
DOCUMENTO CENES N° 2

**POLÍTICA ECONÓMICA EN
EXPERIENCIAS EXITOSAS DE ASIA.
LOS CASOS DE COREA DEL SUR, TAIWÁN,
MALASIA Y TAILANDIA.**

**MARTA BEKERMÁN
PABLO SIRLIN
MARIA LUISA STREB**

Abril 1995

CENTRO DE ESTUDIOS DE LA ESTRUCTURA ECONOMICA (CENES).

El Centro de Estudios de la Estructura Económica (CENES) fue creado en el ámbito del Instituto de Investigaciones Económicas de la Facultad de Ciencias Económicas de la U.B.A., cuyo Director es el Dr. Julio H.G. Olivera.

Su objetivo es contribuir al debate sobre las posibilidades de transformación económica y social de la economía argentina a través de investigaciones, seminarios, actividades docentes, publicaciones y proyectos de asistencia técnica.

Los temas centrales de investigación se vinculan con la reconversión industrial y la inserción internacional de las economías latinoamericanas.

El núcleo de investigadores del CENES está integrado por los siguientes docentes de la Facultad de Ciencias Económicas de la U.B.A.:

Marta Bekerman, Directora.

Adolfo Dorfman.

Benjamín Hopenhayn.

Pablo Sirlin.

Julio Sevares

Auxiliares de investigación:

Matías Cruces.

Martín Grandes

Colaboran además actualmente en proyectos del CENES:

Hernán Soltz

Alejandro Barrios.

María Luisa Streb

Secretaria: Marta Rasso

INDICE

INTRODUCCION.	9
I. REFLEXIONES GLOBALES.	11
A. CARACTERISTICAS DE LAS ECONOMIAS ESTUDIADAS.	11
B. POLITICAS MACROECONOMICAS.	13
B. 1. La política cambiaria.	13
B. 2. La promoción del ahorro.	14
B. 3. La promoción de la inversión.	15
C. POLITICAS COMERCIALES, INDUSTRIALES Y TECNOLOGICAS.	17
C. 1. Los instrumentos de política comercial e industrial.	18
C. 2. Políticas hacia la inversión extranjera directa.	21
C. 3. Política tecnológica y de formación de recursos humanos.	23
D. CAUSAS DEL "MILAGRO" ECONOMICO ASIATICO Y DESAFIOS FUTUROS	25
II. POLITICA ECONOMICA E INSERCIÓN INTERNACIONAL DE COREA DEL SUR.	29
INTRODUCCION.	29
A. CARACTERISTICAS DE LA ECONOMIA COREANA.	30
B. LAS POLITICAS DE PROMOCION DE EXPORTACIONES.	32
B. 1. El período inicial de expansión exportadora.	32
B. 2. El desarrollo de la industria pesada y química entre 1973 y 1979.	34
B. 3. Programa de liberalización desde 1979.	36
C. POLITICA TECNOLOGICA E INSTRUMENTOS DE POLITICA COMERCIAL.	39
C. 1. La política tecnológica.	39
C. 1. 1. La etapa inicial.	40
C. 1. 2. La etapa de innovación.	41

C. 2. Instrumentos de política comercial.	43
C. 2. 1. Sistema de libre comercio para los exportadores.	43
C. 2. 2. Financiación del comercio.	43
C. 2. 3. Metas de exportación.	44
C. 2. 4. Trading companies.	45
D. CONCLUSIONES.	45
III. POLITICA ECONOMICA E INSERCIÓN INTERNACIONAL DE TAIWAN.	51
INTRODUCCIÓN.	51
A. ASPECTOS ESTRUCTURALES DEL MODELO TAIWANES.	51
B. LAS ETAPAS DEL DESARROLLO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.	55
B. 1. Situación en los 50's.	55
B. 2. Cambio de rumbo en los 60's.	56
B. 3. La década de oro y la industria pesada.	59
B. 4. La década del 80.	61
B. 4. 1. El período 1980-87: el avance hacia sectores de punta.	62
B. 4. 2. Taiwán post-1987: las nuevas reformas.	64
C. POLÍTICA TECNOLÓGICA EN LOS OCHENTAS.	66
D. CONCLUSIONES.	68
IV. POLITICA ECONOMICA E INSERCIÓN INTERNACIONAL DE MALASIA.	71
INTRODUCCIÓN.	71
A. ASPECTOS ESTRUCTURALES DEL MODELO MALAYO.	71
B. LAS ETAPAS DEL DESARROLLO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.	73
B. 1. Los 60's: primeros pasos luego de la independencia.	73
B. 2. Los setentas: la Nueva Política Económica.	75
B. 3. La década del 80.	78
B. 3. 1. La economía malaya en crisis: 1980-1986.	78
B. 3. 2. El relanzamiento de la economía malaya.	80
C. CONCLUSIONES.	83

V. POLITICA ECONOMICA E INSERCIÓN INTERNACIONAL DE TAILANDIA.	85
INTRODUCCIÓN.	85
A. CARACTERISTICAS ESTRUCTURALES DEL MODELO TAILANDES.	86
B. LAS ETAPAS DE DESARROLLO Y LAS PRINCIPALES ESTRATEGIAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES.	87
B. 1. Primera etapa (1960-1972): inicio de la política sustitutiva de importaciones.	88
B. 2. Segunda etapa (1973-1985): incorporación de la política de promoción de exportaciones.	89
B. 3. Tercera etapa (1986-): entrada masiva de capitales.	93
C. CONCLUSIONES.	96
VI. BIBLIOGRAFIA.	99
VII. ANEXO.	105

INTRODUCCION

Las economías del Este asiático han mostrado un excelente desempeño económico durante los últimos veinticinco años. La tasa de crecimiento del área supera, durante ese período, a la de las demás regiones del mundo y fue acompañada por importantes cambios estructurales en los respectivos patrones de especialización internacional.

Existe un profundo debate dentro del campo económico acerca de las razones del éxito alcanzado por estos países. Este debate adquiere una gran relevancia para las economías periféricas dado el carácter de industrialización tardía que muestran los países del sudeste asiático. El amplio espectro de posiciones varía desde aquellas que atribuyen el éxito de estos países a la fijación de un vector de precios correcto o acorde a las reglas del mercado hasta las que enfatizan los altos niveles de ahorro alcanzados o la intervención del estado para favorecer tanto al desarrollo global como al de ciertas industrias específicas.

Las fuertes especificidades que presentan estos países nos plantean desde el inicio la imposibilidad de que los mismos puedan ser tomados como modelos. Sin embargo, esto no impide que del análisis de estas experiencias puedan obtenerse reflexiones útiles para las economías latinoamericanas.¹

Este trabajo apunta, entonces, a evaluar las características asumidas por el proceso de desarrollo de distintas economías del sudeste asiático a los efectos de encontrar respuestas sobre las razones que explican su trayectoria exitosa. Para ello se aborda un análisis comparativo de las experiencias de cuatro naciones, dos de las cuales han alcanzado ya un alto grado de industrialización: Corea del Sur y Taiwan, y dos que pueden ser consideradas como economías “emergentes”: Malasia y Tailandia.

La diferencia en el comportamiento de estas economías respecto a las latinoamericanas para el período 1965-90 es dramática. En los cuadros 1 y 2 del anexo se aprecian los mayores niveles que muestran los países considerados (Malasia en menor medida) respecto de Argentina y Brasil, en relación tanto al crecimiento del producto y de las exportaciones como al cambio estructural en la composición de las mismas. Son especialmente

1. En un trabajo recientemente premiado en Europa, se señala que una de las razones de la prosperidad de los países del este de Asia fue la influencia de ideas provenientes de países vecinos exitosos. En otras regiones en desarrollo, en cambio, hubo pocos modelos que jugaran un rol positivo. (Dasgupta, 1993).

marcadas las diferencias que presentan estos dos grupos de países en cuanto a la relación entre las exportaciones de manufacturas y el PBI, lo que refleja un patrón de inversión más orientado hacia los sectores comercializables de tipo manufacturero por parte de los países asiáticos.

Cabe destacar que, en un marco de fuerte dinamismo de las cuatro economías, Corea del Sur (en adelante Corea) y Taiwán muestran esfuerzos más avanzados para fortalecer sus capacidades de adaptación y generación de tecnologías, lo que se manifiesta en una inserción internacional que tiende a apoyarse -en mayor medida- en sectores tecnológicamente más avanzados.

El estudio se divide en 5 partes. En la primera se sintetizan y analizan los principales factores determinantes del éxito de las economías del sudeste asiático señalando las similitudes y diferencias que se encuentran al interior de dicha región en términos de estrategias de desarrollo y resultados económicos. En las restantes cuatro partes se puede encontrar un análisis más detallado de cada una de las experiencias estudiadas. En todos los casos, se especificarán los aspectos estructurales de las economías en cuestión y las modalidades que asumieron sus políticas macroeconómicas y microeconómicas en las distintas fases de desarrollo.

I. REFLEXIONES GLOBALES.

A. CARACTERISTICAS DE LAS ECONOMIAS ESTUDIADAS.

Las economías estudiadas presentan ciertas especificidades (marco institucional, organización industrial, conformación social, etc.) que constituyen factores fundamentales para entender la naturaleza y el éxito de las estrategias de industrialización adoptadas por estas economías.

Una primera diferenciación debe ser realizada en cuanto a la dotación de recursos naturales. Corea y Taiwan son naciones densamente pobladas y presentan una gran escasez de recursos naturales. Su especialización en la producción de manufacturas se vio potenciada, a su vez, por importantes bases industriales heredadas de un largo período de coloniaje japonés que finalizó con la Segunda Guerra Mundial.

Malasia y Tailandia, por el contrario, poseen abundantes recursos naturales. Esto determinó que su especialización en la producción y exportación de manufacturas debiera competir con una inserción internacional basada históricamente en la exportación de materias primas.

Un segundo aspecto a mencionar lo constituye el contexto geopolítico de estos países. Tanto Corea como Taiwan presentan desde el inicio de la estrategia exportadora regímenes autoritarios y relativamente estables que recién se flexibilizan hacia fines de la década del ochenta. Estos regímenes se enfrentaron ante la necesidad de consolidar el crecimiento industrial para asegurar la capacidad de defensa nacional frente a países vecinos conflictivos. Esta situación les ha deparado una relación preferencial tanto con Japón como con Estados Unidos. En particular, de este último país recibieron una sustancial ayuda externa -especialmente importante en el primer período de la industrialización-.

En menor medida, y fundamentalmente por su ubicación en un área de conflicto y de intensos flujos comerciales intrarregionales, Tailandia y Malasia también han gozado de una vinculación estrecha con Estados Unidos y Japón. Por otro lado, la proximidad y cercana relación de estas dos economías con los cuatro tigres asiáticos también ha conducido en los últimos tiempos a fuertes inversiones de estos últimos para aprovechar salarios más bajos y recursos naturales.

En tercer lugar, cabe señalar el alto grado de autonomía relativa respecto de los intereses sectoriales que lograron desarrollar los estados de Corea y Taiwan.² Esto hizo posible la implantación de mecanismos institucionales que permitieron no solamente tomar decisiones políticas con rapidez sino también realizar una gestión eficaz de los incentivos selectivos incorporando en todos los casos criterios de estricta reciprocidad. Es decir que, el Estado ejerció un fuerte poder de disciplina sobre las empresas y sectores involucrados, exigiendo a cambio de los incentivos ofrecidos al sector privado un conjunto de metas (de exportación, de precios, etc.) que debían ser estrictamente cumplidas.

En este rubro surge un claro contraste con los otros dos países analizados. En efecto, Tailandia contó con una fuerte burocracia estatal al estilo de Corea y Taiwan, pero menos efectiva y menos aislada de las presiones políticas. Por su parte, Malasia presenta una configuración política que si bien es muy estable, ha sido muy influenciada por la conformación multirracial de su población. El partido político que representa a los malayos nativos ha ejercido su predominancia en el poder desde la independencia (en 1957). La autonomía relativa del gobierno malayo ha sido, precisamente, minada por la consolidación de sectores influyentes malayos (que se han fortalecido bajo el auspicio de las mismas políticas públicas que discriminaron en su favor) (Bruton, 1992).

Otra característica diferencial de gran importancia es que Corea y Taiwan comenzaron su estrategia de industrialización hacia afuera en un contexto económico internacional sumamente favorable que promovía la deslocalización de ciertas manufacturas intensivas en mano de obra y que ofrecía escasas restricciones a la penetración de los mercados de los países desarrollados. El hecho de que la entrada de Malasia y Tailandia en el mercado internacional de manufacturas sea posterior (a partir de los setentas y, fundamentalmente, en los ochentas) y se enmarque en un contexto mundial más recesivo y proteccionista puede haber contribuido a que estas economías hayan recurrido masivamente a la inversión extranjera como vía de industrialización exportadora.

Una quinta característica a destacar la constituye la organización industrial de estas economías. En el caso de Corea, el gobierno llevó adelante una política deliberada de desarrollo de grandes conglomerados -los chaebol- generando, por un lado, un fuerte proceso de concentración

2. No es ajeno a este punto los procesos de reforma agraria que eliminaron sectores influyentes potencialmente renuentes a la industrialización, y la instalación en el poder de cúpulas militarizadas especialmente interesadas en el desarrollo industrial de sus naciones (Ams-den, 1989).

económica, y posibilitando, por el otro, el acceso de empresas y marcas coreanas a los mercados internacionales.

La estructura industrial taiwanesa se presenta, en cambio, polarizada entre grandes empresas (en muchos casos públicas) y una gran cantidad de pequeñas y medianas empresas (PyMES) con fuerte presencia exportadora. La importancia de las PyMES determinó que las relaciones directas entre el gobierno y el sector privado fueran menos fuertes que en el caso coreano (Haggard, 1990). El acceso a los mercados internacionales se logró gracias a la intermediación de tradings japonesas, la activa política de marketing internacional desarrollada por el gobierno, y en menor medida, por la actividad de tradings de origen taiwanés.

Marcando un claro contraste, Malasia y Tailandia presentan una estructura industrial bastante concentrada donde las grandes empresas de capital nacional (en el caso de Malasia en proporción importante de propiedad pública) se ven acompañadas por una presencia muy significativa de empresas transnacionales. El predominio de estas últimas en el sector manufacturero moderno ha determinado muy frecuentemente escasos niveles de integración industrial, lo que llevó a que la productividad que presentan las PyMES sea relativamente baja en ambas economías si bien son estas empresas las que generan la mayor cantidad de empleo.

B. POLITICAS MACROECONOMICAS.

La macroeconomía de los países estudiados presenta dos características claramente diferenciadas de otras experiencias de desarrollo. En primer lugar, se destaca el manejo de las políticas cambiaria, monetaria y fiscal que le dieron al tipo de cambio real una dinámica compatible con las necesidades competitivas de sus economías. En segundo lugar, cabe mencionar las altas tasas de ahorro e inversión que estos países han alcanzado y mantenido por largos períodos (ver cuadro 3 del anexo).

B.1 LA POLÍTICA CAMBIARIA.

Los niveles de tipo de cambio real en las economías consideradas han sido relativamente altos y estables. El cuadro 6 muestra, por ejemplo, como su variabilidad durante el período 1980-1988 ha sido mucho menor en los países estudiados que en las economías latinoamericanas. Un factor favorable para la estabilidad del tipo de cambio real ha sido la capacidad

de mantener tasas de inflación relativamente bajas en un contexto que presenta niveles controlables de déficit fiscal (véase cuadro 4 del anexo).³ En el caso de Corea, se aprecia, asimismo, una coordinación entre las políticas cambiaria y comercial a los efectos de compensar los movimientos del tipo de cambio real con modificaciones en los niveles de incentivos a la exportación. Esa coordinación se observa también entre las políticas cambiarias y los procesos de apertura comercial. La liberalización de las importaciones se ha realizado en forma gradual y generalmente acompañada de devaluaciones del tipo de cambio a los efectos de aliviar la carga sobre las industrias previamente protegidas

Por otro lado, el férreo control sobre los flujos de capital mantenido por Corea y Taiwan hasta fines de la década del ochenta contribuyó a aislar a estas economías de la inestabilidad de los mercados financieros internacionales. Y cuando la combinación de balances comerciales positivos y la entrada de capitales presionó a la revaluación del tipo de cambio (hacia principios de los noventa) se intentó neutralizar esta tendencia a través de políticas de esterilización monetaria (vía operaciones de mercado abierto) o del repago anticipado de deuda externa, limitando los niveles de apreciación del tipo de cambio real. Aún así, para algunos autores esta reciente tendencia a la apreciación cambiaria constituye uno de los desafíos más serios que enfrentan actualmente las economías de Corea y Taiwan (Corbo y Hernández, 1993).

Es necesario aclarar que la revaluación cambiaria de estos países, que coincide con procesos recientes de apertura comercial y financiera, tiene lugar en un contexto en el que los mismos ya habían alcanzado altos niveles de competitividad en sectores de alta tecnología. Esto es muy claro en el caso de Taiwan que a fines de los ochenta enfrentó problemas macroeconómicos muy específicos derivados de un superavit comercial estructural.

B.2. LA PROMOCIÓN DEL AHORRO.

El marcado aumento en los niveles de ahorro que presentan estas economías solo puede tener lugar en un contexto de altas tasas de crecimiento del producto y de estabilidad macroeconómica. Pero al mismo

3. Cuando los déficit presupuestarios aumentaron los gobiernos mostraron capacidad para reducirlos con rapidez. En el único caso en el que se presenta un déficit fiscal estructuralmente alto (Malasia), el alto coeficiente de ahorro doméstico, una política de financiamiento crediticio (en parte a partir del ahorro forzoso de los fondos de pensión) y una política monetaria restrictiva han impedido que dicho déficit origine presiones inflacionarias significativas (ver Malasia, punto B.3.1.).

tiempo es el resultado de un conjunto de políticas explícitas dirigidas a incrementarlo.⁴

En primer lugar, la injerencia del estado en los sistemas financieros apuntó a mantener tasas de interés real con niveles positivos (con la excepción de Tailandia y Corea en la década de los setenta). Por otro lado, si bien existía una limitación de la competencia en el sector financiero (a partir de barreras a la entrada de nuevas instituciones) la misma no condujo a la generación de bolsones de renta debido a una estricta regulación de los spreads bancarios (Banco Mundial, 1993). Asimismo, el sector público brindó apoyo al sistema financiero generando confianza en los ahorristas a través del sistema de seguros sobre los depósitos o actuando como prestamista de última instancia. En segundo lugar, estas economías han tendido a promover el ahorro a partir de políticas impositivas que penalizaban el consumo (en los casos de Corea, Taiwan y Tailandia), o de políticas crediticias que lo limitaban (a partir de tasas de interés más elevadas, o del racionamiento en los créditos), y de medidas que estimularon el ahorro financiero (como la desgravación de las ganancias de interés sobre los depósitos bancarios). En tercer lugar, cabe destacar que en todos los casos se destacan tasas de ahorro público relativamente elevadas reduciendo el efecto crowding-out de la inversión pública. En el caso de Malasia se privilegió el uso del mecanismo de ahorro forzoso a través de los fondos de pensiones, lo que contribuyó a incrementar el nivel de ahorro agregado debido a que fue solo parcialmente un sustituto del ahorro voluntario (Crane, 1991).

B.3 LA PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN.

Las naciones estudiadas no solamente han sido capaces de generar altas tasas de ahorro sino que además lograron que dichos ahorros fueran canalizados hacia la inversión productiva. Nuevamente el marco macroeconómico general jugó un rol esencial al garantizar la estabilidad de las variables ligadas al posicionamiento competitivo de la economía. Sin embargo, es necesario señalar también el marcado esfuerzo realizado por el sector público de estas economías a los efectos de lograr una canalización efectiva del ahorro financiero hacia la inversión productiva. La injerencia pública en los sistemas financieros tuvo en todos los casos este objetivo,

4. Es importante tener en cuenta que un incremento real en el ahorro puede provocar, en el corto plazo, problemas de demanda efectiva en aquellos sectores más sensibles a la caída correspondiente del consumo. A los efectos de evitar el consiguiente efecto recesivo debe operarse un cambio en el destino de las ventas de esos sectores desde el mercado interno hacia la exportación. Por eso el aumento de la competitividad internacional de las economías asiáticas facilitó la fuerte elevación de las tasas de ahorro.

aunque con modalidades diferenciadas. Mientras que Corea y Taiwan tendieron, hasta los años ochenta, a ejercer un control más directo sobre el destino del crédito (a partir de la propiedad pública de las instituciones financieras), Malasia y Tailandia implementaron directivas más generales dejando en mano de los bancos la evaluación de proyectos concretos. La participación del sector público en la intermediación entre el ahorro y la inversión incluyó también al ahorro externo. Al ser el gobierno uno de los principales agentes del endeudamiento externo y al canalizar el mismo hacia la inversión doméstica, se hizo posible una marcada elevación en los niveles de inversión y su permanencia en valores muy superiores a los del ahorro doméstico como ocurrió en Corea hasta mediados de la década del ochenta y en Malasia y Tailandia, en los primeros años de dicha década (Bae Kim, 1993).⁵

La canalización del ahorro hacia la inversión estuvo. A su vez, ligada a distintas formas de organización industrial en cada uno de los países. En el caso de Corea, el fomento explícito de la concentración industrial tendió a consolidar grandes grupos económicos con una capacidad de inversión suficiente como para encarar fuertes inversiones en sectores nuevos. En los restantes países, cuando los agentes privados domésticos no tenían un tamaño adecuado como para encarar dichas inversiones, se recurrió a la inversión pública y a la inversión extranjera directa. La inversión pública, ha sido fundamental para todos los países en el área de infraestructura. Pero en los casos de Taiwan y Malasia el Estado ha tenido también una fuerte participación en la producción manufacturera. En Taiwan, la participación pública se concentró en las industrias pesadas y se fundamentó en la limitada capacidad de inversión en sectores capital intensivos por parte de las predominantemente pequeñas y medianas empresas privadas (ver Taiwan, punto B.3.). Si bien existen opiniones encontradas sobre la eficiencia de los emprendimientos públicos, parece claro que constituyeron bases compatibles con la competitividad internacional de las empresas demandantes. La asistencia crediticia otorgada por las empresas públicas taiwanesas productoras de insumos intermedios a las PyMES exportadoras constituyó, por ejemplo, un importante mecanismo de complementación por el cual la inversión pública tornaba, a su vez, más rentable la inversión privada. En el caso de Malasia, la participación pública en la industria manufacturera (que a partir de 1980 también se concentra en la industria pesada) tuvo principalmente un objetivo redistribucionista (y solo en menor medida de desarrollo industrial). En este sentido, existe cierto consenso en que, salvo ciertas excepciones, los niveles de eficiencia fueron

5. En el caso de Taiwan el control sobre la salida de capitales hacia el exterior tendió, en cambio, a agudizar la brecha entre ambas variables en favor de mayores niveles de ahorro.

relativamente bajos, desestimulando por lo tanto la inversión privada (ver Malasia, punto B.3.1.). Como señalamos más arriba el aumento de la inversión en los países considerados se canalizó fundamentalmente hacia los sectores comercializables. De allí que el crecimiento y direccionamiento de la inversión guarda una estrecha relación con las políticas industriales y comerciales desarrolladas por estos países que pasamos a analizar en la sección siguiente.

