiencia estatal, la exigencia de contrapartidas al empresariado nacional y extranjero beneficiado con políticas promocionales y la importancia otorgada a la educación y el desarrollo tecnológico. La medida en que esto ocurra en América Latina, permitiendo el paso a estrategias de inserción activa, dependerá fuertemente de la reconstrucción de una burocracia estatal en tanto actor singularizado, paso indispensable para el establecimiento de la compleja relación que este actor ha mantenido con el sector privado en el Este Asiático.

[Buenos Aires, 01/06/2007]

## Bibliografía

- AMSDEN, Alice (2004), "La sustitución de importaciones en las industrias de alta tecnología. Prebisch renace en Asia". *Revista de la CEPAL* n° 82, Abril, [www.eclac.cl](http://www.eclac.cl).
- BEKERMAN, Marta; SIRLIN, Pablo y STREB, Maria Luisa (1995), "Política económica en experiencias de Asia. Los casos de Corea del Sur, Taiwán, Malasia y Tailandia". Documento de Trabajo N°2. CENES. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- BANCO MUNDIAL (s/f), "Esquema del crecimiento asiático. El Milagro de Asia Oriental".
- CEPAL (2006), "La inversión extranjera en América Latina y el Caribe". [www.eclac.cl](http://www.eclac.cl).
- CHONG Hyun Nam (1986), "Política comercial y desarrollo económico de Corea". *Comercio Exterior de México*, enero.
- CUMINGS, Bruce (2004), *El lugar de Corea en el sol. Una historia moderna*, Córdoba: Comunicarte Editorial.
- GREENFELD, Liah (2003), *The spirit of capitalism. Nationalism and economic growth*. Cambridge: Harvard University Press.
- IL, Sakong (1993), *Korea in the World Economy*. Washington: Institute for International Economics.
- JOHNSON, Chalmers (1999), "The Developmental State: Odyssey of a Concept". En WOO-CUMINGS, Meredith (editora) (1999), *The Developmental State*. USA: Cornell University Press.
- KIM, Linsu (1997), *Imitation to innovation. The Dynamics of Korea's Technological Learning*. Boston: Harvard Business Scholl Press.
- MORISHIMA, Michio (1988), *Porqué ha "triunfado" Japón*. México: Crítica.
- PEMPEL, T. J. (1999), "The developmental regimen in a changing world economy". En WOO-CUMINGS, Meredith (editora) (1999), *The Developmental State*. USA: Cornell University Press.
- PERES, Wilson (2006), "El lento retorno de las políticas industriales en América Latina y el Caribe". *Revista de la CEPAL* n° 88, abril.
- RODRIK, Dani (2004), "Growth Strategies", August. [Online: [www.kgs.harvard.edu/rodrrik/](http://www.kgs.harvard.edu/rodrrik/)].
- SAKAIYA, Taichi (1994), *¿Qué es Japón?* Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello.
- SEVARES, Julio (2007), "Cooperación Sur-Sur o dependencia a la vieja usanza. América Latina en el comercio internacional". *Revista Nueva Sociedad*, enero-febrero.
- TILAK, Janadhya (2002), *Building human capital in East Asia: What others can learn*. National Institute of Educational planning and Administration, New Dehli, India; World Bank, Washington.
- WADE, Robert (2004), *Governing the market*. USA: Princeton University Press.
- WOO-CUMINGS, Meredith (1999), "Introduction: Chalmers Johnson and the politics of nationalism and development". En WOO-CUMINGS, Meredith (editora) (1999), *The Developmental State*. USA: Cornell University Press.

— (2003), “El rol del estado en el desarrollo de Asia Oriental”. En SANTARROSA, Jorge y SILBERT, Jaime (Compiladores) (2003), *Nuevas Perspectivas en la Península Coreana tras la crisis asiática*. Córdoba: Comunicarte Editorial.

WORLD BANK (1985), *Capital Accumulation and Economic Growth*. WB Staff Working Paper N° 712.

WORLD BANK (1993), *Asian Miracle. The East Asian Miracle*. New York: Oxford University Press