C. POLITICAS COMERCIALES, INDUSTRIALES Y TECNOLOGICAS.

A continuación señalaremos los principales instrumentos utilizados por los países del sudeste asiático a los efectos de promover una estrategia exportadora. Sin embargo, la clave del éxito de estos países reside, más allá de los instrumentos en sí, en la forma en que fueron gestionados. Corea y Taiwan se destacan por haber implementado integralmente las distintas políticas (comerciales, industriales y tecnológicas) a partir de los objetivos que los organismos de planificación fijaban para cada período de desarrollo económico. Ambos países no sólo llevaron adelante políticas funcionales dirigidas a solucionar las fallas de mercado más generales (como las relacionadas con problemas de desarrollo de la infraestructura, educación, Investigación y Desarrollo -IyD-, etc.) sino que también desarrollaron políticas fuertemente selectivas. El aspecto más importante es, sin embargo, el hecho de que todas las políticas de incentivos se acompañaron de requerimientos en términos de precios de venta, contenido local, y, fundamentalmente, exportaciones. En la medida en que, a través de las políticas de incentivo o protección, se aliviaba la disciplina proveniente del mercado internacional, el estado ocupó un rol de disciplinador exigiendo una performance competitiva a las industrias que promovía.⁶ Como señala el Banco Mundial (1993) las intervenciones gubernamentales en estos dos países fueron en ciertos casos exitosas en tanto dieron lugar a un crecimiento más rápido y más igualitario del que hubiera tenido lugar sin las mismas. Pero como plantea dicho informe, y como se desprende del estudio de estos países, el éxito de las políticas comerciales e industriales está estrechamente ligado al grado de fortaleza institucional y de autonomía relativa alcanzado por las oficinas públicas encargadas de implementarlas.⁷ En esta gestión de la disciplina sobre los capitales

6. Este disciplina-miento público fue incluso más allá que el de mercado cuando Taiwán, por ejemplo, imponía controles de calidad públicos a las exportaciones de bienes intentando impedir que exportadores ineficientes dañaran la confiabilidad mundial en los productos de la nación.

7. Para una discusión teórica sobre la capacidad del estado para llevar adelante políticas comerciales e industriales eficaces, ver Bekerman y Sir-lin, 1994.

privados tuvo un papel fundamental la fijación, junto a los distintos incentivos otorgados, de metas de exportación. Ello significó para Corea y Taiwan poder someter a sus industrias a la competencia internacional en los mercados de exportación al mismo tiempo que se regulaba su exposición en el mercado interno. Asimismo, y cumpliendo con los preceptos básicos de la promoción de industrias incipientes, los incentivos tendieron a ser temporales y los sectores promovidos fueron cambiando con el tiempo a medida que lograban alcanzar niveles de eficiencia adecuados (o que se evidenciaba la incapacidad para lograr este objetivo y se intentaban políticas alternativas).⁸ De esta manera, las políticas selectivas no se difundieron a un conjunto inmanejable de sectores, lo que permitió un mejor control de cada proyecto, un menor costo fiscal, y menores distorsiones de precios para el resto de la industria. Se podría decir que la intervención pública en Malasia y Tailandia fue menos activa y también menos eficaz en términos de los criterios especificados más arriba. Efectivamente, no siempre hubo una coordinación satisfactoria entre las distintas esferas de política. Particularmente débiles fueron los intentos de asegurar, a través de la política dirigida hacia la inversión extranjera directa, una transferencia más fluida de tecnología hacia los productores domésticos. En el caso de Malasia, el determinante redistributivo a favor de los malayos nativos que subyacía en todas las políticas industriales fue origen de muchas ineficiencias (tanto en las empresas públicas como en los emprendimientos privados promocionados). Por otro lado, el hecho de que ambos países tuvieran dotaciones abundantes de recursos naturales, sumado a un contexto geopolítico menos conflictivo, hizo que la industrialización y exportación de manufacturas no tuviera un carácter tan fuertemente estratégico. Estos elementos, sumados a la entrada más reciente de estos países al mercado internacional de manufacturas en un contexto menos expansivo, tal vez ayuden a explicar su menor performance comparativa en términos de crecimiento económico y, fundamentalmente, la menor transmisión de capacidad tecnológica hacia el conjunto del sector industrial (ver Tailandia, punto B.3. y Malasia, punto C.).

C.1. LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA COMERCIAL E INDUSTRIAL.

Los cuatro países estudiados realizaron una primera fase de sustitución de importaciones. Mientras que en Corea y Taiwan dicho proceso se basó

8. El problema clave que se presenta en este contexto está ligado a las secuencias o decisiones acerca de: a) cuando es el momento de restringir la libre importación de productos de alta tecnología para permitir que los productores domésticos puedan aprender a producirlos a costos y calidad internacional y b) cuando es el momento de terminar con la protección de esos productos de alta tecnología y abrir el mercado de los mismos a la competencia internacional. (Amsden, '93).

fundamentalmente en políticas comerciales de protección, en Malasia y Tailandia se combinaron en un primer momento políticas comerciales restrictivas con incentivos fiscales a la inversión.

Problemas de balanza comercial, de saturación del mercado interno, etc., llevaron a las autoridades públicas a replantearse el régimen de política (en los sesenta en Corea y Taiwan, y en los setenta en Malasia y Tailandia), incorporando al esquema de sustitución de importaciones un fuerte régimen de promoción de exportaciones. Los procesos de liberalización comercial tuvieron, por lo tanto, un carácter gradual en los que se combinó mayores niveles de apertura para los sectores más competitivos con una protección selectiva para las industrias infantiles. Es decir que se fueron estableciendo a lo largo del proceso criterios selectivos y transitorios de protección, en coordinación con otros instrumentos, a los efectos de orientar la producción y las exportaciones hacia sectores de mayor valor agregado. Por otro lado, es importante señalar que hacia principios de los años ochenta, cuando la acumulación de deuda externa tornó necesario para estos países (con la excepción de Taiwan) realizar un fuerte ajuste externo, los mismos no recurrieron a aumentar masivamente las barreras a la importación. Esto resguardó la coherencia de la política comercial como estrategia competitiva y evitó un retraso en la capacidad productiva y tecnológica de dichos países.⁹ Marcando un radical contraste, las economías de América Latina (y especialmente la de Brasil) tendieron a relegar en esos momentos a un segundo plano los aspectos relacionados con la competitividad internacional y apuntaron a resolver las mayores restricciones externas a través de un aumento en los niveles de protección (Bekerman, 1993). Este tal vez sea un aspecto que ayude a explicar la diferente performance competitiva que muestran las economías de América Latina y el sudeste asiático durante los años ochenta. La base de los esquemas iniciales de promoción de exportaciones era igualar los incentivos a las ventas al mercado doméstico y al mercado internacional. La eliminación del sesgo anti-exportador derivado de la protección, se dio a través de un conjunto de instrumentos de política comercial, crediticia y fiscal dirigidos a otorgar condiciones virtuales de librecomercio para los sectores exportadores. Si bien en todos los países se utilizaron los instrumentos clásicos de promoción de exportaciones (exenciones sobre tarifas de importación de insumos y sobre impuestos indirectos, draw-

9. Tanto Corea como Malasia y Tailandia acumularon importantes deudas externas entre mediados de las décadas del setenta y ochenta. Sin embargo, la carga de la misma y los esfuerzos de ajuste externo han sido mucho menores que en otros países en vías de desarrollo. Ello se debió básicamente a dos factores: en primer lugar, la activa intervención pública en la intermediación del ahorro y la inversión aseguró la canalización de los recursos externos hacia la actividad productiva; en segundo lugar, el mayor grado de apertura exportadora llevó a que la relación entre servicio y amortización de deuda y exportaciones sea relativamente baja (ver cuadro 5).

backs, financiamiento a la exportación a tasas subsidiadas, zonas de promoción de exportaciones etc.), cada caso nacional muestra un perfil específico en el mix de incentivos otorgados. En el caso coreano algunos autores consideran que la financiación del comercio exterior fue el instrumento que más contribuyó al éxito de la estrategia exportadora (Rhee, 1989). Este financiamiento fue básicamente canalizado a través del sistema bancario mediante mecanismos de redescuento instrumentados por el Banco de Corea que se extendieron también a los exportadores indirectos (ver Corea, punto C.2.2.). Mientras que el financiamiento de corto plazo (de pre y post-embarque) apuntó a asegurar un acceso fácil a la exportación ya programada, el de largo buscó la diversificación industrial a través del desarrollo de la inversión en nuevos productos o sectores definidos como prioritarios (Kim, 1993). El financiamiento de las exportaciones también fue un instrumento importante en Taiwan. En este caso, una proporción significativa de las facilidades crediticias provino de las grandes empresas públicas proveedoras de insumos intermedios. La concertación de metas anuales de exportación entre el estado y las empresas privadas fue otro factor importante en la expansión exportadora coreana y taiwanesa. En ambos países, las metas de exportación fueron establecidas como requisito para el acceso a los distintos tipos de incentivos fiscales o de protección que el estado brindó a las industrias infantiles.

En Malasia y Tailandia el principal instrumento para la promoción de exportaciones fue la creación de zonas de procesamiento de exportaciones o de promoción de inversiones para la radicación de empresas transnacionales orientadas al mercado externo.¹⁰ Además se otorgó una variada gama de incentivos fiscales a la inversión que incluían exenciones a la renta, esquemas de depreciación acelerada, etc (ver Malasia y Tailandia, punto B.2.). Respecto del direccionamiento de la inversión hacia sectores estratégicos, cada uno de los países estudiados fijaron explícitamente (en muchos casos en sus planes plurianuales) una gama de sectores donde se debía acentuar el esfuerzo inversor. En efecto, junto a los incentivos generales a la inversión, se montaron incentivos adicionales y temporales para estos sectores. Esta modalidad permitió concentrar los esfuerzos privados, y apuntó a lograr la generación de externalidades positivas (tecnológicas, de formación de recursos humanos, etc.) asociadas a la incursión de varias empresas en los sectores seleccionados (ver Taiwan, puntos B.2. y B.4.1.). Por ejemplo, Taiwan en la década del cincuenta fomentó los sectores de productos textiles y accesorios, cueros y bicicletas; en la década del sesenta avanzó sobre la electrónica de consumo, relojería

10. Tal es así que, en el caso de Malasia, existe común acuerdo que fuera de estas zonas el sesgo anti-exportador siguió siendo muy elevado (Bruton, 1992).

y bienes de consumo duradero; en la década del setenta concentró esfuerzos en la industria pesada (petroquímica, siderurgia, astilleros) y en la del ochenta orientó los incentivos hacia los sectores de mayor contenido tecnológico (fundamentalmente la informática). Corea también fue modificando los sectores promocionados a lo largo de las distintas décadas, pero a partir de los años ochenta hace explícita una estrategia más horizontal orientada a ofrecer un apoyo uniforme a todos los sectores industriales y a atacar las imperfecciones más generales del mercado (como las relacionadas con el desarrollo tecnológico y la formación de recursos humanos). Precisamente el apoyo al desarrollo tecnológico se convirtió en el eje principal en reemplazo del crédito asignado en forma directa. Sin embargo, el rol del gobierno en la reestructuración de sectores productivos específicos continuó siendo activo (ver Corea, punto B.3.). Otro aspecto al que debieron hacer frente los países considerados para promover la industrialización exportadora fueron las fallas de mercado derivadas de la imperfecta información sobre los mercados de exportación. Además de crear una infraestructura institucional para apoyar la inserción en los mercados externos, Corea se convirtió en el único país periférico que desarrolló compañías de trading privadas, que exportan más del 50% del total de ese país, y que cuentan con la escala y los recursos suficientes como para incursionar con marcas propias en los mercados internacionales. En el caso de Taiwan, y constituyendo un aspecto central en la política de promoción de exportaciones, se destaca la agresiva actividad de marketing internacional puesta en marcha por las oficinas comerciales que el gobierno instaló en los principales centros del comercio mundial (ver Taiwan, punto B.3.).

C.2. POLÍTICAS HACIA LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA (IED).

La IED tuvo un rol fundamental en los procesos de desarrollo exportador de Malasia y Tailandia y en menor medida y diferente forma en el de Taiwan. Corea, por el contrario, tuvo con respecto a la IED una política sumamente restrictiva durante los primeros años del proceso de industrialización. Eso hizo que la misma tuviera un escaso impacto en este último país hasta que esas restricciones se fueron liberalizando durante los años ochenta, para comenzar a crecer marcadamente hacia fines de esa década. La IED impacta en el proceso de industrialización exportadora a partir de tres aspectos: la contribución al ahorro doméstico, la provisión de la tecnología y experiencia productiva necesarias para alcanzar niveles adecuados de competitividad, y el acceso a los mercados internacionales. La participación de la IED ha alcanzado un nivel relativamente importante en la inversión total de Malasia y Tailandia. Pero la contribución fundamental de la misma no se vincula tanto con el acceso al ahorro externo. El

rol fundamental de la IED en Malasia y Tailandia se relaciona, más bien, con la implementación de proyectos orientados hacia la exportación que requieren de cierta capacidad tecnológica. En efecto, los sectores exportadores de manufacturas de tecnología relativamente avanzada fueron mayoritariamente desarrollados por empresas transnacionales. La política de incentivo a la IED de estos países se basó en un tratamiento igual -y a veces hasta más ventajoso- que el correspondiente a los capitales nacionales, lo que permitió a los inversores externos aprovechar los importantes incentivos fiscales ofrecidos por esos países. La forma que asumió la IED en Malasia y Tailandia generó, sin embargo, estructuras productivas relativamente desintegradas debido a que las empresas transnacionales privilegiaron modalidades productivas con pocos encadenamientos hacia el resto de la economía. Además, si bien sus plantas operan con tecnologías avanzadas, la acumulación de acervo tecnológico local parece haber sido baja hasta el momento (ver Malasia y Tailandia, punto C.).¹¹

En el caso de Taiwan, la IED también fue promovida pero la gestión de la misma fue mucho más controlada que en los dos casos anteriores. El estado participó directamente en los acuerdos de inversión promoviendo cláusulas que asegurasen una efectiva transferencia de tecnología hacia las firmas locales (en muchos casos públicas). La exigencia de participación de empresas nacionales a través de joint-ventures con empresas extranjeras facilitó el aprendizaje por parte de los directivos taiwaneses de las técnicas de gestión de las grandes empresas americanas y japonesas que invirtieron en su territorio.¹² En la opinión de algunos autores, esta gestión de la IED habría producido un proceso de crowding-in entre la misma y la inversión doméstica a partir de un conjunto de externalidades asociadas a la difusión del conocimiento tecnológico y del aprendizaje industrial (Wade, 1990). En síntesis, en Corea y Taiwan se hace mucho más énfasis en asegurar que la IED, orientada hacia sectores específicos, permita cristalizar transferencias de tecnología y acumular capacidad tecnológica interna. El menor carácter de enclave que ha tenido la IED en estos dos países se demuestra por el hecho de que mientras que el promedio mundial de valor agregado local en las zonas de procesamiento de exportaciones es del 25%, en el caso de las ubicadas en Taiwan y Corea llega al 50% (Banco Mundial, 1993).

C.3. POLÍTICA TECNOLÓGICA Y DE FORMACIÓN

11. Para que un país maximice los beneficios económicos de una transferencia de tecnología desde el exterior, esa tecnología debe difundirse al resto de la economía. En otras palabras, si una tecnología es importada por una firma determinada y su uso se limita sólo a dicha firma, el beneficio económico, derivado de la transferencia de esa tecnología, se limita considerablemente (Kim y Dahlman, 1992).

12. En este aspecto surge una diferencia notable con la exigencia de participación nacional que imponía Malasia y que estaba determinada básicamente por fines de redistribución en favor de la fracción de la población malaya nativa.

DE RECURSOS HUMANOS.

En la trayectoria tecnológica coreana y taiwanesa se pueden distinguir dos etapas principales.¹³ Una, inicial, que abarca un proceso de industrialización sustentado en sectores de tecnología madura y la etapa actual que arranca en los ochenta y que se apoya en sectores cuya competitividad depende en forma creciente del cambio tecnológico.

En ambos países el instrumento fundamental durante la primera etapa para la adquisición de tecnología extranjera y aprendizaje fueron las importaciones de bienes de capital y el reverse engineering. En Taiwan, a diferencia de Corea, se promovió, además la incorporación de tecnología vía contratos de licenciamiento y radicación de inversión extranjera. La activa participación pública en la negociación de ambas modalidades buscó de manera de asegurar una efectiva transferencia tecnológica. En esta etapa, la falta de una demanda local por innovaciones restó efectividad en ambos países a aquellos instrumentos orientados a la constitución de un sistema de investigación y desarrollo propio. A mediados de los setenta se comenzó a perfilar en los dos países el agotamiento del modelo exportador basado en industrias maduras. Esto planteó la necesidad de constituir una infraestructura científica y tecnológica de manera de anticipar futuras demandas en esa materia. Corea se embarcó entonces en la construcción de la Ciudad Científica de Daedok, mientras que en Taiwan se crearon un diversos de institutos públicos de investigación entre los que se destacó el Servicio de Organización e Investigación Electrónica. La década de los ochenta marcó un punto de inflexión respecto de la etapa anterior (ver Corea, punto C.1. y Taiwan, punto C.). El creciente proteccionismo de los países industrializados en materia de transferencia de tecnología unida y la exigencia de suscribir acuerdos de respeto a la propiedad intelectual obligó a un replanteo de la política tecnológica en el sentido de reforzar la generación de innovación propia. En Taiwan, se implementaron una serie de medidas, entre las que cabe resaltar la constitución del Parque Industrial Científico de Hsinchu. En este parque, orientado hacia empresas de alta tecnología, el estado otorga, para fomentar la IyD, facilidades crediticias y fiscales adicionales a las que recibe el resto del sector privado. En Corea fueron levantados los controles sobre las licencias y la IED, se reforzó la inversión pública en investigación y desarrollo y se fomentó, con un éxito

13. Más allá de las similitudes en la estrategia tecnológica de estas dos naciones, cabe destacar que las mismas reflejan una diferencia básica que proviene de la distinta estructura de organización industrial prevaleciente en cada nación. Mientras que en Corea la consolidación de grandes grupos económicos permitió generar unidades económicas capaces de afrontar individualmente los esfuerzos de IyD, en Taiwán (donde predominan las PyMES) el estado debió asumir un rol mucho más activo.

remarcable, la inversión privada en ese campo. En ambos países se brindaron también crecientes estímulos para el desarrollo tecnológico en las PyMES. Estas estrategias de oferta tecnológica fueron acompañadas por medidas que procuraron incentivar la demanda de nuevas tecnologías por parte del sector privado y que tendieron a crear los mecanismos institucionales adecuados para reforzar los nexos entre oferta y demanda.¹⁴ La demanda de tecnología se incentivó a través de compras del estado (como la decisión del gobierno coreano de incorporar masivamente equipos de computación), de la apertura comercial (que obligó a las empresas locales a fortalecer su competitividad frente a sus competidores) y del estímulo a las exportaciones de bienes con mayor requerimiento tecnológico. En cuanto al nexo entre oferta y demanda de tecnología, ambos gobiernos tendieron a imprimirle una orientación fuertemente comercial a sus institutos de investigación. Tal es el caso, por ejemplo, de la Corporación de Tecnología Avanzada de Corea, que fue creada por el gobierno precisamente para comercializar los productos y procesos desarrollados por sus organismos de investigación. Las trayectorias tecnológicas de Malasia y Tailandia son radicalmente diferentes a las de Corea y Taiwan (ver Tailandia, punto B.3. y Malasia, punto C.). En estos casos, el modelo exportador de manufacturas se basó en la utilización de tecnologías provistas por las empresas transnacionales. La transferencia de tecnología hacia las firmas locales ha sido mucho menor que la experimentada en los casos anteriores (en parte por su mayor carácter de enclave). A su vez, distintos autores coinciden en que las políticas tendientes a generar capacidad tecnológica local han sido débiles y relativamente ineficaces (Bruton, 1992; Dahlman y Brimble, 1990; Noland, 1990). En estos países el gasto en investigación y desarrollo es una pequeña proporción del producto y se concentra en su mayor parte en el sector público. La participación de los gastos en I&D en el PBI no superaba, hacia fines de los ochenta, el 0,2% y el 0,6%, en Tailandia y Malasia respectivamente, comparada con el 2% en Corea. A su vez, la contribución del sector privado tailandés en el total de I&D representó apenas el 3% en 1987, mientras que en Corea dicho porcentaje ascendió a 80%.

Una de las razones por la cual Corea y Taiwan han podido asimilar la tecnología extranjera y desarrollar una capacidad propia de generar innovaciones ha sido su gran dotación de recursos humanos técnicos altamente calificados. Dichos recursos fueron desarrollados a partir de

14. En efecto, por política tecnológica en sentido estricto se entiende únicamente a los instrumentos directos utilizados para estimular la capacidad tecnológica. Sin embargo, para que una política tecnológica sea eficaz es necesario tener en cuenta además de las estrategias que apuntan a estimular la oferta de tecnología, otros factores que inciden sobre la demanda de tecnología y la articulación entre ésta y su oferta. (Kim y Dahlmann, 1992).

políticas educativas en las que una planificación activa de la oferta educativa incorporaba los requerimientos presentes y futuros de del sector productivo. De esta manera se verificó que en las primeras etapas de desarrollo industrial de estos países se puso fuerte énfasis en la formación de técnicos y luego en una fase más avanzada la atención se focalizó en la educación de profesionales científicos, básicamente ingenieros. En Tailandia y, en menor medida, en Malasia, el esfuerzo de formación de recursos humanos ha sido mucho más reducido. El enrolamiento universitario es marcadamente inferior respecto de Corea y Taiwan con el agravante de que la educación se halla sesgada hacia carreras humanísticas y de escasa inserción laboral (ONUDI, 1992).

D. CAUSAS DEL “MILAGRO” ECONÓMICO ASIÁTICO Y DESAFÍOS FUTUROS.

El fuerte dinamismo de las economías del sudeste asiático en las últimas décadas ha sido uno de los fenómenos más salientes en la economía internacional en este período. Partiendo de niveles de ingreso per-cápita bajísimos en la inmediata posguerra, estas naciones han logrado superar, en muchos casos, a las economías latinoamericanas. Reflejando este espectacular crecimiento, la región del “Pacífico” se ha constituido en un eje de la economía mundial con un peso cada vez mayor. Como hemos visto a lo largo del trabajo existen diferencias entre Corea y Taiwan por un lado y Malasia y Tailandia por el otro en cuanto al momento en que el proceso de industrialización exportadora tuvo lugar, en cuanto a ciertas características del mismo, así como el escenario internacional al que se enfrentaron. Sin embargo las cuatro economías alcanzaron altos niveles de crecimiento y de diversificación exportadora. ¿Cuales son las razones del éxito alcanzado por estos países?

La principal conclusión que se desprende de este trabajo es que el éxito de estas economías es el resultado de políticas macroeconómicas orientadas a lograr la estabilidad y a incentivar el ahorro y la inversión combinadas con incentivos microeconómicos específicos (con distintos niveles de selectividad) basados en políticas comerciales, industriales y tecnológicas. En primer lugar, puede observarse la búsqueda del equilibrio macroeconómico a través de bajos niveles de inflación y la coordinación frecuente de las políticas cambiarias y comerciales a los efectos de dar estabilidad al tipo de cambio efectivo real. Un aspecto clave fue la neutralización de las diferencias en los tipos de cambio de exportación e importación (sesgo anti-exportador), aún en aquellos casos de bienes que contaban con altos niveles

de protección comercial. Por otro lado las altas tasas de ahorro que muestran estos países fueron impulsadas por políticas activas a nivel impositivo y financiero, mientras que su canalización hacia la inversión también fue promovida desde el estado. A nivel microeconómico puede observarse en estos países la utilización de políticas comerciales e industriales como verdaderas estrategias competitivas donde la capacidad de disciplinamiento del sector privado jugó un rol muy importante. Puede observarse también un impulso decisivo a políticas orientadas a eliminar las fallas de mercado más relevantes que pueden trabar el proceso de industrialización exportadora como la falta de conocimiento sobre mercados del exterior, las externalidades asociadas a la formación de recursos humanos calificados, etc. Un elemento fundamental del éxito alcanzado por Corea y Taiwan ha sido el desarrollo de una capacidad tecnológica propia a través de políticas tecnológicas que construyeron la oferta de tecnología y de políticas industriales y comerciales que alimentaron la demanda de las mismas. A pesar del éxito alcanzado los años noventa constituyen para estas naciones una década de enormes desafíos. Por un lado, Corea y Taiwan están sufriendo nuevos embates resultantes de su propio éxito exportador. Los mercados internacionales están imponiendo crecientes barreras proteccionistas a los productos menos avanzados tecnológicamente, al mismo tiempo que los países industrializados les restringen el acceso a las últimas tecnologías necesarias para competir en los nichos de productos más sofisticados. Un interrogante fundamental es, pues, en qué medida estos países podrán consolidar su especialización en productos de mayor contenido tecnológico a partir de esfuerzos propios de investigación y desarrollo. A esta situación se agregan nuevas demandas de reciprocidad internacional por las cuales se les exige el desmantelamiento de los distintos mecanismos institucionales que les permitieron a sus estados impulsar y controlar el sendero de expansión productiva. Por último, ambas naciones enfrentan el desafío de asegurar una apertura política que no afecte las bases de funcionamiento de la economía y que no menoscabe la gran autonomía relativa y capacidad de gestión que caracterizó a los estados autoritarios de las pasadas décadas. Tailandia y Malasia también se enfrentan a crecientes desafíos. Su esquema industrial-exportador se ve actualmente desafiado por una doble competencia. Por un lado, la que resulta de las distintas economías de la región (Indonesia, Sri Lanka, y fundamentalmente China) que cuentan con una mano de obra aún más barata y que se ofrecen como locaciones muy atractivas para los nuevos flujos de inversión directa. Por otro lado, sufren también la competencia de las mismas economías industrializadas que en el pasado han deslocalizado distintas industrias en países en vías de desarrollo y que actualmente están recuperando ventajas comparativas en algunos sectores gracias a la

masiva introducción de nuevos métodos automatizados de producción. La continuación del proceso de desarrollo exportador de estas naciones parece tener como requisito insoslayable el avance hacia sectores de mayor valor agregado, menos dependientes de la mano de obra barata como fuente de competitividad. Los desafíos son, pues, crear mecanismos institucionales que permitan la acumulación de capacidades tecnológicas propias, e impulsar la consolidación de sectores industriales locales que tornen menos dependientes a estas economías de la inversión extranjera directa (tanto en términos de provisión de tecnología como de comercialización internacional de la producción local). Para Malasia y Tailandia, estos desafíos significan, también, superar la vieja dicotomía entre la especialización basada en recursos naturales versus especialización industrial, de manera de aprovechar las ventajas naturales incorporando a los productos primarios un creciente valor agregado industrial. 34% anual y desde mediados de los ochenta las firmas han canalizado sus esfuerzos hacia la producción de computadoras de alta tecnología -con gran éxito, telecomunicaciones y automatización industrial.

II. POLITICA ECONOMICA E INSERCION INTERNACIONAL DE COREA DEL SUR.

INTRODUCCIÓN.

Corea del Sur ha mostrado durante los últimos veinticinco años tanto un crecimiento espectacular de sus niveles de producción y exportaciones como una significativa transformación de su estructura económica. La tasa de crecimiento promedio de su Producto Bruto Interno (PBI) supera el 9% anual mientras que el producto per cápita creció de 87 dólares (US\$) en 1962 a 5.523 en 1990 (ver Cuadro 1 del anexo). Sus exportaciones pasan -durante ese período- de 55 millones de US\$ a 65 mil millones en 1990 (se multiplican por más de mil) por lo que la tasa promedio de crecimiento de las mismas duplica a la de Japón. De ser el número 101 entre los países exportadores pasó actualmente a ocupar el lugar 14. El crecimiento de las exportaciones estimuló el aprendizaje así como la incorporación y difusión de tecnología, contribuyendo a aumentar los niveles de productividad. La consolidación de su estrategia exportadora generó una significativa transformación en la estructura productiva. La participación del sector manufacturero en el PBI pasa del 18% en 1965 al 31% en 1990 (ver cuadro 2 del anexo). Los cambios estructurales que muestra la economía coreana se reflejan además en la composición de sus exportaciones. La participación de los productos manufacturados en el total pasa del 59% en 1965 al 94% en 1990. Muy remarcable, como en el resto de los países considerados, es el aumento de las exportaciones de manufacturas en relación al PBI, reflejando una importante orientación de la inversión hacia estos sectores. Dentro de esas exportaciones se destaca la participación de la industrias químicas y pesadas que crece en ese período del 15% al 55% gracias al comportamiento de las exportaciones de acero, electrónicos, químicos y maquinaria y equipo de transporte (Amsden, 1989). A nivel macroeconómico Corea muestra a lo largo del período una tasa de inflación moderada (si bien mayor que la internacional) junto a una fuerte expansión en los niveles de ahorro e inversión.

Comenzaremos por señalar ciertas particularidades que presenta la economía coreana (sección A), para luego referirnos a las estrategias de promoción de exportaciones (B). En la sección C nos detendremos a analizar la política tecnológica y ciertos instrumentos de política comercial, para realizar finalmente algunas reflexiones

A. CARACTERÍSTICAS DE LA ECONOMÍA COREANA.

Corea es un país densamente poblado (57.000 km², 43,3 millones de habitantes) y con pocos recursos naturales. Perteneció al imperio japonés desde 1910 hasta fines de la segunda guerra mundial cuando la península fue dividida en dos partes. El período de dominación japonesa ofreció a los coreanos posibilidades de desarrollar un aprendizaje tecnológico y organizativo. La formación del capital humano tal vez sea uno de los legados más importantes del período colonial (Westphal, 1982). La guerra de 1950-53 entre el Norte y el Sur terminó reestableciendo las fronteras originales pero dejó a ambas regiones desbastadas y en una situación de fuerte dependencia económica y militar con respecto a las dos superpotencias. La República de Corea, que ocupa la parte Sur, fue gobernada en forma autoritaria por Syngam Rhee desde el final de la guerra hasta el derrocamiento del régimen en 1960. Durante ese período recibió importantes flujos de ayuda económica y militar de Estados Unidos, Entre 1953 y 1960 ese flujo fue del orden de los 2.000 millones de dólares (más del 8% del PBN), monto muy superior al recibido por los principales países de América Latina. Sin embargo este país gastaba en defensa una parte mayor de su PBN que otros países en desarrollo. Por otro lado esa ayuda tendió a reducirse durante los años sesenta y no estuvo nunca exenta de costos desde el punto de vista de su condicionalidad sobre la política económica. Por lo tanto si bien la ayuda fue un elemento político importante para consolidar el régimen y sentar las bases de la estabilidad económica en los cincuenta, la misma no parece explicar el rápido crecimiento industrial de los años posteriores (Jenkins, 1992). La reforma agraria que tuvo lugar en los años 50 abrió nuevas oportunidades económicas y sociales en las áreas rurales, permitió aliviar cuellos de botella en la oferta de alimentos y creó las condiciones iniciales para una distribución del ingreso más equitativa Sin embargo con el avance del proceso de industrialización se desarrollaron niveles muy altos de concentración económica que pueden haber actuado en contra de esa tendencia. En contraste con Taiwan, que no incentivó el desarrollo de empresas grandes de capital privado, el gobierno coreano fomentó intencionalmente la emergencia de los chaebol¹⁵ tanto para el desarrollo de economías de escala en tecnologías maduras como para impulsar a las industrias estratégicas. Para ello no sólo apoyó la formación de capital y la diversificación de estos conglomerados sino que contribuyó a su consolidación a través del incentivo al desarrollo de

15. Los chaebol son grandes grupos conglomerados cuyas actividades se extienden a diferentes sectores pero se concentran especialmente en las actividades industriales y en la construcción.

compañías de trading integradas. Pudieron, en consecuencia, desarrollar su propia capacidad de marketing, lo que les permitió insertarse en los mercados internacionales e imponer marcas propias. Pero la diferencia con otros países periféricos que promovieron el desarrollo de grandes empresas fue la disciplina que el estado ejerció sobre los chaebol penalizando los malos resultados e incentivando su actuación en industrias nuevas y riesgosas. Es así que solo tres de los diez mayores chaebol de 1965 quedaron en la lista en 1975 (Samsung, Goldstar y Sangyong) (Kim, 1993). La incorporación de la banca privada al sector público en 1960, con el fin de subordinar el sector financiero al proceso de industrialización, marca una clara diferenciación con el camino seguido en este campo por Japón, donde los grandes bancos pertenecieron desde un comienzo a los grandes conglomerados industriales. Por otro lado la debilidad estructural que muestra el sector financiero coreano llevó a una situación de déficit crónico y creciente en el sector público en la medida en que el mismo respondió durante los años sesenta y setenta a la creciente demanda de fondos para el desarrollo industrial. Hacia comienzos de los años sesenta asume el gobierno Chung Hee Park. Luego de un largo proceso de cambio social, el estado coreano muestra entonces un poder consolidado, sin manifestaciones relevantes de oposición por parte de las distintas clases sociales. La aristocracia fue disuelta por la reforma agraria, el sector financiero fue subordinado al estado, los trabajadores eran aún un porcentaje pequeño de la población y los campesinos quedaron atomizados en pequeñas propiedades (Amsden, 1989). Para algunos autores, esta consolidación del poder del estado frente a los distintos actores económicos jugó un rol importante en asegurar el éxito de la estrategia exportadora. Permitted la implantación de mecanismos institucionales que hicieron posible tomar decisiones políticas con rapidez y disponer de la información necesaria para llevar adelante y modificar las políticas de incentivos. (Rhee, Ross-Larson and Pursell, 1984). Es decir que permitió al estado ejercer un poder de disciplina sobre los gerentes y propietarios de empresas (Amsden, 1989). Pero muy especialmente posibilitó el desarrollo de una estrategia en donde -como ya señalamos para el caso de los chaebol- los incentivos ofrecidos por el estado al sector privado estaban sujetos a metas que las empresas debían lograr en términos de mayores exportaciones o de sustitución de importaciones. Otro aspecto particular de la estrategia coreana fue las políticas restrictivas seguidas en relación a la inversión extranjera directa (IED) y a las licencias de tecnología durante los primeros años del proceso de industrialización. Esto hizo que las mismas tuvieran un impacto mínimo sobre la economía coreana hasta el comienzo de los años ochenta. La participación de la IED alcanzó al 1,3% del PBN durante el período 1972-80 (ver cuadro 1, de la sección C.1.2.)

La proximidad geográfica y las relaciones históricas con Japón han generado una fuerte influencia del modelo de desarrollo japonés sobre la economía coreana a través de la adopción -en algunos casos- de políticas similares y de la adquisición de tecnología. Una diferencia importante entre ambas economías es que Corea -a diferencia de Japón que llegó a los mercados internacionales a partir de empresas bien constituidas internamente- se volcó a los mercados externos con muy poca experiencia doméstica, apoyándose en fuertes importaciones de maquinaria y tecnología. Por eso Petri (1988) señala que las fuertes potencialidades desarrolladas a nivel de la expansión comercial y de la adquisición tecnológica fueron las que determinaron los cambios en la estructura productiva de Corea y de allí la importancia que adquirió su estrategia comercial.

B. LAS POLÍTICAS DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES.

Durante la segunda mitad de los años cincuenta Corea llevó adelante una política de sustitución de importaciones de bienes de consumo no duradero a través de instrumentos arancelarios y no arancelarios y de tipos de cambio múltiples. Si bien estos años muestran un crecimiento industrial considerable, el proceso encuentra sus limitaciones hacia principios de los años sesenta. Con la caída del Presidente Rhee, comienzan a efectuarse profundas reformas orientadas a promover el crecimiento de las exportaciones. Pueden distinguirse tres etapas en las políticas llevadas adelante a tal fin en Corea. - Un período inicial de expansión exportadora, entre 1961 y 1973. -Una fase que apunta a promover cambios en las ventajas comparativas a través de una fuerte intervención selectiva en favor de la industrias química y pesada, entre 1973 y 1979.- Un proceso de liberalización iniciado en 1979.

B.1. EL PERÍODO INICIAL DE EXPANSIÓN EXPORTADORA.

El período 1961-73 muestra la combinación de una agresiva orientación exportadora con una estrategia de sustitución de importaciones de carácter selectivo. Esto se hizo posible a través del uso de un amplio sistema de incentivos orientados a neutralizar los efectos adversos de la protección sobre las actividades exportadoras. Esta etapa está marcada por cambios importantes en la esfera macroeconómica que hicieron posible que los instrumentos de política cambiaria, comercial y financiera actuaran de manera integrada. En 1965 se produjo una devaluación del 100%, se

duplicaron las tasas de interés sobre depósitos y créditos locales (hacia fines de la década esas tasas se tornaron positivas en términos reales); y se establecieron créditos preferenciales para los programas de exportación. El control que el gobierno ejercía sobre la banca, le permitió asegurar a los exportadores una financiación adecuada para su capital de trabajo. Es decir que el sistema de estímulos directos e indirectos para la exportación establecido entonces apuntó a asegurar un sistema virtual de libre comercio para los exportadores así como a asegurarles un rápido financiamiento para su capital de trabajo. El esquema incluía los siguientes incentivos (Bekerman, 1986):

- Acceso automático a créditos bancarios subsidiados para el capital de trabajo y para las importaciones de insumos necesarios para producir los bienes exportados.
- Acceso irrestricto y libre de aranceles para las importaciones de insumos requeridos para exportar.
- Exención de impuestos indirectos a la compra de bienes importados o nacionales destinados a la exportación o a la producción de bienes exportables.
- Reducción de los impuestos al ingreso generado por las actividades exportadoras.
- Tarifas preferenciales de energía para la producción y el transporte de productos exportables.¹⁶

La mencionada devaluación y el sistema de incentivos a los exportadores produjo un fuerte aumento en la tasa de cambio efectiva que después tendió a estabilizarse en términos reales hasta fines de la década. Costos adicionales para los exportadores generados durante periodos temporarios de sobrevaluación fueron compensados por cambios en el nivel de ciertos incentivos como las tasas preferenciales de interés. Durante 1970-73 nuevos aumentos en la tasa de cambio efectiva llevaron al gobierno a eliminar las exenciones de impuestos sobre el ingreso proveniente de exportaciones y a reducir los subsidios sobre las tasas de interés. Es decir que las políticas de incentivos se fueron modificando a los efectos de compensar a los exportadores por posibles distorsiones resultantes de políticas aplicadas con otros fines -como la protección o la sobrevaluación

16. Para un análisis más detallado de estos instrumentos ver el punto C.2.

del tipo de cambio.¹⁷ Existen diferencias de opinión entre algunos autores en cuanto al grado de selectividad que asumió la intervención durante este período. Para Hyun fue un tipo de intervención esencialmente no diferenciada entre las distintas industrias, con un modesto sesgo en favor de las exportaciones, por lo que la estructura exportadora resultante refleja -a pesar de la protección a las importaciones- las ventajas comparativas existentes. (Hyun, 1992). Para Westphal (1992), en cambio, la intervención tuvo un carácter neutral para las industrias ya establecidas¹⁸ y no neutral y de carácter selectivo para ciertas industrias nacientes. Al comienzo de los años sesenta el autor incluye en esta última categoría a sectores como el cemento, fertilizantes y refinerías de petróleo, mientras que entre 1968 y 1973 la intervención selectiva se concentró en bienes intermedios como acero y petroquímica. Esta posición es compartida por Amsden (1989) quien señala que cada cambio importante en la diversificación industrial de las décadas de los sesenta y setenta fue instigado por el estado ya sea a través de medidas de protección o de la promoción de proyectos que sustituyeran compras en el exterior. Los resultados económicos de este período fueron altamente exitosos. Durante los dos primeros planes quinquenales de 1962-66 y 1967-71 el crecimiento anual del PBN alcanza a un promedio del 9% liderado por el crecimiento de las exportaciones -que alcanza en el período una tasa anual promedio en términos reales del 40%- y de la inversión, que de representar el 13% del PBN en 1962 pasa al 25% en 1971.

La tasa de ahorro -que era muy baja en etapas anteriores- se mantiene en el período en niveles cercanos al 16% del PBN lo que obliga a obtener préstamos externos para cubrir la brecha con la inversión. El dinámico comportamiento de las exportaciones hizo posible este acceso a los fondos externos a la vez que el carácter trabajo-intensivo de las mismas elevó rápidamente los niveles de ocupación en el sector manufacturero: hacia 1971 este sector empleaba el doble de personas que en 1963. Las principales exportaciones manufactureras pertenecían a la industria liviana, especialmente textiles, madera, calzado y pelucas.

B.2. EL DESARROLLO DE LA INDUSTRIA PESADA Y QUÍMICA. ENTRE 1973 Y 1979.

Hacia el principio de los años setenta el gobierno llega al convencimiento

17. Por ejemplo para 1968 los niveles de subsidio alcanzaron al 8% del valor de las exportaciones, nivel muy cercano al de sobrevaluación de la moneda que se estimó en un 9% con respecto a una situación de libre comercio (Westphal, 1992).

18. Una política neutral en relación a las exportaciones significa que la producción orientada hacia los mercados externos no sea menos rentable que la destinada al mercado interno.

de que la estructura industrial coreana necesitaba ser diversificada hacia nuevos sectores y que las inversiones en gran escala requeridas para ello no serían asumidas por los empresarios a menos que el sector oficial tomara un liderazgo decisivo. Con el inicio del tercer plan quinquenal (1972-78) se intensifica la sustitución de importaciones a través de una estrategia de desarrollo sectorial orientada hacia la industria pesada y química.¹⁹ Es un período de fuerte intervención selectiva en favor de estos sectores a través de medidas de protección, créditos subsidiados de largo plazo y regulaciones que afectan la entrada de empresas en los mismos. En febrero de 1973 se realizó una reforma tarifaria tendiente a estimular la sustitución de importaciones en industrias nacientes y a reducir la protección en las ramas tradicionales. Por otro lado si bien los créditos para capital de trabajo eran accesibles para todos los exportadores, el acceso subsidiado al capital de largo plazo fue solo asignado a las primeras (Amsden 1989). En el caso de bienes de capital -cuya importación gozó de distintas facilidades durante los años 1960- no sólo se aumentaron los aranceles, sino que también se eliminaron las exenciones impositivas a su importación, mientras que se otorgaron créditos subsidiados de largo plazo para la producción y compra interna de maquinaria. La protección fue el incentivo principal de las industrias nacientes, pero la misma afectó sólo a las ventas internas. En estas ventas podían aplicar precios discriminatorios lo que les permitió sustentar la expansión inicial de las exportaciones. Pero un sistema de objetivos de exportación determinaba que proporciones crecientes de su producción debía ser colocada en los mercados externos a precios internacionales. Y esto las obligaba a reducir permanentemente el costo marginal a través de aumentos en la productividad (Westphal, 1992). El gobierno incentivó además un desarrollo industrial verticalmente integrado a nivel nacional, al determinar -para ciertos sectores- la utilización de proporciones crecientes de insumos procedentes de productores locales. A los efectos de financiar a las industrias nacientes se estableció un Fondo Nacional de Inversiones que incorporó los fondos de pensión de los empleados públicos y los ahorros privados del sector bancario. Si bien este período muestra una fuerte elevación en la tasa de ahorro (28,8% del PBN en 1979) la misma sigue siendo insuficiente para financiar los altísimos niveles de inversión (35,6%). El gobierno recurrió a los préstamos externos para financiar las inversiones en la industria pesada por lo que la deuda externa creció de 4.300 millones de US\$ en 1973 a 20.500 millones en 1979. Sin embargo la proporción entre la deuda y el PBN se mantuvo constante (en alrededor del 31%) durante la década, demostrando el impacto positivo del fuerte impulso exportador sobre el

19. En Corea estas industrias incluyen los productos intermedios básicos como el acero y la petroquímica, la maquinaria eléctrica y no eléctrica y el equipo de transporte.

crecimiento (Amsden, 1993). En efecto, el crecimiento de las exportaciones alcanzó al 28% anual, en un contexto de fuerte expansión y profunda transformación estructural del sector industrial, que se trasladó hacia la composición de las ventas externas. La participación de las industrias pesadas y químicas en las exportaciones totales pasó del 21,3% en 1972 al 40% en 1980 y al 60% en 1984 (Amsden, 1989). Se dan casos de particular crecimiento como el de los barcos cuya participación en las exportaciones totales pasa del 0,06% en 1973 al 16% en 1984. La expansión anual promedio del PBN fue aún mayor que en el período anterior: alcanzó al 10,8% entre 1972 y 1978. Pero esta estrategia tuvo también sus efectos negativos: las bajas tasas de interés de los créditos otorgados a los proyectos promocionados, -en general de larga maduración- junto a proyecciones demasiado optimistas sobre las perspectivas del comercio mundial generaron niveles excesivos de inversión en sectores capital-intensivos como equipos de generación, maquinaria pesada y motores diesel. El déficit fiscal aumentó al igual que la inflación, mientras que el gran auge de las inversiones junto a un ambicioso plan de desarrollo del gobierno contribuyeron a generar, hacia fines de la década, una fuerte presión sobre la balanza de pagos.

B.3. PROGRAMA DE LIBERALIZACIÓN DESDE 1979.

El déficit externo -agudizado por los efectos del segundo shock petrolero y por la recesión internacional- llevó a un fuerte ajuste durante el período 1979-81. En 1980, Corea sufre la peor situación económica en 20 años dada por una caída del 5,2% de su PBN, una inflación anual del 38%, y el mayor déficit de su historia en la cuenta corriente. Es entonces cuando el gobierno abandona la estrategia en favor de las industrias promovidas en el período anterior y se embarca en un programa de liberalización económica. Las reformas comprenden al sector financiero, a través de la privatización de los bancos y la elevación de las tasas de interés, y una fuerte liberalización de las importaciones: la participación de los productos que pueden ser importados sin licencia previa pasa del 68% en 1980 al 95% en 1988 (Allgeier, 1988) mientras que las tarifas sobre productos manufacturados caen de un promedio del 32% en 1980 al 12% en 1989. La política cambiaria pasa del sistema fijo a un sistema flotante controlado que permite fluctuaciones del won frente al dolar, dentro de un rango definido. La liberalización se extendió a las regulaciones sobre inversiones extranjeras. Desde 1980 estas inversiones pueden llegar a tener hasta el 100% de la propiedad en varias industrias. En 1984 el gobierno pasó de una lista positiva (únicas actividades en las que era posible la inversión

extranjera) a una lista negativa (actividades que mantenían restricciones) y esta última fue gradualmente reducida desde el 34% al 20% de todas las industrias en 1988 (Korean Overseas Information Office, 1990).²⁰ Desde 1981 se llevaron a cabo medidas drásticas para reducir el déficit fiscal, entre ellas se trató de limitar los gastos a la disponibilidad de recursos y los mismos fueron presupuestados a niveles inferiores a las tasas esperadas de crecimiento. Como resultado el déficit fiscal crónico se transformó en pequeño superavit para el período 1987-89. A partir de entonces la cuentas públicas volvieron a mostrarse negativas (K.O.I.S, 1990). El fuerte crecimiento de los conglomerados y del poder económico de los mismos llevó al gobierno a establece en 1980 una ley de regulación de los monopolios y de prohibición de acciones que limiten la competencia. Al mismo tiempo se llevó adelante una política de promoción de las empresas pequeñas y medianas aumentando su acceso al crédito, promoviendo transferencias de tecnología hacia las mismas, mejorando la red de información sobre los mercados e incentivando una mayor fluidez en sus canales de distribución y marketing. Los lineamientos explícitos de la nueva estrategia apuntan a atacar las imperfecciones del mercado en campos tales como el desarrollo tecnológico y la formación de recursos humanos, y plantean un apoyo uniforme a todos los sectores industriales. La ley de desarrollo industrial de 1985 deja de lado la promoción de tipo selectivo. El apoyo al desarrollo tecnológico se convierte en la directriz principal de política en reemplazo de la asignación directa del crédito.

Sin embargo, Amsden (1993) señala que durante el Sexto Plan Quinquenal (1987-1991) el proceso de liberalización tomó crecientemente dos vías. Una a la que denomina de fast-track que incluye una gran cantidad de productos que quedan bajo protección nula porque ya son claramente competitivos. La segunda es la tecnológica o tech-track que incluye medidas de protección y subsidio para una cantidad pequeña, pero crítica, de productos de alta tecnología en la que la industria coreana está aprendiendo a producir competitivamente. Las medidas de protección son básicamente de carácter no tarifario. Incluyen a la política de diversificación de importaciones que restringe las importaciones de determinados bienes desde Japón y desde empresas japonesas que operan en economías de bajos salarios (bajo el argumento de que es necesario reducir el fuerte déficit con ese país). Ciertos productos (farmacéuticos, químicos, telecomunicaciones) se encuentran comprendidos dentro de regulaciones de protección del

20. Los niveles de liberalización fluctúan ampliamente entre los distintos sectores. La agricultura tiene una tasa de liberalización del 22.5%, los servicios del 58% y las industria manufacturera del 92,5%. Pero aún en los sectores más liberalizados se mantiene una fuerte influencia del gobierno en cuanto a los parámetros de la inversión a ser aprobada.

consumidor y del medio ambiente que actúan de hecho como barreras no tarifarias. Por otro lado, en 1987 se estableció un nuevo esquema de sustitución de importaciones que abarca rubros pertenecientes a maquinarias y partes y a materias primas (Kim y Dahlman, 1991). Pero además de las medidas de protección en favor de sectores de alta tecnología, el gobierno en los hechos continuó teniendo un rol activo en la reestructuración de sectores productivos en declinación. Participó en la racionalización de industrias como barcos, construcciones, y fertilizantes determinando estrategias ligadas a fusiones o cierres. Asimismo concedió al sector textil créditos subsidiados a tres años de plazo para modernizarse (Leipziger y Petri, 1992). El gobierno mantuvo también un rol activo en ciertos aspectos de la política crediticia. Ayudó por un lado a mantener la solvencia del sector financiero comprometido por la situación de algunas industrias claves. Por otro lado, llevó adelante distintas regulaciones crediticias ad hoc para restringir la participación de los grandes conglomerados. Estas regulaciones tendieron a limitar a un máximo del 65% la participación de los chaebol en los créditos bancarios nuevos y a evitar que éstos sean usados para especular con tierras. Sin embargo, a los efectos de promover la especialización se establecieron créditos adicionales para aquellos conglomerados que seleccionarán tres actividades centrales. Leipziger y Petri (1992) critican el apoyo a industrias en declinación porque las mismas no presentan las externalidades -economías de escala o de aprendizaje- que podrían justificar una política industrial activa. Para estos autores esa intervención se basa sobre todo en consideraciones políticas y en temores a los efectos de posibles quiebras en cadena sobre el sistema financiero. En ese sentido señalan que el gobierno coreano ha tenido más éxito en desligarse de las industrias nacientes que de aquellas en declinación. En cambio Hyun (1992) justifica esa estrategia por la existencia de fuertes imperfecciones del mercado ligadas en Corea a la inmadurez de los mecanismos privados de asignación de recursos. Pero señala que la misma no es sustentable más allá del corto plazo por lo que debe ser considerada como una transición gradual hacia una intervención menor. Corea pudo recuperarse rápidamente de la recesión de 1980 alcanzando en los años siguientes niveles de crecimiento muy superiores a los de las economías latinoamericanas. Para el periodo 1980-89 el PBN muestra una tasa de expansión del 10% anual que pasa al 7.5% durante 1990-91. El crecimiento de la productividad parece haber sido un factor crítico para esta recuperación y fue estimulado por la expansión de las exportaciones que permitió un mayor uso de la capacidad instalada. El comportamiento dinámico de las exportaciones está ligado a la puesta en marcha de proyectos de la industria pesada iniciados durante los años setenta como es el caso de la industria electrónica. El crecimiento de las

exportaciones de este sector alcanzó al 36,6% anual durante 1970-88 y hacia fines de ese período Corea se convirtió en uno de los seis mayores productores mundiales de productos electrónicos (K.O.I.S., 1990).²¹ El fuerte superávit en la cuenta corriente mostrado por la economía coreana durante 1986-88 sumado a mayores flujos externos de capital llevaron a una apreciación de la tasa de cambio -que alcanza al 40% para el período 1985-91-. Este proceso fue agudizado por crecientes demandas salariales que coincidieron con el reciente proceso de democratización. Se estima que el sector manufacturero ha registrado una pérdida considerable de competitividad desde el comienzo de la presente década (Corbo y Hernández, 1993). En 1991 la balanza comercial coreana fue deficitaria mostrando una posición negativa tanto frente a E.U., como a Japón y a la CEE. El gobierno trató de atenuar los efectos de la mayor liquidez derivada de la entrada de capitales a través de operaciones de mercado abierto y del pago de deuda externa. Como consecuencia la proporción de esta última con respecto al PBN se redujo en 1991 a un tercio del nivel alcanzado en 1985.

Durante los años ochenta se consolidó un cambio importante -ya iniciado en la década anterior- en las ventajas comparativas reveladas de la economía coreana. Este cambio implicó una nueva declinación de las industrias tradicionales, -trabajo intensivas- y la emergencia de industrias capital intensivas entre las que se destacan, además de la electrónica, las de equipos eléctricos, barcos, productos metálicos y siderúrgicos.

C. POLÍTICA TECNOLÓGICA E INSTRUMENTOS DE POLÍTICA COMERCIAL.

C.1. LA POLÍTICA TECNOLÓGICA.

Uno de los aspectos claves de la industrialización coreana fue la rápida adquisición de capacidad tecnológica. Que hizo posible su transformación de país básicamente agrícola durante los años cincuenta a importante exportador de computadoras y chips durante los años ochenta. Una parte importante del éxito coreano en la adquisición y difusión de tecnología se debe a la fuerte inversión realizada en recursos humanos. Corea ha superado a otros países de industrialización reciente en casi todos los índices correspondientes a educación. Los gastos en esta materia crecieron

21. Dentro de estos productos sobresale el comportamiento de los electrónicos de consumo (42% de de las exportaciones del sector en 1988) seguidos por partes y componentes (39%) y por equipos industriales (20%). El nivel tecnológico de estos últimos es aún bajo si se lo compara con el de los electrónicos de consumo. Sin embargo desde 1981 su producción creció al 34% anual y desde mediados de los ochenta las firmas han canalizado sus esfuerzos hacia la producción de computadoras de alta tecnología -con gran éxito-, telecomunicaciones y automatización industrial.

del 2,5 del total del presupuesto público en 1951 al 22% en los años ochenta. Kim y Dahlman (1992) distinguen dos etapas²² en la trayectoria tecnológica coreana las que se corresponden con distintas medidas de política. La primera abarcó un proceso de industrialización basado fundamentalmente en sectores de tecnología madura. La segunda etapa se extendió a sectores en los que la tecnología de proceso cambia rápidamente, es decir en los que la competitividad depende crecientemente del cambio tecnológico.

C.1.1. LA ETAPA INICIAL.

La falta de capacidad tecnológica que mostró Corea en las etapas iniciales de su estrategia exportadora la obligó a recurrir al empleo de tecnología extranjera. Sin embargo -como señalamos más arriba- durante los primeros años del proceso de industrialización las políticas relacionadas con la IED y las licencias internacionales fueron muy restrictivas. La actitud frente a la IED respondía a la idea de que si se permitía una saturación del mercado en ciertas áreas por parte de firmas extranjeras, éstas podrían liderar en el largo plazo el desarrollo tecnológico de esas áreas, limitando el acceso al mismo para las firmas nacionales (Asian Development Bank, 1985). Por otro lado, las tecnologías maduras pudieron ser adquiridas con relativa facilidad a través de otros medios: la adquisición de plantas llave en mano -como en el caso de las plantas de cemento, acero, y papel durante los años sesenta y setenta- o las importaciones de bienes de capital, realizadas a los efectos de aumentar la competitividad de las industrias usuarias de los mismos.

Las importaciones de bienes de capital y el proceso de reverse engineering se convirtieron en esta etapa en la fuente principal de adquisición de tecnología extranjera y aprendizaje. Como puede verse en el cuadro 1 de la sección C.1.2., la participación en valor de las importaciones de bienes de capital es abrumadoramente mayor que la correspondiente a la IED y a las licencias externas. El uso de este mecanismo -que algunos autores denominan informal- como medio de incorporar tecnología extranjera fue mucho mayor en Corea que en otros países de industrialización reciente. Esto se debió a la disponibilidad de recursos humanos y capacidad empresarial, que permitieron desarrollar un rápido proceso de aprendizaje a partir de los bienes de capital importados. Por otro lado la expansión del mercado resultante de las políticas gubernamentales de promoción de exportaciones y sustitución de

22. Esa trayectoria tecnológica tiene rasgos en común con otros países de industrialización reciente como Taiwan, Hong Kong y Singapur.

importaciones jugó un papel importante en la difusión de las tecnologías adquiridas porque dio lugar a la entrada de nuevas firmas y a una mayor movilidad del personal gerencial y técnico.²³ La participación de las agencias gubernamentales de investigación se limitó a ser de tipo consultivo y de identificación de fuentes tecnológicas. Esto permitió mejorar la capacidad negociadora de las industrias locales frente a los proveedores externos. Es que la ausencia de una demanda por innovaciones quitó efectividad -en esta etapa- a aquellos instrumentos que apuntaban a fortalecer un sistema propio de investigación y desarrollo (Kim y Dahlman, 1992). Sin embargo se va previendo la necesidad de largo plazo de crear una infraestructura científica y tecnológica. En 1974 se comienza la construcción de la Ciudad Científica de Daedok, cuya etapa inicial ya ha sido completada. Funcionan allí nueve institutos de investigación financiados por el gobierno, cinco privados y tres universidades que se han trasladado hacia dicha ciudad. Los institutos de IyD sean públicos o privados están siendo incentivados a trasladarse hacia allí para aprovechar las facilidades de información y personal calificado y aunar los esfuerzos oficiales, privados y académicos para el desarrollo científico (K.O.I.S., 1990).

C.1.2. LA ETAPA DE INNOVACIÓN.

Con el inicio de los años ochenta los países del norte van consolidando posiciones proteccionistas en relación a la transferencia tecnológica y favorables a la suscripción de patentes de propiedad intelectual. Esto fija serios límites a la adquisición de tecnología a través del reverse engineering. Por otro lado la creciente competencia de países con niveles salariales inferiores, vuelve crecientemente difícil para la economía coreana basar su crecimiento exportador en industrias maduras. Por lo tanto el esfuerzo tecnológico debió trasladarse desde el reverse engineering hacia la innovación propia. La nueva situación obligó a Corea a modificar su política tecnológica. Las mayores dificultades en el acceso a la tecnología extranjera por medios informales plantearon la necesidad de eliminar los controles sobre los contratos de licencias con proveedores tecnológicos del exterior y de otorgar mayor control sobre la propiedad a los inversores extranjeros. En consecuencia la IED y los contratos de licencias crecieron drásticamente en los años ochenta, especialmente hacia el final de dicha década (**ver cuadro A en pag. 49**).

Al mismo tiempo el gobierno aumentó drásticamente la inversión en IyD

23. Las fuertes importaciones de bienes de capital tuvieron el costo de retardar el desarrollo interno de esta industria que hasta mediados de los años setenta presentaba niveles de protección relativamente bajos.

y otorgó incentivos para el desarrollo de estas actividades por parte del sector privado. La participación en el PBN de los gastos en IyD creció del 0.32% en 1971 al 1.90% en 1988 alcanzando los 3.300 millones de dólares (K.O.I.S., 1990).²⁴ Es remarcable el aumento en la participación del sector privado en el total que pasa del 32% al 82% en ese período. Esta participación fue incentivada por el financiamiento preferencial otorgado a las actividades de IyD, y por deducciones impositivas otorgadas sobre gastos en las mismas, en la formación de recursos humanos, y en la comercialización de tecnologías desarrolladas localmente. Por ejemplo se estableció el Fondo de Reserva del Desarrollo Tecnológico por el cual una empresa puede destinar hasta el 20% de sus ganancias previas al pago de impuestos de un año determinado para ser usadas durante los cuatro años siguientes. Además se permitió realizar una depreciación acelerada sobre inversiones destinadas a IyD. El gobierno brindó incentivos a las grandes empresas para que establezcan por lo menos un centro de investigación propio, y a las PYMES para que organicen consorcios de IyD. Como resultado del sistema de incentivos, el número de institutos privados de investigación aumentó desde 52 en 1980 a 749 en 1990. Por otro lado el gobierno está llevando adelante proyectos tecnológicos que no pueden ser realizados por el sector privado. Estos proyectos son elegidos por el grado de intensividad tecnológica, ventaja comparativa potencial, conservación de energía, potencial de crecimiento y contribución al desarrollo social. Una de las mayores direcciones actuales en materia de política tecnológica se relaciona con la descentralización regional. Con vistas al desarrollo de complejos industriales el gobierno está promoviendo el establecimiento de industrias de alta tecnología en torno a la Ciudad Tecnológica de Daedok. Al mismo tiempo se están construyendo otros parques científicos en las mayores áreas industriales respondiendo a las necesidades de las mismas y formando una red de desarrollo tecnológico con el complejo de Daedock (K.O.I.S., 1990). Se establecieron además, servicios de extensión técnica para las PYMES a cargo de seis agencias públicas. Estos servicios incluyen desde asistencia para mejorar la calidad del producto hasta ayuda para implementar procesos de automatización basados en la microelectrónica. Un aspecto a remarcar de la política tecnológica es que las estrategias desarrolladas por el gobierno apuntaron no solo a estimular la oferta sino también la demanda de tecnologías nuevas por parte de las empresas a través de compras públicas -como en el caso de computadoras personales- de la liberalización comercial del mercado doméstico para incentivar la competencia, y del continuo énfasis en las exportaciones. Las políticas de promoción de IyD tuvieron un fuerte impacto en los años ochenta, cuando la innovación fue realmente percibida como una de las variables más importantes para aumentar la competitividad.

24. El objetivo es alcanzar el 5% del PBN para el año 2001.

C.2. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA COMERCIAL.

El gobierno coreano utilizó una serie de instrumentos para promover las exportaciones²⁵ de manera de compatibilizar un rápido proceso de crecimiento con un mercado interno pequeño. Aquí haremos referencia a los más importantes.

C.2.1 SISTEMA DE LIBRE COMERCIO PARA LOS EXPORTADORES.

Hacia mediados de los sesenta, cuando se define en Corea una estrategia de industrialización orientada hacia las exportaciones, se llevan adelante diversas medidas de liberalización de la economía. Pero esto no fue acompañado de una liberalización general del comercio exterior. Las importaciones destinadas al mercado interno permanecieron sujetas a tarifas y cuotas. Sin embargo los exportadores -tanto directos como indirectos- fueron colocados en un sistema virtual de libre comercio, de manera que enfrentarían precios internacionales no sólo para los productos destinados a los mercados externos, sino también para los insumos importados. Para ello se implementó en ese momento un sistema de exención tanto de tarifas como de impuestos indirectos para aquellos insumos importados que fueran destinados a la producción de bienes exportables. Y a los efectos de aumentar la eficacia administrativa se empleó un sistema pretabulado de coeficientes físicos de insumo producto. Hacia mediados de los años setenta los problemas de balance de pagos llevaron a cambiar el sistema de exención de tarifas por el de draw-back. En este caso una vez realizada la exportación los empresarios obtienen la devolución de las tarifas e impuestos indirectos pagados sobre insumos importados. Dado que el draw back ofrecía desventajas financieras con respecto al mecanismo anterior, se introduce más tarde un sistema de pago diferido de tarifas e impuestos indirectos. Posteriormente se adoptó un sistema de draw-back en dos etapas que permite devolver inmediatamente los fondos una vez que la exportación fue realizada y luego, en un período de tres meses, realizar una segunda liquidación en base a una evaluación más cuidadosa (Rhee, 1989).

C.2.2. FINANCIACIÓN DEL COMERCIO.

25. Además de aquellos destinados a incentivar el desarrollo tecnológico a los que no referimos en el punto anterior.

La experiencia coreana es considerada por algunos autores como un ejemplo exitoso de financiamiento al comercio exterior canalizado a través del sistema bancario. Más aún, para Rhee (1989), este es el instrumento que más contribuyó al éxito de la estrategia exportadora coreana. Sobre la base de ordenes de exportación confirmadas, el sistema cubre tanto al financiamiento de pre-embarque (compra de insumos importados o nacionales y capital de trabajo en general), como al de post embarque (para las ventas ya realizadas al exterior). Y esto fue básicamente canalizado a través del sistema bancario²⁶ mediante mecanismos de redescuento y de financiamiento automático instrumentados por el Banco de Corea. Por otro lado se otorgaron seguros de riesgo sobre los préstamos a los exportadores coreanos a través del Fondo Coreano de Garantía al Financiamiento de Pre-embarque, y sobre los compradores externos a través del Banco Coreano de Exportaciones e Importaciones. Rhee (1989) señala que la financiación de exportaciones de corto plazo (para pre y post-embarque) ha demostrado ser mucho más efectivo para desarrollar el potencial exportador que el financiamiento a la inversión y aún que el financiamiento comercial post embarque de largo plazo. Y que este instrumento apunta -más que a brindar un subsidio vía tasas bajas de interés- a asegurar un acceso fácil al financiamiento sobre la base de órdenes de exportación ya existentes. Sin embargo, Kim (1993) enfatiza también el rol de los créditos bancarios de largo plazo para establecer nuevos senderos de exportación e incentivar la diversificación comercial. Los incentivos a la exportación fueron potenciados por el empleo de ciertos mecanismos específicos como letras de crédito y aceptaciones bancarias. Estos mecanismos probaron ser especialmente efectivos para la implementación del financiamiento comercial de corto plazo, de las exenciones de impuestos indirectos y del draw back.

C.2.3. METAS DE EXPORTACIÓN.

Los instrumentos de promoción fueron acompañados por mecanismos institucionales tales como la fijación de metas de exportación y la realización de reuniones mensuales de promoción del comercio. Las metas de exportación iniciadas en los años sesenta establecían montos anuales por empresas, sectores industriales y mercados externos. Las empresas debían determinar cada año sus metas de exportación e informar al gobierno sobre sus requerimientos financieros para llevarlas a cabo. En

26. Según la estructura de sus economías otros países asiáticos han recurrido a otros mecanismos para financiar su comercio exterior. Por ejemplo en Taiwan y Hong Kong tiene un fuerte peso el financiamiento entre firmas para hacer frente a las necesidades de numerosos exportadores pequeños, mientras que Singapur recurrió en gran medida al crédito entre empresas multinacionales.

general encontraban conveniente establecer valores altos como base para tener acceso a un financiamiento mayor (Rhee, et-al, 1984) . Las metas de exportación se iban ajustando en reuniones mensuales entre funcionarios públicos y empresarios para responder a distintos imprevistos de índole interna o externa. Esas reuniones, que ayudaron a mejorar la coordinación entre el sector público y el privado, han influido significativamente en la expansión exportadora de las firmas (Rhee et-al, 1984)

C.2.4. TRADING COMPANIES

Teniendo en cuenta la existencia de información imperfecta y de economías de escala en la comercialización internacional los coreanos desarrollaron una infraestructura institucional orientada a apoyar la colocación de las exportaciones en los mercados externos. A nivel público se creó en 1962 la Corporación Coreana de Promoción del Comercio. Por otro lado Corea es el único país periférico que pudo desarrollar Compañías Generales de Trading privadas, similares a las japonesas, y que fueron sujetas a requerimientos específicos de capitalización, volúmenes de exportación y número de oficinas en el exterior. Esto fue posible gracias a la relación cercana entre el gobierno y los conglomerados. En algunos casos los propios chaebol se convirtieron en compañías de trading. Estas compañías fueron apoyando crecientemente las posibilidades exportadoras no sólo propias sino que también ofrecieron servicios comerciales y técnicos a los exportadores pequeños tanto directos como indirectos. Esto les permitió entrar en los mercados internacionales y adquirir el know how suficiente para diversificar mercados y para imponer en los mismos los productos coreanos. Desde 1975 se han convertido en un instrumento importante aumentando su participación en las exportaciones del 12% a más del 50% durante los años ochenta (Petri, 1988).

D. CONCLUSIONES.

Al analizar la experiencia coreana no pueden dejar de tenerse en cuenta las especificidades que presenta esta economía. Hemos hecho referencia a la capacidad de maniobra del estado desde el inicio de la estrategia exportadora, su relación particular con E.E. U.U y su proximidad geográfica con la economía japonesa de cuyo modelo recibió una fuerte influencia. Por otro lado, como en el conjunto de los países del este asiático, los años de rápido crecimiento tuvieron lugar bajo regímenes políticos autoritarios. El modelo coreano presenta además la particularidad -entre los países de

industrialización reciente- de haber desarrollado conglomerados muy grandes, y no sólo de haber recurrido poco en el pasado a la IED, sino que los mismos chaebol han realizado importantes inversiones en el exterior ya sea para responder a políticas proteccionistas o para acceder a materias primas o a nuevas tecnologías.

A nivel macroeconómico los países de industrialización tardía pueden presentar conflictos en la determinación de ciertas variables como el tipo de cambio y las tasas de interés. La forma de resolver estos conflictos ha jugado un rol importante en el avance exportador de la economía coreana. En relación a la tasa de cambio se requiere normalmente que la misma sea alta para asegurar un vector de precios relativos favorable a las exportaciones, pero al mismo tiempo que sea lo suficientemente baja como para frenar las presiones inflacionarias y permitir pagar la deuda externa a un costo menor. En ese contexto hay coincidencia en que el éxito coreano se basó en una estrecha coordinación de la política cambiaria con otras políticas. Períodos de revaluación de la tasa cambiaria -en general no prolongados- se correspondieron con reducciones en las tasas de interés o mejoras en otros incentivos a los efectos de evitar fuertes variaciones en la tasa de cambio efectiva. Y lo inverso tuvo lugar ante situaciones de devaluación. Sin embargo la situación actual nos muestra condiciones diferentes. Las presiones internacionales en favor de una apertura comercial y financiera han generado una importante entrada de capitales durante los últimos años. Esta situación, sumada a balances comerciales fuertemente positivos hasta 1988, y a presiones salariales internas, ha generado, a partir de 1989, un proceso de revaluación de la moneda local. Esta revaluación es uno de los desafíos que debe enfrentar hoy la economía coreana para lo cual cuenta como elementos positivos con los importantes avances realizados durante las décadas pasadas en sus niveles de competitividad y de adquisición de capacidad tecnológica. Las tasas de interés también pueden presentar conflictos para el crecimiento en tanto es conveniente que sean altas para favorecer al ahorro y a la vez bajas para atraer a la inversión. El estado coreano favoreció -salvo en parte de los años setenta- la existencia de tasas de interés positivas en términos reales, pero actuó como mediador entre el ahorro y la inversión asignando créditos de corto y largo plazo a tasas de interés menores. Al canalizar el crédito hacia las actividades productivas, lo limitó para el consumo, restándole estímulos al mismo, e incentivando el aumento del ahorro. Y cuando el nivel de esta última variable no fue suficiente para responder al fuerte aumento de la inversión, recurrió al crédito internacional canalizándolo hacia distintos sectores a tasas de interés siempre inferiores a las del mercado interno.

La experiencia coreana permitió alcanzar durante ciertos períodos una situación virtual de libre comercio para las actividades exportadoras sin liberalizar la economía por el lado de las importaciones. Esto fue posible a través de un sistema de exención de tarifas e impuestos indirectos para los insumos importados destinados a la producción de bienes exportables. Dentro de los instrumentos de política comercial el factor que -según algunos autores- más contribuyó al éxito de la estrategia exportadora coreana fue el financiamiento del comercio exterior. Se destaca dentro del mismo el de corto plazo de pre y post-embarque, sobre la base de órdenes de exportación ya existentes y el de largo plazo para abrir nuevos senderos de exportación.

El proceso de industrialización coreano implicó no sólo un alto nivel de crecimiento sino también una fuerte diversificación de la producción y las exportaciones. Esto está ligado por un lado a políticas macroeconómicas que -como ya señalamos- tendieron a mantener condiciones de competitividad estables y a sostener los niveles de ahorro e inversión. Pero por otro lado, se implementaron políticas de intervención basadas en la definición -durante períodos acotados- de industrias estratégicas orientadas tanto a la sustitución de importaciones como a la promoción de exportaciones. Los sectores promovidos en Corea incluyeron, en distintos períodos, a las industrias pesadas y químicas, hierro y acero, productos metálicos, maquinaria, y productos electrónicos. Estos sectores, que fueron desarrollados sin tomar en cuenta el principio de las ventajas comparativas estáticas, contaron con altos niveles iniciales de protección efectiva. Pero al mismo tiempo, a través del sistema de objetivos de exportación, el gobierno los obligó a vender una proporción cada vez mayor de su producción a precios internacionales. Esto presionó sobre las industrias nacientes para que, a los efectos de mantener su rentabilidad, redujeran sus costos a través de rápidos aumentos en la productividad. En algunos casos la protección se convirtió en redundante por el rápido pasaje de industrias infantes a exportadoras. En los casos de tecnología mas compleja la protección se extendió por más tiempo para permitir un período de incubación mayor (Kim, 1993). El problema se plantea entonces -según Amsden (1993) en relación a la capacidad de definir cual es el momento adecuado para que un producto deje de ser protegido para pasar a exponerse a la competencia internacional. La intervención selectiva llevada adelante por Corea ha dado lugar a posiciones controvertidas. Para Westphal (1992) y Amsden (1989) la misma fue exitosa porque al mismo tiempo que aceleró la tasa de crecimiento y la orientó hacia industrias nuevas, implicó pocas pérdidas en términos de eficiencia. Otros estudios, señalan en cambio, que estas políticas fueron inefectivas porque alteraron

sólo marginalmente la estructura industrial y porque el crecimiento de la productividad no fue mayor en los sectores promovidos que en el resto de la economía (Banco Mundial, 1993).

El control ejercido por el gobierno sobre la IED durante las primeras etapas del proceso de promoción comercial restringió en Corea el desarrollo de enclaves exportadores, orientados exclusivamente a aprovechar bajos niveles salariales, como ha sucedido en Tailandia y Malasia. La IED en Corea se ha canalizado, en cambio, hacia sectores en los que se hizo difícil para las empresas locales obtener tecnología por otros medios, especialmente en productos electrónicos, químicos y farmacéuticos.

Corea nos ofrece una experiencia muy rica en materia de desarrollo tecnológico. La existencia de fallas de mercado ligadas a la comercialización imperfecta en el mercado de tecnología es precisamente uno de los argumentos esgrimidos para explicar la intervención selectiva en Corea. En una primera etapa, cuando se produce una fuerte absorción tecnológica a través de la importación de bienes de capital y del reverse engineering, los instrumentos de promoción directa de inversión en IyD no fueron efectivos por la ausencia de una demanda relevante.²⁷ Los que si aparecen como cruciales entonces para promover la transferencia y difusión de tecnología extranjera fueron ciertos instrumentos de carácter indirecto: fuertes inversiones en recursos humanos, importaciones de bienes de capital, y políticas de promoción de exportaciones. Es en los años ochenta, cuando la tecnología pasa a ser vista como una de las variables claves para aumentar la competitividad, que las políticas tecnológicas pasan a tener un fuerte impacto. Por eso Kim y Dahlman (1992) señalan que las políticas tecnológicas se vuelven efectivas solo cuando actúan en coordinación con otras políticas orientadas a estimular su demanda.

El desarrollo en Corea se basó en el fomento de grandes conglomerados. Esto permitió el desarrollo de Compañías Generales de Trading privadas con capacidad de entrar en los mercados internacionales con productos y marcas propias. Pero el resultado fue un fuerte proceso de concentración económica que supera aún al de Japón. Los cinco mayores chaebol representaban el 52% de las ventas en 1984 (Kim y Dahlman, 1992). El énfasis del gobierno en el crecimiento de los grandes conglomerados determinó, por un lado, que los mismos se conviertan en los principales beneficiarios del proceso de industrialización y que alcancen un poder económico creciente, y por el otro, que la infraestructura coreana de proveedores pequeños sea mucho más débil que la de Taiwan. Esta situación trató de ser revertida durante los años ochenta, cuando se establecieron distintas instituciones al accionar de los chaebol y se promovió activamente el crecimiento de las PYMES.

CUADRO A**TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA EXTRANJERA A COREA
(En millones de dólares)**

	67-71	72-76	77-81	82-86	87-89
IED	219	879	721	1.767	3.433
Licencias extranjeras	16	97	451	1.185	2.130
Consultoría Técnica	17	19	55	332	679
Import. de Bienes de Capital.	2.541	8.841	27.978	44.705	52.155

Fuente: Kim y Dahlman (1991)

III. POLITICA ECONOMICA E INSERCIÓN INTERNACIONAL DE TAIWAN.

INTRODUCCIÓN.

La experiencia de desarrollo de Taiwan (un territorio de 36.000 kilómetros cuadrados con 20 M. de habitantes), constituye una de las más dinámicas que se han registrado en la historia reciente. Entre 1952 y 1992 el PBN creció a un promedio del 8,6% anual, superando en 1992 los 200.000 M. de dólares (10.000 dólares de PBN per cápita). Las exportaciones se multiplicaron por 700 (una tasa de crecimiento anual promedio del 17,8%) alcanzando un valor de 81.500 M. de dólares en 1992.²⁸ Mayor dinamismo aún presenta el sector industrial que de una participación en el PBN del 20% pasa al 40%. Asimismo, las exportaciones industriales que en 1952 constituían únicamente el 8% de las exportaciones totales, en 1965 representaban el 46% y, en 1990, el 94% (ver cuadro 2 del anexo). Demostrando el alto grado de desarrollo alcanzado por Taiwan podemos señalar que, en 1992, la maquinaria y el equipo eléctrico constituye el principal capítulo tanto de exportación como de importación. Este dinámico proceso de crecimiento económico (sustentado en tasas de ahorro e inversión sumamente altas) se ha dado en un contexto de gran estabilidad de las variables macroeconómicas y equilibrio fiscal. El accionar del gobierno, con una particular combinación de políticas macroeconómicas, industriales, comerciales y tecnológicas, ha sido sin lugar a dudas un importante determinante del éxito taiwanés.

A. ASPECTOS ESTRUCTURALES DEL MODELO TAIWANÉS.

Cuando el gobierno del Partido Nacionalista Kuomintang pierde el control de la China continental a manos del Partido Comunista Chino en 1949, se traslada a la isla de Taiwan. Los habitantes de la isla tienen en ese momento poca relación con sus pares continentales dados los 50 años de coloniaje japonés que finalizan con la segunda guerra mundial. Si bien el régimen que se instaura es formalmente una república, se trata en realidad de un régimen autoritario apoyado por un partido único muy fuerte. A su vez, continuos choques militares menores entre Taiwan y la China Popular generan un clima de militarización con un estado de sitio que

28. Los datos estadísticos utilizados en este trabajo, cuando no se especifique otra fuente, son de CEPD ('91) y MEA ('93).

se prolonga hasta 1987. Como aspectos estructurales del modelo de desarrollo y de la política económica taiwanesas cabe destacar:

- La solidificación de una burocracia desarrollista con fuerte autonomía y poder (Wade, 1990). Entre los factores que contribuyeron a fortalecer a esta burocracia se encuentran: la herencia de un Estado colonial fuerte y la inexistencia de una burguesía industrial nativa; la reforma agraria de principios de los años 50 que eliminó al sector terrateniente; la destacable estabilidad institucional (entre 1949 y 1988 solo fueron presidentes Chiang Kai-Shek y su hijo Chiang Ching-Kuo); la necesidad de un rápido crecimiento industrial para asegurar la capacidad de defensa nacional ante la China continental y para sostener la legitimidad del gobierno ante los taiwaneses nativos; y la presión de los técnicos norteamericanos (en las décadas del 50 y 60) que actuó para desactivar el fuerte sesgo antiprivatista de los oficiales del partido nacionalista (Haggard, 1990; Wade, 1990).

- Una estructura industrial polarizada con grandes empresas especialmente públicas (aunque de menor tamaño que sus pares japonesas o coreanas) y una gran cantidad de PyMES con fuerte participación exportadora. La ausencia de una política deliberada de concentración industrial (por el temor antes mencionado del gobierno a la consolidación de un sector nativo poderoso) contrasta claramente con la experiencia coreana y ha supuesto una relación gobierno-sector privado menos estrecha que la experimentada en dicho país (Haggard, 1990).

-Las empresas públicas tuvieron un rol importante en todo el proceso de desarrollo, aunque cambiante en el tiempo.²⁹ De una primera etapa en la que las empresas públicas participan indiscriminadamente en distintos sectores productivos y llegan a representar un 50% de la producción industrial (en la década del 50), se pasó a otra (a partir de mediados de los 60) en la que su actividad se centró en la industria pesada y la infraestructura con una participación en la inversión bruta fija muy alta. Las empresas extranjeras han tenido una participación relevante en cuanto a su impacto en el desarrollo económico pero solo en casos particulares representan una fracción importante de la producción sectorial. El tamaño medio de las mismas es relativamente reducido (Wade, 1990), y su orientación ha sido fuertemente exportadora, debido fundamentalmente a las exigencias públicas al respecto.³⁰

29. A mediados de 1992 existían todavía 101 empresas públicas, 58 de las cuales pertenecían al sector manufacturero (Siew, 1992).

30. Wade (1990) muestra que en 1981 el coeficiente de exportación de las empresas transnacionales ubicadas en Taiwan era del 93% en prendas y calzado, 74% en textiles y 71% en productos eléctricos y electrónicos.

- Una situación geopolítica particular que le ha deparado una intensa relación tanto con Estados Unidos como con Japón, y le ha permitido sostener relaciones preferenciales con ambos países. En el caso de la relación con Japón se destaca la imitación por parte de los taiwaneses de la secuencia de industrialización, la adquisición de bienes de capital y tecnología y la participación de las grandes trading japonesas en la comercialización internacional de la producción de las PyMES taiwanesas.³¹

- Una estructura institucional (importancia del pago de salarios con bonos anuales, incentivos fiscales, política de tasas de interés real positivas y relativamente altas, ausencia de déficits fiscales importantes, debilidad de los mecanismos de seguridad social, etc.) que se ha sumado a ciertos aspectos culturales para generar fuertes tasas de ahorro.

- El control público del sistema financiero que ha permitido al gobierno canalizar los ahorros a la actividad productiva, especialmente hacia aquellos sectores considerados prioritarios. El sistema financiero taiwanés (hasta las reformas de los últimos años) ha descansado en gran medida en la actividad bancaria cuasi monopolizada por bancos públicos. Esta estructura, si bien muy poco sofisticada (y según algunos observadores relativamente ineficiente) no ha impedido la profundización del sistema financiero lograda a través de una política sistemática de tasas de interés reales comparativamente altas. Ello habría alentado el ahorro del sector privado y, al mismo tiempo, incentivado una asignación de recursos más trabajo intensiva en aquellos sectores que no accedían a tasas preferenciales (Noland, 1990).

- Un régimen de política económica que pudo combinar políticas comerciales e industriales activas con una gestión de las variables macroeconómicas que privilegió la estabilidad de precios y el equilibrio presupuestario (ver cuadro 4 del anexo). La estabilidad macroeconómica parece haber sido reforzada por el férreo control de cambios (que se mantuvo hasta 1987) que permitió aislar a la economía taiwanesa de la inestabilidad de los flujos financieros internacionales.

- La eliminación, a partir de la férrea militarización del régimen taiwanés, de todo tipo de conflictividad contraproducente con el objetivo

31. Según algunos autores, la participación de tradings japonesas ha sido un factor fundamental para superar las dificultades planteadas por el pequeño tamaño de las empresas exportadoras de Taiwan. Por su parte, las tradings taiwanesas se han mostrado crecientemente dinámicas a pesar de ser relativamente pequeñas. (Rhee, 1989).

de fuerte crecimiento industrial. El control de toda la actividad sindical (las huelgas estuvieron prohibidas hasta 1987) sumado a la fuerte inmigración desde el continente contuvieron el incremento de los salarios en las primeras etapas de industrialización (Bustelo, 1992).³² Del mismo modo, y ante la debilidad de la burguesía autóctona, el Estado ha controlado la acción de los nucleamientos empresarios, dirigidos generalmente por oficiales gubernamentales o empresarios ligados al gobierno.

- La activa participación de las oficinas públicas en la guía de los mercados a través de la acción misma de las empresas públicas ubicadas upstream y de la negociación con el sector privado. En este sentido, cabe remarcar la eficaz utilización de las políticas de incentivo que siempre fueron aplicadas con un criterio de reciprocidad exigiendo metas y objetivos (de producción, calidad, precio y especialmente de exportación) a cambio de los beneficios que se le brindaba al sector privado.

- Una combinación de incentivo a la inversión extranjera directa -IED- (con libre repatriación de utilidades, incentivos fiscales, zonas de procesamiento de exportaciones, etc.) con un ajustado control de la misma, orientado a asegurar la funcionalidad de la IED al proceso de desarrollo taiwanés y a la seguridad nacional. En la negociación (relativamente discrecional) de cada propuesta importante de IED han existido exigencias en términos de participación nacional (pública o privada) en los emprendimientos, niveles de contenido local mínimo (diferenciados según si el destino de la producción es el mercado interno o la exportación), metas de producción y exportación, etc (Wade, 1990; Romer, 1992). Las exigencias de exportación se han impuesto para proteger a los productores locales en el mercado interno, para asegurar el equilibrio del sector externo (al menos en la primera etapa) y como medio de asegurar la incorporación de tecnologías modernas necesarias para competir internacionalmente (Wade, 1990). Asimismo, numerosos sectores fueron vedados a la inversión extranjera.

- La importancia que se le ha conferido a la educación (en parte por razones culturales) y la gestión de la oferta de educación acorde a las necesidades del sistema productivo.³³

32. Otras de las manifestaciones de la escasa capacidad de organización sindical lo constituye la extensión de la jornada de trabajo en la industria manufacturera que, aún hoy, supera las 200 horas. En las primeras etapas de desarrollo se privilegiaron las escuelas vocacionales para proveer los técnicos necesarios a la industria, mientras que a partir de los años 70 se ha fortalecido, a su vez, a las universidades y centros de investigación como generadores del capital humano en Ciencia y Tecnología necesarios para avanzar en etapas superiores de desarrollo.

- Una estrategia de mejora de las capacidades tecnológicas asentada en dos vehículos: una fuerte dependencia de los flujos de tecnología extranjeros en la producción de bienes complementarios con los de las grandes empresas transnacionales (Simon, 1991),³⁴ y un acentuado esfuerzo (fundamentalmente a partir de la década del 70) de desarrollar capacidades tecnológicas locales.³⁵

B. LAS ETAPAS DEL DESARROLLO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

B.1. SITUACIÓN EN LOS 50'S.

Los años de coloniaje japonés le aportaron a Taiwan una base agrícola e industrial relativamente importante. Las empresas industriales que substieron fueron expropiadas por el gobierno. En los inmediatos años de posguerra, se vivió una situación de caos (con fuerte inflación, desempleo y un Estado corrupto). La llegada de Chiang Kai-Shek (en 1949) produce un fuerte vuelco en la política y economía taiwanesas. Se introduce una política macroeconómica estricta que se acompaña de un conjunto de medidas dirigidas a impulsar el proceso de desarrollo. Los objetivos básicos del gobierno en este período (contenidos en los dos planes cuatrienales que comienzan en 1953) son fortalecer al sector agrario y utilizar los recursos que de allí provienen para apoyar una primera etapa de industrialización en sectores trabajo-intensivos (Wei Wou, 1991). Los principales instrumentos con que el gobierno se propuso esta tarea son:

- Una activa política agrícola y tecnológica dirigida a incrementar los rendimientos agrícolas acompañada de medidas impositivas y un tipo de cambio bajo que permitieron canalizar parte del excedente agrícola al campo.
- Una política de sustitución de importaciones relativamente indiscriminada que combinó medidas arancelarias, para-arancelarias y la asignación pública de las divisas necesarias para importar.
- Una activa concertación con empresarios privados para asegurar el desarrollo de ciertas industrias consideradas importantes (plásticos, fibras sintéticas, etc.).

34. Esta modalidad habría sido diferente de la adoptada por Corea, que siempre ha tenido vocación de competir en los mismos mercados con las grandes empresas americanas y japonesas (Simon, 1991).

35. La importancia de la inversión extranjera directa no ha sido tanto su participación en la formación de capital (que no habría superado el 15%), sino su importancia en la adquisición de tecnología (Simon, 1991).

- El recurso sistemático a la ayuda norteamericana para saldar la deficitaria cuenta corriente. A su vez, Taiwan aprovechó la asistencia técnica norteamericana (pública y privada) para diseñar adecuadamente las políticas públicas.

Los resultados de estas políticas son altamente positivos. Entre 1952 y 1960 el PBN crece a una tasa anual de 8,2%. El sector externo es el gran bache del modelo con un signo negativo de alta (pero decreciente) magnitud. Variando en importancia según los autores, también se destaca cierta ineficiencia (en términos de precios y calidad) del sector industrial, característica de los modelos cerrados.

B.2. CAMBIO DE RUMBO EN LOS 60'S.

Hacia fines de los 50's el proceso de sustitución de importaciones liviano presentaba signos de agotamiento.³⁶ Por otro lado, a principios de la década del 60 también se torna claro que la ayuda norteamericana tendería a desaparecer en los próximos años. Consecuentemente, entre los años 1958 y 1962 se produce un cambio en la estrategia del gobierno que se centra en un fuerte impulso a las exportaciones de la industria liviana. En particular, Taiwan trató de insertarse activamente en la nueva estrategia de deslocalización industrial hacia la periferia implementada por las grandes multinacionales a partir de los años 60 (Wade, 1990). Los instrumentos de política implementados intentaron eliminar el sesgo anti-exportador. Las principales políticas fueron:

- Se unificó el mercado de cambios luego de una devaluación nominal del 60%. A partir de dicho momento, el tipo de cambio nominal se mantuvo con leves modificaciones hasta mediados de la década del 80.

- Se produjo una liberalización comercial cuyo alcance es materia de debate.³⁷ Numerosos autores coinciden en que tiende a cristalizarse una política comercial dual: por un lado, los sectores exportadores se ven favorecidos por un conjunto de políticas que tienden a eliminar el sesgo anti-exportador. Por otro lado, se renuevan y refuerzan las políticas

36. A una relativa saturación del mercado doméstico, se le sumaban los acuciantes problemas de balanza comercial. Asimismo, numerosos autores destacan que el esquema sustitutivo (principalmente el racionamiento de divisas) generaban numerosas oportunidades para la búsqueda improductiva de rentas (rent-seeking). (Haggard, 1990).

37. Efectivamente, en 1961 se elimina el sistema de asignación pública de divisas y entre 1956 y 1966 se reducen los niveles de protección nominal. Sin embargo, la proporción de items sujetos a control de importaciones permanece casi inalterado y más del 40% de los mismos tienen aranceles superiores al 30%

proteccionistas para sectores infantiles más intensivos en capital y tecnología (Wade, 1990; Noland, 1990; Smith, 1991).³⁸

- Las políticas proteccionistas empiezan, sin embargo, a incluir crecientes exigencias de reciprocidad al sector privado en materia de standards de calidad, precio, etc. Los controles de importación que subsisten toman especialmente en cuenta si los bienes son producidos nacionalmente y si este es el caso se establecen niveles de sobreprecio máximos.³⁹ A su vez, subsisten y se extienden restricciones a la importaciones que discriminan según el origen (Smith, 1991), forma de protección que no aparece en las estadísticas corrientes.⁴⁰

- Entre las políticas de apoyo a la exportación se destacan distintos instrumentos orientados a asegurar condiciones de librecomercio a los sectores exportadores y un conjunto de estímulos financieros a la exportación.

Entre las primeras políticas se destacan:

- La inauguración a partir de 1965 de una zona de procesamiento de exportaciones. En años posteriores se habilitaron otras zonas de este tipo. Hacia mediados de la década del 80, las mismas daban cuenta del 5% del empleo manufacturero y generaban un 6,5% de las exportaciones (Rhee, 1989). El gobierno taiwanés ha intentado a través de la exigencia de contenido local mínimo y su participación directa en algunas de las negociaciones de IED eliminar el carácter de enclave que tuvieron las primeras inversiones productivas en las zonas de procesamiento de exportaciones.⁴¹

- Un régimen especial de librecomercio para empresas ubicadas fuera de las zonas francas que se dedicaban exclusivamente a la producción

38. Wade (1990) cita un estudio de Balassa en el que se percibe que a fines de la década del 60, los sectores exportadores de Tai-wan (y Corea del Sur) enfrentan una estructura de incentivos con claro sesgo pro-exportador, mientras que los sectores que compiten con las importaciones enfrentan un claro sesgo anti-exportador (aunque menor que el existente en los países de América Latina).

39. Los sobreprecios internos admitidos respecto de los precios internacionales eran del 25% en 1960 y fueron reduciéndose hasta un valor del 5% en 1973 (Haggard, 1990). Wade (1988) destaca como los tai-waneses han utilizado los precios internacionales para disciplinar la formación de precios de los sectores protegidos. De esta manera se ha logrado someter a la industria a la presión de los mercados internacionales, modulando a la vez dicha presión para posibilitar la incorporación de actividades de mayor valor agregado.

40. Gran parte de estas restricciones de origen pesan sobre las importaciones provenientes de Japón, país con el cual se tuvo históricamente un déficit comercial importante.

41. En ese sentido, cabe señalar que mientras que el promedio mundial de valor agregado en las zonas de procesamiento de exportaciones es del 25%, en el caso de Taiwan asciende al 48% (Banco Mundial, 1992).

para la exportación. Dada la necesidad de estacionar oficiales aduaneros en la empresa, este tratamiento solo se ofreció a empresas de gran escala. Hacia 1981 existían 336 empresas en este régimen que aportaban un 14% de las exportaciones totales (Rhee, 1989).

- Regímenes de exención aduanera y devolución de derechos, para insumos de empresas exportadoras.

Los incentivos financieros a la exportación que se empezaron a implementar en Taiwan a partir de este período incluyen:

- Créditos de pre-embarque de exportaciones y créditos de post-embarque de corto y mediano plazo (para financiación de las ventas). Rhee (1989) sostiene que más importante que la tasa de interés subsidiada con la que usualmente estos préstamos se emiten, es la mera disponibilidad de financiamiento de exportaciones en contextos de mercados financieros poco desarrollados.

- Sistemas de garantía de exportaciones que cubren la incapacidad del exportador de cumplir o del comprador extranjero de pagar adecuadamente.

- Se profundizó (con el asesoramiento de técnicos norteamericanos) la política de incentivo a la I.D.E, con el gobierno actuando activamente como intermediador entre empresas locales y eventuales empresas interesadas del exterior. Los principales incentivos fueron las ya comentadas condiciones de librecomercio para empresas exportadoras y la equiparación entre empresas nacionales y extranjeras en cuanto a los incentivos fiscales a la inversión que se comentan más abajo. Las principales áreas donde se intentó atraer capital fueron la electrónica y la industria pesada (fundamentalmente el sector químico). Precisamente, los sectores electrónico y químico captaron el 43% de toda la inversión extranjera aprobada por el gobierno taiwanés en el período 1952-1990.

- La participación pública en la industria tendió a disminuir, concentrándose selectivamente en sectores de industria pesada (acero, astilleros, etc.).

- Se implementaron incentivos a la inversión. El Estatuto para el Fortalecimiento de la Inversión establecía 5 años de exención fiscal para las empresas (nacionales o extranjeras) que realizaban inversiones de

capital (en nuevas instalaciones o en expansiones). Se establecieron incentivos adicionales para una lista de industrias estratégicas (cuyos items van variando con el tiempo) para las que se le imponen mayores condiciones de acceso (en materia de escala de producción, contenido local, etc.) (Haggard, 1990).

Las políticas implementadas cumplieron sus objetivos. El crecimiento económico se acelera hasta alcanzar una tasa anual del 9,1% (M.E.A., 1993). La tasa de inversión se eleva de un 20% en 1960 hasta un 25% a fines de la década. El ahorro doméstico tiene un comportamiento igualmente dinámico pasando de tasas del orden del 18% en 1960 a tasas superiores al 25% a fines de la década. Las exportaciones crecen rápidamente (25% anual), superando el también importante crecimiento de las importaciones (17% anual). De esta manera, el déficit comercial tiende a evaporarse, revirtiendo su largo signo negativo en 1970.

B.3. LA DÉCADA DE ORO Y LA INDUSTRIA PESADA.

Hacia principios de la década del 70, Taiwan se encuentra con una serie de dificultades, algunas fruto de su propio crecimiento. Cuando logra finalmente revertir el signo de la balanza comercial, sus exportaciones comienzan a sufrir amenazas de proteccionismo (especialmente desde Estados Unidos); los salarios empiezan a incrementarse más rápidamente que los de los competidores; y la infraestructura física se manifiesta insuficiente (Wade, 1990). A su vez, Taiwan empieza a experimentar serios reveses diplomáticos teniendo que retirarse de las Naciones Unidas en 1971 y sufre los efectos del shock del petróleo.

La respuesta del gobierno es contundente. Una política monetaria restrictiva se acompaña con un fuerte incremento en el precio de los insumos energéticos, un renovado apoyo a la promoción de exportaciones y un más acentuado esfuerzo en la promoción de industrias capital y tecnología intensivas con vistas a aligerar la vulnerabilidad externa que la crisis del petróleo puso en evidencia. El sexto plan cuatrienal (1973-76) señala la necesidad de avanzar en sectores seleccionados (petroquímica, maquinaria eléctrica, electrónica, instrumentos de precisión, terminales de computación, etc.). Para ese fin, se identificaron los subsectores susceptibles de desarrollo por empresas locales, los que requerían joint-ventures con empresas públicas o extranjeras y aquellos en los que podía desarrollarse un patrón mixto. Los planificadores taiwaneses se mostraron muy activos en la concertación con el sector privado para dar lugar a numerosos proyectos de esta naturaleza.

Los principales instrumentos utilizados son:

- Se desarrolló un amplísimo plan de obras públicas (anunciado en 1974 y concretado antes de 1979) centrado en obras de infraestructura (ferrocarriles, energía nuclear, caminos y puertos) e industrias capital intensivas (acero, petroquímica y astilleros). Es de destacar que a partir de 1969, y especialmente en el período 1975-1983, la participación de la inversión de las empresas públicas en la formación bruta de capital fue ampliamente superior a su participación en la producción industrial, indicando la fuerte concentración de las empresas del Estado en sectores altamente capital intensivos.

- Se produce un cambio en la política comercial por el cual se reduce significativamente la proporción de items sujetos a control de importación mientras que, simultáneamente, se incrementa el nivel promedio de protección nominal.⁴²

- En un esquema de promoción de industrias infantiles, se combinan instrumentos arancelarios (protección temporaria), crediticios y fiscales para desarrollar los nuevos sectores seleccionados. Estos instrumentos tienden a gestionarse en coordinación con las políticas exclusivamente tecnológicas. Por ejemplo, la firma de acuerdos de asistencia técnica con los institutos de investigación (que se complementan con entrenamiento para operarios) permite generalmente calificar a las empresas para acceder a créditos preferenciales de los bancos públicos (Fransman, 1986).

- En 1970 se crea el Consejo de Desarrollo del Comercio Exterior, encargado de promover las exportaciones y conducir investigaciones de mercado para los productores locales. Una muy activa tarea de marketing internacional es desarrollada por las oficinas comerciales ubicadas en el exterior (principalmente la de Nueva York). Ello incluye el relevamiento de exportaciones potenciales y el acercamiento de las partes interesadas.

- Se impulsa la creación de nuevos parques industriales dotados de infraestructura moderna. En 1978 se inaugura el primer parque industrial dedicado a jóvenes empresarios. A fines de los 80 se contabilizan más de 70 zonas industriales y exportadoras.

- Se refuerzan los presupuestos de las instituciones de educación y de Ciencia y Técnica. En 1973 se establece el Instituto de Investigación de Tecnología Industrial (ITRI) que incorpora a media docena de institutos

42. Este proceso se mantiene hasta la segunda mitad de la década del 70, momento en el que se profundizan las políticas aperturistas.

de investigaciones tecnológicas con orientación sectorial (algunos pre-existentes). En 1974, se crea bajo el ITRI el Servicio de Organización e Investigación Electrónica (ERSO) con una activa participación en la década del 80 (véase la sección C.). El creciente interés por el desarrollo tecnológico de las PyMES también se manifiesta en la actividad del Laboratorio de Investigación en Industrias Mecánicas que colabora con el sector productor de bienes de capital en el diseño de máquinas con control numérico.

La década del 70 se corona como la de mayor crecimiento en la historia de Taiwan con un promedio anual del 10,2%. Las exportaciones e importaciones se expanden conjuntamente a una tasa cercana al 30%. La dependencia de Taiwan respecto al comercio exterior se incrementa notablemente dado que la relación exportaciones-PBN pasa de un 26% al iniciarse la década a un 48% en 1980. La cuenta corriente empieza a evidenciar una tendencia al superavit que, sin embargo, todavía no es importante. Ello es así debido a que el creciente ahorro doméstico que genera Taiwan (en la década del 70 el promedio supera el 30% del PNB) se acompaña de tasas de inversión igualmente crecientes.

B.4. LA DÉCADA DEL 80.

La década del 80 evidencia el impacto de problemas exógenos negativos que se superponen a crecientes problemas domésticos.

Por el lado de los problemas exógenos, se viven los efectos del segundo shock petrolero que impacta sobre la economía taiwanesa, aunque con mucha menor intensidad que el que tuvo lugar en 1973. Más importante aún es, según algunos autores, la ruptura de relaciones diplomáticas entre Taiwan y Estados Unidos dado el acercamiento de éste último al régimen de la China continental (Wei Wou, 1991). Al mismo tiempo, Taiwan empieza a sufrir mayores embates proteccionistas de los países desarrollados y, especialmente, una dificultad creciente para acceder a tecnologías de punta por medio de la importación de bienes de capital o contratos de licenciamiento. Por otro lado, se profundiza la presión estadounidense para aliviar el déficit comercial bilateral, liberalizar las importaciones de bienes, admitir el acceso de empresas extranjeras de servicios (especialmente en el sector financiero y de seguros) e implementar políticas estrictas de protección de la propiedad intelectual.⁴³

43. Para apreciar el peso de las presiones americanas basta señalar que en el período 81/85, Estados Unidos constituía el destino del 40% de las exportaciones taiwane-sas y el saldo del comercio bilateral era mayor que el superavit comercial global de Taiwan.

Entre los problemas domésticos se observa una creciente pérdida de competitividad en los sectores trabajo intensivos dado el fuerte crecimiento de los salarios a partir de la segunda mitad de la década del 70.⁴⁴ El creciente nivel de reservas externas (que superan los 85.000 M. de dólares en 1992), genera presiones inflacionarias que se canalizan en un incremento especulativo del valor de las propiedades y acciones (San, 1991). En 1990 (a partir de una política monetaria restrictiva) explota el boom especulativo (las acciones caen un 80%) y se produce una fuga de capitales de corto plazo (Liang, 1992). Al mismo tiempo se evidencia una creciente conflictividad social que se manifiesta en fuertes protestas ambientalistas y presiones para democratizar el régimen político. El impacto de estos hechos no se hace sentir tanto en la tasa de crecimiento (cuyo promedio se mantiene por arriba del 8%) como en la tasa de inversión que pasa de un 34% en 1980 a un promedio del 20% en la segunda mitad de la década.⁴⁵ En la medida en que el ahorro doméstico se mantiene en valores superiores al 30% (llegando a un 38,5% en 1986 y 1987), se amplía el superávit comercial reforzando los problemas derivados de la acumulación de reservas externas. Conjuntamente con la disminución en la inversión doméstica, se empieza a presenciar una creciente deslocalización (en gran medida hacia los “tigresitos” del sudeste asiático) de las empresas trabajo y polución (como la petroquímica) intensivas, procesos que generan en ciertos autores temor a la desindustrialización de Taiwan (San, 1991).

El período 1980-1992 se puede dividir en dos subperíodos en los que los años 1986 y 1987 operan como punto de inflexión.

B.4.1. EL PERÍODO 1980-87: EL AVANCE HACIA SECTORES DE PUNTA.

En la primera mitad de la década se conserva el tradicional énfasis microeconómico de la política económica. Los principales objetivos constituyen el mejoramiento de la infraestructura física, un impulso adicional a ciertos sectores de industria pesada y, fundamentalmente, el desarrollo de ventajas competitivas en sectores dinámicos. En particular, se señala la necesidad de desarrollar una capacidad innovativa endógena.

44. Entre '76 y '90, los salarios manufactureros se quintuplican, mientras que la productividad se multiplica por 2,2. Si bien se parte de salarios comparativamente muy bajos (Fransman, 1986), este proceso supone un fuerte incremento en los costos laborales unitarios (Lin, '93). Hacia '92 el salario mensual promedio en el sector manufacturero rondaba los 1.000 dólares, valor ampliamente superior a otros países de industrialización intermedia.

45. Las altas tasas de crecimiento se han podido mantener gracias a un fuerte incremento en la productividad laboral.

Los principales lineamientos de política, tal como aparecieron en el plan de desarrollo decenal 1980-89, fueron:

- Un intenso plan de inversión pública centrado en infraestructura, y, en menor medida, en la expansión de industrias pesadas.
- Se reproducen los esquemas de promoción de industria infantil (combinando protección temporaria, medidas crediticias y fiscales) pero esta vez para nuevos sectores de industria de punta.⁴⁶ La acción de los planificadores se prolonga a la negociación de joint-ventures entre empresas extranjeras y nacionales a las que junto a incentivos especiales se le imponen metas de transferencia tecnológica, exportaciones, etc.⁴⁷ Particular énfasis se ha puesto en alentar la internacionalización de las PyMES taiwanesas de alta tecnología a partir de la inversión externa y la realización de fusiones y alianzas con empresas extranjeras.
- Un amplio plan de política tecnológica (orientado en gran medida al upgrading de las PyMES) que se describe la sección C.
- Se empiezan a incorporar nuevos condicionamientos sobre los incentivos a la inversión relacionados con gastos en IyD y protección de medio ambiente (San, 1991).

El énfasis de la política económica sobre los sectores de punta ha conducido a un cambio en la estructura de la producción y el comercio. En particular, cabe señalar que mientras las exportaciones totales de Taiwan se incrementaron a una tasa anual promedio del 13% en la década del 80, las del sector de maquinaria eléctrica crecieron a un 20% anual y las de productos de informática y comunicaciones a un 46% anual. Entre 1980 y 1989 el gasto en investigación y desarrollo no militar se incrementa a una tasa superior al 20% anual. La participación del sector público es levemente declinante pero se mantiene al finalizar la década en valores superiores al 50%. En el sector privado son casi exclusivamente las empresas domésticas las que realizan gastos de investigación y desarrollo. El gobierno taiwanés se muestra eficaz no solo en la movilización de recursos hacia la IyD sino que también logra canalizarlos a disciplinas vinculadas al proceso de desarrollo industrial (la ingeniería pasa de acumular el 60% del gasto en IyD en 1980 a un 77% en 1989).

46. En 1983, se señalan ocho industrias prioritarias entre las que se destacan: energía, informática, automoción, ingeniería biológica, tecnología de video e industrias médicas (Wei Wou, '91).

47. Ejemplo de ello es la exitosa joint-venture formada por el ITRI y la empresa Phillips para producir chips especiales (San, 1991).

B.4.2. TAIWAN POST-1987: LAS NUEVAS REFORMAS.

Los años 1986 y 1987 señalan un punto de inflexión en el cual se instrumentan un conjunto de medidas en los planos político y económico.

En la faz política, se inicia un proceso de liberalización del régimen al levantarse el estado de sitio.⁴⁸ Al mismo tiempo, se elimina el sistema unipartidario. Hacia principios de la década del 90 se preveía un incremento en el poder de los representantes de los taiwaneses nativos en el Congreso al resolverse la jubilación de los representantes vitalicios de la China Continental. En las elecciones de 1991 la oposición alcanzó un 28% de los votos y amenaza la supremacía del partido nacionalista en las próximas elecciones.

Este proceso ha dado lugar, al menos en los primeros tiempos, a una multiplicación de los conflictos laborales y las protestas ambientalistas que han alimentado un clima de incertidumbre que ha frenado la implementación de un conjunto de proyectos capital intensivos (por sus eventuales efectos nocivos sobre el medio ambiente) (Yu, 1993).

En la esfera económica, la preocupación general del gobierno parece haberse inclinado hacia los aspectos macroeconómicos (referidos, fundamentalmente, a la necesidad de equilibrar la estructuralmente superavitaria cuenta corriente).

A otro nivel de análisis, también son relevantes las crecientes diferencias internas en la burocracia taiwanesa, reforzándose la corriente más liberal concentrada en el Consejo de Planificación Económica.

Las siguientes líneas de acción se han tomado desde 1987:

- Se empezaron a implementar medidas tendientes a reducir el superavit comercial, especialmente con Estados Unidos. La medida más importante fue una fuerte revaluación del peso taiwanés respecto del dólar que entre 1987 y 1989 alcanzó el 35%. A partir de 1989 Taiwan adopta un sistema de tipo de cambio flotante pero la cotización del dólar ha variado muy poco desde dicho año. Adicionalmente, se ha operado una importante liberalización de las importaciones, con un sesgo favorable a la compra de bienes provenientes de Estados Unidos. También se han reforzado las legislaciones atinentes a la protección de la propiedad

48. Este proceso de democratización parece haber estado fundamentalmente determinado por la aparición de una extensa clase media (gracias al rápido proceso de desarrollo) que presionó por sus derechos políticos.

intelectual. Por último, Taiwan ha iniciado las gestiones para incorporarse al GATT.

- En 1988 tiene lugar una liberalización de la IED reduciéndose (aunque no eliminándose) las restricciones sectoriales a la misma. En ese sentido se pasa de una lista positiva de sectores donde se admite la IED a una lista negativa en la que se registran aquellos sectores donde la IED permanece vedada.

- La presión internacional para la apertura del sector financiero y la necesidad interna de modernizarlo han conducido a un fuerte proceso de liberalización financiera. En los últimos años se ha permitido la operación de nuevos bancos domésticos e internacionales. Asimismo, a partir de 1987 se ha empezado a relajar el control de cambios, lo que ha alentado el incremento en los flujos (en ambas direcciones) de capital de corto y largo plazo. El principal objetivo de este set de políticas es convertir a Taiwan en una plaza financiera internacional (Shieh, 1992).

- En 1984 se esboza un plan para la privatización de empresas públicas. Su implementación es sin embargo extremadamente lenta (para evitar un efecto crowding-out en el sector financiero) y cuidadosa. Las primeras etapas del plan de privatización abarcan a un conjunto reducido (aunque significativo) de las 101 empresas públicas existentes en Taiwan y no incluye a las empresas vinculadas al área de defensa, a las empresas monopólicas y a las que se ubican en servicios públicos de gran escala (Siew, 1992).

- Dada la necesidad de incrementar la inversión doméstica, reducir el superavit comercial, estimular el alicaído crecimiento económico y generar la infraestructura física, humana y financiera necesaria para adentrarse en el círculo de los países desarrollados, el gobierno taiwanés anunció en 1990 un amplio plan sexenal de inversión pública que supera los 300.000 M. de dólares. Los principales gastos se proyectan para el sector de transporte y comunicación (33% del presupuesto), desarrollo energético, desarrollo urbano y vivienda, asistencia sanitaria y cultura y educación.

Cabe señalar que a pesar del fuerte proceso de liberalización en todos los campos, Taiwan parece no haber renunciado a la implementación de políticas selectivas de promoción de sectores estratégicos. Por el contrario, Taiwan está modificando los instrumentos de apoyo selectivo hacia políticas más compatibles con el tipo de sectores escogidos (de alta

tecnología) y con la necesidad de responder a las fuertes presiones externas. La fase que se inicia en 1987 parece ser claramente una etapa de transición. Desde el punto de vista de la performance económica, se evidencia una desaceleración de la economía que ubica el crecimiento en el orden del 6% en los últimos años. Respecto del superavit comercial, si bien este se ha reducido, permanece en valores altos (10.000 M. de dólares en 1992).⁴⁹ El superavit bilateral con Estados Unidos se ha reducido a la mitad (respecto de 1986-1987) más a costa de una diversificación en el destino de las exportaciones que a un incremento de las importaciones provenientes desde Estados Unidos. La contrapartida de la disminución del superavit comercial lo constituyen tasas de ahorro menores (caen de un 38% en 1987 a un 30% en 1990) y una tasa de inversión mayor (aunque con un techo del 22%). La industria manufacturera parece haber resultado fuertemente golpeada por la fuerte revaluación de la moneda. En los últimos 5 años solo ha crecido al 3% anual, perdiendo participación en el PNB a costa del sector servicios (fundamentalmente el comercio y las finanzas). Si desagregamos el análisis a nivel sectorial se puede percibir que la industria manufacturera taiwanesa ha entrado en un fuerte proceso de reconversión. Las bajas tasas de crecimiento globales ocultan rumbos sectoriales muy diversos. De esta manera, se puede apreciar que mientras que la industria liviana permanece totalmente estancada en el período 1987-1992, la industria pesada crece a una tasa del 6,5%. Si se analiza por el lado del destino, los bienes de consumo ven decrecer su nivel de producción mientras que los bienes de inversión crecen a una tasa anual del 7%. Otro rasgo de este proceso de reconversión lo constituyen las tendencias del empleo industrial y la productividad. Mientras que el empleo decrece en el período 1987-1992, la productividad manufacturera se incrementa a una tasa superior al 8% anual (casi el doble de la existente en la primera mitad de los 80's).

C. POLÍTICA TECNOLÓGICA EN LOS OCHENTAS.

A partir de fines de los años 70 el gobierno taiwanés empieza a desarrollar una activa política tecnológica que se articula con los esquemas de política industrial y comercial para industrias infantiles. La estrategia taiwanesa para el avance tecnológico tuvo distintos componentes (Simon, 1991):

49. Cabe señalar que las exportaciones han disminuido su ritmo de crecimiento, aunque de manera sectorialmente diferenciada. Los sectores exportadores más afectados son algunos de los trabajos intensivos de la primera industrialización (calzado, juguetes, prendas de vestir).

- Incentivos fiscales y crediticios para incentivar a las firmas a adoptar nuevas ideas e innovaciones y para facilitar la difusión de la tecnología existente.

- Inversiones en educación y entrenamiento, especialmente en el campo de la ingeniería y la ciencia.

Cabe mencionar como instrumentos salientes de la política tecnológica taiwanesa en los últimos años:

- El Parque Industrial Científico de Hsinchu destinado a empresas de alta tecnología (principalmente en los campos de la electrónica). Este parque está dotado de muy moderna infraestructura y cuenta con el apoyo de institutos públicos de investigación allí ubicados. Para acceder a este parque las empresas nacionales y extranjeras han debido, en general, otorgar una participación en la propiedad al Estado (Wade, 1990). Se plantean requerimientos en materia de gasto en investigación y desarrollo, entrenamiento de operarios y presencia en la exportación. A cambio, el Estado otorga a estas empresas facilidades crediticias y fiscales adicionales a las que goza el resto del sector privado. Este parque ha sido utilizado por las autoridades para atraer a científicos taiwaneses residentes en otros países, ofreciéndolos condiciones adecuadas (fundamentalmente referidas al financiamiento de riesgo) para iniciar proyectos de alta tecnología.

- Actualmente el parque cuenta con 113 empresas (entre los que se destacan 37 fabricantes de ordenadores y periféricos, 19 fabricantes de equipos de telecomunicaciones, 29 fabricantes de circuitos integrados y 9 fabricantes de equipos optoelectrónicos). Los ingresos de las empresas residentes en el Parque superaban los 2.000 M. de dólares. Actualmente, está en estudio la creación de otro parque industrial científico (Noland, 1990).

- El creciente apoyo tecnológico a las PyMES. La dificultad de las PyMES para estar al día con el desarrollo tecnológico ha llevado a implementar dos estrategias centradas en el accionar de los institutos públicos de investigación: la investigación colectiva y un fuerte esfuerzo en la difusión de tecnologías (San, 1991). Para contrarrestar la excesiva dependencia de las empresas taiwanesas de las instituciones de investigación públicas el gobierno ha incorporado en el Estatuto de Incentivo a la Inversión el requisito de mantener gastos en I+D equivalentes a cierta proporción (que varía según los sectores) de la facturación. Las empresas que fallan en cumplir con dicho requisito tienen la opción de

donar los fondos a organizaciones públicas de investigación.

- La intensificación de los esfuerzos para repatriar a los científicos y técnicos taiwaneses que permanecían en los países huéspedes de sus estudios de post-grado. El parque industrial científico constituye un instrumento privilegiado para tentar a los “cerebros fugados”. En 1983 se evalúan para los dos años siguientes la demanda de científicos doctorados y se planifica el desarrollo y reclutamiento (interno y externo) de dichos recursos humanos (Chang, 1993).

- La instalación en 1984, por parte del Consejo Nacional de Ciencia de una representación en el Silicon-Valley de manera de potenciar los flujos de información tecnológica.

- Respecto de la tecnología de la informática, Taiwan desarrolló dos Institutos de Investigación que se dividen los campos de la tecnología de hardware (el Servicio de Organización e Investigación Electrónica, ERSO) y de software (el Instituto de la Industria de la Información, III).

- ERSO ha cumplido un sinnúmero de funciones desde la instalación de talleres propios hasta la comercialización de alta tecnología que se obtenía de licencias extranjeras. Los esfuerzos de desarrollo propio se volcaron a la construcción de capacidad en chips hechos a medida, un nicho donde los taiwaneses podían competir sin ser desplazados por los gigantes norteamericanos y japoneses. A su vez, el III (creado en 1979) ha desarrollado dos grandes estrategias. La primera consiste en el montaje en cooperación con IBM de dos empresas de ingeniería en software para perfeccionar el capital humano taiwanés. Por otro lado se ha creado un Centro de Servicio de Software dedicado a la difusión de la tecnología computarizada al interior de las empresas industriales a las que se brinda asesoramiento y entrenamiento.

D. CONCLUSIONES.

La política de desarrollo taiwanesa, al igual que la implementada en otros países de la región, tiene algunas características específicas que merecen ser resaltadas.

- Las políticas industriales, comerciales y tecnológicas se gestionan integralmente con el objetivo común de orientar la producción hacia sectores de mayor valor agregado y mejorar la inserción internacional de la nación.

- Las políticas de incentivos generalmente están condicionadas a

critérios de reciprocidad por el cual el sector privado se compromete a cumplir ciertas metas referentes a la cantidad producida, los precios de venta, el contenido local, el gasto en tecnología, etc. Especial énfasis se vuelca sobre las metas de exportación (que supone automáticamente la capacidad de producir bienes de buena calidad a precios competitivos). La apertura exportadora y una política proteccionista selectiva, temporal y condicionada han permitido moderar adecuadamente la disciplina procedente del mercado internacional. La obligación para el sector privado de competir en mercados internacionales ha aliviado la tarea del gobierno de controlar los resultados de cada una de sus políticas de incentivos, disminuyendo el espacio existente para situaciones de corrupción. Algunos autores sostienen que en esta característica, común al caso de Corea del Sur, está la causa fundamental del éxito en la implementación de algunos instrumentos de política que en otros contextos han dado menores resultados (Amsden, 1991).

- Para la coherencia y efectividad de las políticas de desarrollo ha sido fundamental la estabilidad y autonomía relativa que logró una burocracia desarrollista bien consolidada. Este marco institucional ha permitido mantener la corrupción y la actividad de búsqueda improductiva de rentas en niveles compatibles con el éxito de las políticas.

- El caso de Taiwan se caracteriza por el desarrollo de activas políticas de desarrollo en el marco de políticas macroeconómicas muy equilibradas (en materia fiscal y monetaria). La política de altas tasas reales de interés ha permitido generar importantes masas de ahorro y ha orientado (en la primera etapa) la inversión hacia sectores trabajo-intensivos, reduciendo la tasa de desocupación.

- La importancia de las PyMES en Taiwan ha supuesto tanto ventajas como desventajas. Entre las primeras, se encuentran el impacto positivo sobre la distribución del ingreso y la conformación de distritos industriales altamente dinámicos. Esto fue favorecido por una activa política tendiente a fomentar la interacción entre las PyMES ubicadas en los parques industriales y las instituciones de IyD (Smith, 1991). Entre las segundas, cabe mencionar la dificultad de la industria taiwanesa para insertarse en los mercados extranjeros con marcas propias (por insuficiente capacidad de marketing internacional) y para afrontar individualmente las fuertes inversiones en IyD necesarias en los sectores de alta tecnología.

- La dificultad de las PyMES taiwanesas para acceder a tecnologías de punta y la escasa actividad de IyD local realizada por las empresas

transnacionales, han llevado al gobierno a tomar un papel mucho más directo en la generación y difusión de tecnologías que en otras experiencias nacionales. Al mismo tiempo, y para contrarrestar la excesiva dependencia de las PyMES taiwanesas de la IyD pública, el gobierno ha impuesto recientemente, como condición para acceder a los incentivos fiscales a la inversión, la realización de gastos mínimos de IyD diferentes según el tipo de industria.

- Con respecto a las dificultades para acceder a los mercados internacionales por parte de las PyMES exportadoras, el gobierno taiwanés ha sido muy activo (y exitoso) en las tareas de marketing internacional (a través de sus oficinas comerciales). Asimismo, se han utilizado un conjunto de instrumentos fiscales y crediticios ágiles que incentivaron la orientación al mercado externo. Los controles públicos de calidad de los productos exportados han tenido como objetivo evitar comportamientos de free-rider de exportadores pequeños y medianos que generaran publicidad negativa sobre los productos taiwaneses.

- La política de incentivo a la inversión extranjera directa ha sido mucho más selectiva y rigurosa que en otras experiencias. El tratamiento de la misma ha tenido el criterio de maximizar la transferencia de tecnología hacia los productores domésticos. En este sentido, el Estado contribuyó a la acumulación de un acervo tecnológico local, fomentando la formación de joint-ventures entre firmas extranjeras y locales, interviniendo activamente en las negociaciones de transferencia de tecnología e imponiendo estrictos requerimientos de contenido local para evitar que la inversión extranjera directa (especialmente aquella ubicada en las zonas de procesamiento de exportaciones) adopte un excesivo carácter de enclave.

- En el caso de la política tecnológica, se ha prestado tanta atención a la generación de una oferta adecuada de tecnología⁵⁰, como al incentivo de la demanda de tecnología.⁵¹ Especial atención se prestó, asimismo, a las instituciones que tienden a operar de nexo entre la oferta y la demanda de tecnología combatiendo las imperfecciones del mercado referidas al acceso imperfecto a la información y las barreras a la entrada de la actividad tecnológica. Ello se ha logrado coordinado las políticas tecnológicas con las de naturaleza comercial e industrial.⁵²

50. En una primera etapa a través de la importación de bienes de capital, el licenciamiento y la inversión extranjera directa, y en una segunda etapa con un mayor énfasis en el desarrollo de capacidad innovativa doméstica.

51. A través de un marco de fuerte crecimiento industrial y de un conjunto de instrumentos orientados específicamente a incentivar la adquisición de tecnologías.

52. Ejemplo de ello lo constituye los planes integrales de asistencia a las PyMES que incluye asistencia técnica, asistencia crediticia, etc.

IV. POLITICA ECONOMICA E INSERCIÓN INTERNACIONAL DE MALASIA.

INTRODUCCIÓN.

Malasia es un país de 330.000 kilómetros cuadrados y 18,6 millones de habitantes. El país se divide en Malasia Peninsular, Sabah y Sarawak. Los dos últimos son territorios pertenecientes a la Isla de Borneo, distante unos 750 kilómetros, y están mucho menos poblados y relativamente poco desarrollados.

En los últimos 22 años el PBI creció a un promedio del 6,8% anual, superando en 1992 los 57.000 millones de dólares (3.200 dólares de PBI per cápita). Las exportaciones han aumentado a una tasa anual del 15% hasta alcanzar un valor de 43.000 millones de dólares en 1992. Mientras que el sector industrial pasa de representar un 13% del PBI en 1970 a un 30% en 1992. Asimismo, las exportaciones manufactureras aumentan su participación en el total del 11% al 70%, destacándose el comportamiento del rubro de maquinarias y partes eléctricas y electrónicas (que llega a representar un 60% de las exportaciones manufactureras).⁵³

Este proceso de fuerte crecimiento económico le ha permitido a Malasia integrar el selecto grupo de “tigresitos” del sudeste asiático y dadas ciertas características comunes con los países de América Latina (por ejemplo, su importante dotación de recursos naturales) se presenta como un interesante caso de estudio comparativo.

A. ASPECTOS ESTRUCTURALES DEL MODELO MALAYO.

Malasia fue una colonia británica hasta su independencia en 1957. En 1963 se anexan los territorios de la isla de Borneo y se crea una federación del Estado Malayo, Sabah, Sarawak y Singapur de la que este último se separa en 1965. Al momento de la independencia, la población estaba conformada por poco más de un 50% de malayos nativos, un 35% de chinos y un 11% de indios, y desde entonces el movimiento nacionalista malayo

53. Los datos estadísticos utilizados en este trabajo, cuando no se especifique otra fuente, son de Economic Planning Unit (1993).

(que representa a los malayos nativos) ha permanecido en el poder. Si bien se han presenciado cambios de rumbo y conflictos internos en la alianza gobernante, la continuidad de la misma le ha otorgado al modelo una gran estabilidad institucional.

En un principio, los chinos (concentrados en la actividad minera, financiera y manufacturera) y en menor medida los indios (concentrados en la explotación del caucho) tenían ingresos per cápita sustancialmente mayores que los de los malayos nativos. La situación relegada de estos últimos evidenciaba para los gobernantes de Malasia una menor capacidad empresaria (entrepreneurship) que se debía a razones culturales y religiosas susceptibles de modificación a partir de políticas adecuadas. Por eso, el carácter multirracial de la sociedad malaya y las fuertes desigualdades en la distribución del ingreso han tenido una fuerte influencia sobre la orientación de la política económica (Noland, 1990).

Otro dato estructural de la economía malaya es su generosa dotación de recursos naturales. Hasta la independencia, las principales actividades económicas eran la explotación del estaño y el caucho. Posteriormente se incorporaron el aceite de palma (que cobra relevancia en la década del 60), la madera, el gas natural y el petróleo (a partir de yacimientos descubiertos en la década del 70). En muchos de estos productos, Malasia es uno de los principales oferentes mundiales, lo que determinó que sea tradicionalmente una economía con un grado de apertura muy alto.

Como aspecto destacable de la experiencia malaya cabe destacar las altas tasas de inversión y fundamentalmente de ahorro que alcanzó su economía. Entre los factores que han determinado tasas de ahorro altas se encuentra el sistema de fondos de pensiones (como mecanismo de ahorro forzoso) y la existencia de un sistema financiero bastante desarrollado, eficiente y abierto (Crane, 1991). La gran capacidad de generación de ahorro interno le ha permitido a Malasia sostener altos ritmos de inversión sin generar desequilibrios significativos en sus cuentas externas (salvo en la primera mitad de la década del 80). A su vez, la existencia de directivas por parte del Banco Central para el destino de los fondos prestables de los bancos comerciales ha permitido canalizar el ahorro hacia los sectores económicos prioritarios de cada etapa (ya sea por tipo de producción o por el tipo de agente económico) (ONUDI, 1991). La capacidad del Estado para financiarse, ya sea a través de fondos de pensiones o del sistema de bancos comerciales, ha permitido mantener firmemente controlada la tasa de expansión monetaria, arrojando niveles de inflación sumamente bajos

(Crane, 1991).⁵⁴ En cuanto a la inversión, cabe destacar el importante aporte del capital extranjero. Sin embargo, la fuerte incidencia de la IED localizada en zonas de procesamiento de exportaciones, operando bajo la forma de enclaves no ha favorecido la integración industrial del país, así como tampoco la posibilidad de consolidar un sector de pequeñas y medianas empresas subcontratistas.

B. LAS ETAPAS DEL DESARROLLO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

B.1. LOS 60'S: PRIMEROS PASOS LUEGO DE LA INDEPENDENCIA.

Históricamente, la economía malaya se centraba en la producción y exportación de caucho y estaño.⁵⁵ Luego de la independencia, la diversificación y la industrialización de la economía pasaron a ser los ejes de la política económica (Linnemann et-al, 1987).

Malasia, al igual que otros países de desarrollo reciente inició su proceso de industrialización promoviendo a las industrias de bienes de consumo sustitutivas de importaciones. Sin embargo, a diferencia de otras experiencias nacionales que utilizaron intensivamente la protección arancelaria, el gobierno malayo puso inicialmente más énfasis en el uso de incentivos fiscales para estimular el crecimiento de las industrias sustitutivas (Beng, 1992).⁵⁶ De modo que, sus niveles de protección permanecieron bajos hasta fines de los años sesenta.

Superponiéndose con el objetivo de industrialización, la política de desarrollo malaya ha tenido un fuerte ingrediente redistribucionista. En esta faceta, el gobierno desarrolló un conjunto de políticas (de lucha contra la pobreza, de desarrollo agrario, etc.) destinadas a lograr legitimidad entre la mayoría bumiputera (malayos nativos). Los principales instrumentos de política utilizados en el período fueron:

- La ordenanza de industrias pioneras de 1958, por la que el gobierno ofrecía a ciertas empresas, a los efectos de promover la inversión, de

54. Este mecanismo de financiamiento le ha permitido a Malasia tener los menores niveles inflacionarios a pesar de contar con la tasa promedio de déficit público más alta de los cuatro países estudiados (ver cuadro 4 en el anexo).

55. Ambos ítems representaban más del 70% de las exportaciones totales (Bruton, 1992).

56. No es ajena a esta decisión la fuerte presión de intereses ligados a la exportación de bienes primarios y de las casas importadoras que tenían un peso político considerable (Bruton, 1992).

3 a 5 años de exención en los impuestos sobre el ingreso de las corporaciones y sobre los dividendos recibidos por los accionistas, regímenes de depreciación acelerada, etc. (Beng, 1992). El alcance de los incentivos estaba asociado al monto de la inversión y la aceptación de las propuestas era discrecional (Bruton, 1992). La legislación ponía en igualdad de condiciones a las empresas locales y a las empresas extranjeras.⁵⁷

- La promulgación en 1968 del Acta de Incentivos a la Inversión que extendía los beneficios de las industrias “pioneras” a otros tipos de emprendimientos e introducía beneficios adicionales para las industrias pioneras (Boadway y Shah, 1992). En este marco también se introducen los primeros incentivos a la exportación que luego se expandirán en la década del 70 (Linneman et-al, 1987).

- La construcción de parques industriales con infraestructura desarrollada, generalmente localizados en las cercanías de los grandes centros urbanos (Noland, 1990).

- A partir de 1963 la creciente utilización de instrumentos arancelarios y no arancelarios de protección “hechos a medida” (Linnemann et-al, 1987). La protección nominal promedio que era de 11,4% en 1965 se elevó hasta alcanzar un 37,4% en 1974 (Beng, 1992).

- Superponiendo el énfasis redistributivo con las necesidades del desarrollo económico, se empieza a prestar creciente atención al fortalecimiento del sector educativo. En los años 60 se produce un fuerte incremento en el enrolamiento primario y secundario (principalmente en la comunidad malaya) y el gasto en educación alcanza el 20% del gasto corriente.

El PBI per cápita creció a una tasa del 3% anual en los años sesenta (Linnemann et-al, 1987). El avance del proceso de industrialización se manifestó en un fuerte crecimiento del sector manufacturero que pasó de representar el 8,1% del PBI en 1961 a un 13,4% en 1970 (Linnemann et-al, 1987). La sustitución de importaciones se reveló como la principal fuente de dinamismo de la industria manufacturera, explicando el 50% del crecimiento industrial entre 1959 y 1968 contra un 40% de la demanda interna y un 10% de la demanda de exportaciones (Bruton, 1992). En

57. Según algunos autores, este tratamiento favorable a la inversión extranjera directa tenía como uno de sus objetivos el evitar una concentración demasiado importante de poder económico en manos de la comunidad china (Bruton, 1992).

efecto, la economía ve decrecer su grado de apertura externa, manteniendo igualmente valores altos (45% para el promedio de exportaciones e importaciones). La tasa de inversión se mantiene en un promedio del 16% y la tasa de ahorro alcanza un 20%. El exceso de ahorro se corresponde con un superavit comercial estructural que, si bien se compensa relativamente con una balanza de servicios fuertemente deficitaria (debido a la importancia del capital foráneo en la economía malaya), muestra un frente externo sumamente sólido. Hacia fines de los años 60 se nota, sin embargo, cierta saturación del mercado interno. Adicionalmente, se percibe que la naturaleza de los incentivos tendía a promover proyectos demasiado capital intensivos y demasiado concentrados en las áreas urbanas, profundizando las desigualdades regionales y distributivas (Linnemann et al, 1987). Dicha situación desembocó en una profundización de los conflictos interraciales que detonaron en abril de 1969.

B.2. LOS SETENTAS: LA NUEVA POLÍTICA ECONÓMICA.

El impacto político de los conflictos interraciales fue tan fuerte que el gobierno lanzó un plan de 20 años conocido como la Nueva Política Económica (NPE), cuyo principal objetivo era erradicar la pobreza y eliminar la identificación de la raza con la función económica. En última instancia, el gobierno incorporaba como mandato fundamental la promoción de la situación económica de la comunidad bumiputera. Fueron fijados objetivos de redistribución de la riqueza, por los cuales en veinte años, el capital extranjero debía disminuir su participación en el capital accionario de un 60% (que tenía en dicho momento) a un 30%, mientras que los malayos nativos debían alcanzar (a partir de cifras insignificantes) una participación del 30%. En el terreno del desarrollo económico, se empiezan a incorporar instrumentos de promoción de exportaciones que tienden a reducir el sesgo anti-comercio impuesto por la creciente protección arancelaria. Simultáneamente, la política sustitutiva de importaciones se profundizó a través de una mayor protección, pudiéndose caracterizar a la estructura de incentivos de Malasia como un régimen de promoción de exportaciones superpuesto a un régimen de sustitución de importaciones (Linnemann et al, 1987; Noland, 1990; Beng, 1991). A los efectos de aumentar la participación de los bumiputeros se implementaron esquemas que favorecían la formación de una comunidad comercial e industrial de ese origen (Bruton, 1992). El Acta de Coordinación Industrial de 1975 exigía a las empresas industriales (salvo las de escasa inversión o empleo) una licencia para operar. Y en la aprobación de las inversiones tanto domésticas como extranjeras se intentaba otorgar una participación accionaria

importante a los malayos nativos⁵⁸ (Yasuda, 1991). Por otro lado, se asistió a una espectacular proliferación de empresas públicas⁵⁹, que en muchos casos eran gestionadas por holdings donde tenían un fuerte peso los intereses de los malayos nativos (Horii, 1991a).

La creciente participación pública en la propiedad de empresas ha sido financiada en parte por los crecientes ingresos por regalías petroleras del gobierno. Sin embargo también ha sido necesario recurrir a fuentes de financiamiento alternativas. Por un lado se utilizó el Fondo de Pensiones al cual se le impuso invertir al menos el 70% de sus fondos en papeles del gobierno.⁶⁰ Asimismo, el Banco Central contribuyó a canalizar capital hacia los sectores prioritarios del gobierno guiando a las instituciones financieras privadas a través de la estipulación de asignaciones de portafolio mínimas en ciertas áreas, manteniendo, sin embargo, el criterio de préstamo basado en el mercado (Noland, 1990). Adicionalmente a los instrumentos de tipo redistributivo (que tuvieron fuerte impacto en el proceso de desarrollo económico), el gobierno malayo puso en vigor una serie de políticas estrictamente industriales y comerciales. Desde el punto de vista de los incentivos fiscales a la inversión, el corazón del marco regulatorio continuó siendo la Ordenanza de Industrias Pioneras y el Acta de Incentivo a la Inversión.⁶¹ Ante el sesgo anti-exportador del modelo (dada la creciente tasa de protección comercial), el gobierno puso en marcha una serie de incentivos a la exportación:

- La posibilidad de deducir del ingreso imponible una parte de los ingresos por exportaciones. El monto del subsidio se relaciona con la performance exportadora y el contenido local de las exportaciones. Asimismo se ofrece un esquema de depreciación acelerada para empresas que se modernizan y que exportan al menos un 20% de su producción (Linnemann et-al, 1987).
- Facilidades crediticias a tasas preferenciales.
- Soporte de marketing internacional, misiones comerciales y un esquema de seguro de exportación (Linnemann et-al, 1987).

58. En el caso de la IED, solo se admitía un 100% de propiedad foránea si los proyectos estaban totalmente orientados a la exportación.

59. Según Crane (1991), a mediados de los 80 la participación de las empresas públicas en el sector manufacturero igualaba a la del sector privado.

60. Asimismo, en 1975 se incrementaron hasta duplicar las tasas de aportes de los empleados y empleadores.

61. Un estudio revela que hacia 1981, 87% del capital invertido en la industria textil fue hecha por firmas que gozaban de incentivos a la inversión. La cifra correspondiente a los productos eléctricos y electrónicos era del 85%, y del 77% para los hechos a base de caucho (Beng, 1991).

- Establecimiento de un sistema de draw-back.⁶²

- Constitución de zonas de procesamiento de exportaciones. A los productores localizados en estas zonas se les ofrece una exención automática de los aranceles a la importación sobre insumos y bienes de capital utilizados en la producción para la exportación. Adicionalmente, se ven favorecidos por los incentivos fiscales a la inversión que brinda el gobierno malayo (ya comentados) y tienen acceso subsidiado a infraestructura moderna. Existe relativo consenso en el sentido de que este ha sido el instrumento de mayor impacto en la promoción de exportaciones y en la atracción de inversión extranjera directa.⁶³

- Tendencia creciente en la década del 70 del tipo de cambio efectivo real (contra una canasta de monedas de los principales socios comerciales) (Beng, 1991; Noland, 1990).

La década del 70 fue la de mayor crecimiento de la economía malaya, promediando un 7,9% anual. El sector manufacturero crece más rápidamente aún pasando su participación en el PBI del 13,4% a 19,6%. Las exportaciones totales mostraron especial dinamismo, aumentando a una tasa del 18,5% anual, mientras que las manufactureras crecieron a una tasa del 26% anual. De esta manera, la economía volvió a incrementar su tasa de apertura externa hasta alcanzar un 56% para el promedio entre exportaciones e importaciones. Las tasas de ahorro e inversión experimentaron una tendencia creciente, promediando un 27% y un 24,3% respectivamente. El exceso de ahorro evidenció una balanza comercial estructuralmente superavitaria que se siguió compensando con la deficitaria balanza de servicios. Si bien las cuentas fiscales vieron crecer un déficit estructural (que promedia el 7% del PBI en la década), se logró mantener niveles inflacionarios menores que los internacionales. A nivel sectorial se produjeron grandes cambios estructurales. Frente a un relativo estancamiento de las producciones primarias tradicionales (caucho, estaño y, en menor, medida madera), dos nuevos productos de naturaleza primaria se tornaron significativos: el aceite de palma y el petróleo crudo.⁶⁴ Las exportaciones manufactureras, que también crecieron hasta alcanzar una participación del 22% en 1980, se componían fundamentalmente de

62. Que parece no haber sido muy efectivo dadas las largas demoras y trabas burocráticas (Noland, 1990; Linnemann et-al, 1987).

63. En efecto, Bruton (1992) señala que fuera de las zonas francas de exportación, el sesgo anti-exportador siguió siendo predominante a pesar de las políticas de incentivo implementadas.

64. En efecto, la participación en el total de exportaciones del caucho disminuyó del 34% al 22% y la del estaño del 20% al 9%, mientras crecieron el petróleo (que pasa del 4% en 1970 a un 24% en 1980) y el aceite de palma (del 5% al 9%).

productos eléctricos y electrónicos (casi el 50%) y de productos textiles (13%). Casi el 50% de las exportaciones manufactureras malayas se originan en las zonas de procesamiento de exportación. Si bien las exportaciones manufactureras mostraron en la década del 70 una fuerte expansión, las mismas dependen en gran medida de actividades productivas tipo enclave localizadas en las zonas de procesamiento de exportaciones. Una de las principales actividades de estas zonas han sido las operaciones de ensamblaje de productos eléctricos y electrónicos realizadas por empresas transnacionales.⁶⁵ Sus encadenamientos (productivos, tecnológicos y de aprendizaje) hacia atrás y adelante han sido mínimos (Bruton, 1992; Noland, 1990). Las políticas redistributivas tuvieron un impacto importante en la distribución del ingreso entre las distintas razas que contribuyó a que los índices de pobreza disminuyeran notablemente. Por otro lado, la participación de los extranjeros en el capital accionario disminuyó de un 62% a un 42%, mientras que se incrementó la participación de los chinos y de los malayos. En el caso de estos últimos, el mayor crecimiento se dio a través de su participación en la propiedad de los holdings públicos. El correlato de esta política redistributiva lo constituyó un sector de empresas públicas relativamente ineficiente y con altos déficits operativos (Bruton, 1992; Yasuda, 1991; Horii, 1991).

Por otro lado, las empresas gestionadas por malayos nativos eran relativamente ineficientes y muy dependientes de la ayuda pública. En este sentido, algunos autores señalan que la emergencia de una elite de empresarios malayos nativos con peso político, insertos en una lógica de búsqueda improductiva de rentas, fue deteriorando el grado de autonomía del estado (Bruton, 1992).

B.3. LA DÉCADA DEL 80.

B.3.1. La economía malaya en crisis: 1980-1986.

El comienzo de la década del 80 estuvo signado por dos hechos de gran trascendencia. Por un lado se produjo un cambio en la cúpula del gobierno malayo por el cual accedió un nuevo primer ministro (todavía en ejercicio) menos comprometido con la política redistributiva de la NPE y más orientado a garantizar altas tasas de crecimiento económico. Por otro lado, la economía atravesó una crisis externa y fiscal que se prolongó hasta el año 1986. La crisis externa se manifestó en un estancamiento de las

65. En 1978, el 94% de las firmas localizadas en las zonas francas son total o mayoritariamente propiedad de empresas transnacionales (Noland, 1990).

exportaciones y una caída de los términos del intercambio que comprometió la balanza comercial. Esta situación sumada a la tradicionalmente deficitaria cuenta de servicios determinó un fuerte déficit de cuenta corriente (Bruton, 1992; Crane, 1991). Como consecuencia, la deuda externa se multiplicó por cuatro en la primera mitad de la década alcanzando los 9 mil millones de dólares en 1985. Al mismo tiempo, la decisión política de incursionar decididamente en la industria pesada y realizar importantes obras de infraestructura generó un fuerte incremento en la inversión pública que en tres años duplicó su participación en el PBI (de 9% en 1979 a 18% en 1982). Ésto provocó, por un lado, un aumento de las importaciones complicando aún más la situación externa. Por otro lado, el consecuente aumento del gasto público, sumado a una menor recaudación impositiva condujo a un fuerte déficit fiscal (superior al 15% del PBI en los años 1981 y 1982).⁶⁶

El fuerte aumento de la inversión pública impidió que la caída de las exportaciones tuviera un impacto recesivo sobre la economía (Crane, 1991). En efecto, el promedio de la primera mitad de la década se mantuvo por encima del 5% y sólo en 1985 se experimentó una caída del PBI (del 1%). Es sorprendente, asimismo, como el gobierno logró simultáneamente mantener tasas inflacionarias relativamente bajas (menores al 10% anual). Ello se explica, en parte, por la forma de financiamiento que incluyó alrededor de un 50% en deuda interna (que se duplica) y una fracción considerable en deuda externa. Desde el punto de vista de las políticas comerciales e industriales el aspecto más saliente lo constituye la creación en 1980 de un holding de empresas públicas destinado a gestionar la incursión en la industria pesada. Esto incluyó proyectos del sector siderúrgico, del cemento, tres plantas productoras de motores de motocicletas (en joint-venture con firmas japonesas), y, fundamentalmente, el programa PROTON para la fabricación de un auto nacional en cooperación con el conglomerado japonés Mitsubishi. Para la promoción de estos sectores se utilizó un amplio espectro de políticas que incluyó para el caso automotriz un importante incremento de la protección comercial y exigencias crecientes de contenido local a los efectos de alcanzar mayores niveles de integración con las empresas autopartistas (Torii, 1991).⁶⁷ No se ha encontrado una evaluación exhaustiva de estos emprendimientos produc-

66. El carácter insostenible de la situación fiscal llevó al gobierno a emprender en 1983 un ajuste fiscal importante pero de naturaleza paulatina ya que en 1986, el déficit público todavía supera el 5% del PBI.

67. Lall (1990) presenta un cuadro de protección efectiva para 1982 donde se evidencia que mientras la industria manufacturera goza de una protección efectiva del 23%, el sector de equipo de transporte tiene una tasa del 74%. De esta manera se le aseguró al auto nacional una rápida inserción en el mercado doméstico del cual había capturado un 70% hacia 1988

tivos aunque existe evidencia dispersa que indica que algunas de estas empresas han acumulado grandes pérdidas y no han alcanzado niveles adecuados de eficiencia (Noland, 1990). El mismo proyecto PROTON ha sido duramente criticado a partir de su excesiva dependencia de un mercado interno fuertemente protegido y una escala de producción demasiado pequeña (Financial Times, 31/8/1993).

B.3.2. EL RELANZAMIENTO DE LA ECONOMÍA MALAYA.

Los desequilibrios de la economía malaya dan finalmente lugar, como ya señalamos, a una recesión económica: el producto cae un 1% en 1985 y apenas se recupera en 1986. Esta recesión se acompaña de una fuerte caída en la tasa de inversión (del 36% en 1982 a 26% en 1987). A partir de esta situación se van haciendo visibles un conjunto de debilidades estructurales del modelo económico: una base industrial estrecha y poco integrada, concentrada en la producción y exportación de un conjunto reducido de bienes con precios internacionales muy volátiles. Al mismo tiempo, una alta dependencia de bienes intermedios y de capital importados y una baja participación de las pequeñas y medianas empresas. Por otro lado, la estructura de calificación de la mano de obra se halla desequilibrada (con escasez de mano de obra calificada, particularmente de ingenieros y técnicos) y el sector privado de la economía realiza esfuerzos de IyD demasiado bajos. Asimismo, el sector público aparece sobredimensionado (con una sobrecarga de empresas públicas deficitarias) y una excesiva regulación económica, ligada en gran parte a la política redistributiva del NPE, tiende a frenar la inversión tanto doméstica como extranjera. Con el intento de superar algunas de estos problemas, se diseñó en colaboración con Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ONUDI) un plan industrial de mediano plazo (el Plan Industrial Maestro 1985-95). El Plan se propuso reorientar los esfuerzos de desarrollo hacia sectores basados en recursos naturales con mayor valor agregado (siete de los doce sectores identificados son intensivos en estos recursos) y hacer más selectiva la política de promoción a la industria pesada.⁶⁸ La nueva política, que se empieza a aplicar con la introducción en 1986 de un nuevo marco de incentivos fiscales y crediticios (el Acta de Promoción de Inversiones y sus modificaciones posteriores) tiende a promover:

- Una mayor orientación exportadora en los sectores escogidos. Entre los

68. Los sectores prioritarios son: alimentos procesados, productos de caucho (fundamentalmente, cubiertas), aceite de palma, manufacturas de madera, químicos y petroquímicos, productos metálicos ferrosos y no ferrosos, productos minerales no metálicos, industria eléctrica y electrónica, equipo de transporte, maquinaria y productos de ingeniería, textiles y prendas de vestir.

instrumentos utilizados se incluyeron programas de refinanciación de exportaciones, de seguros de créditos a la exportación y una doble deducción impositiva para los gastos incurridos en la colocación de nuevas exportaciones.

- Mayores encadenamientos hacia atrás de las industrias exportadoras, para lo cual se amplió el esquema de financiamiento a las exportaciones de manera de extender este beneficio a un amplio rango de exportadores indirectos.

- La reversión de utilidades. Entre otras medidas se elevó del 25% al 40% el monto de deducción impositiva autorizado para la reinversión en plantas productivas y maquinaria del sector manufacturero.

- La capacitación del personal y la investigación y desarrollo en las empresas (también a partir de deducciones impositivas).

Se implementaron, además, programas específicos de estímulo al desarrollo de las PyMES, focalizados particularmente en los subsectores de fabricación de partes y componentes, de matricería y fundición. A su vez, los procedimientos administrativos para acceder a los incentivos públicos fueron simplificados.

Entre las medidas de desregulación de la economía se destaca la elevación del tamaño mínimo de las firmas (de 25 a 75 trabajadores) para poder realizar emprendimientos productivos sin necesidad de autorización previa. De esta forma se orienta el control público de las inversiones sólo a las empresas de mayor tamaño, dejando a las empresas pequeñas y medianas en un marco de mayor flexibilidad (Yasuda, 1991). Un aspecto de fundamental importancia lo constituye la flexibilización del tratamiento a la inversión extranjera en un intento de convertir a la IED en las zonas de procesamiento de exportaciones en motores del desarrollo económico. En este sentido, el Acta de Promoción de Inversiones que se lanzó en 1986 plantea un tratamiento similar para firmas locales y extranjeras. Adicionalmente, debido a que las metas de reducción de la participación extranjera en la propiedad del capital accionario habían sido superadas y que la IED había experimentado una fuerte contracción desde el año 1983, el gobierno decidió levantar los límites a la propiedad extranjera en la radicación de empresas (Hara, 1991). El gobierno malayo también ha diseñado un plan de privatización de empresas públicas. Entre los avances que ha tenido esta política se cuenta la venta de las tenencias públicas en la

compañías aérea y naviera nacionales. Por último cabe señalar que el gobierno continuó implementando un conjunto de políticas macroeconómicas tendientes a superar los desequilibrios existentes. Por un lado cabe destacar la profundización del ajuste fiscal que llevó el nivel de déficit público del 5% en 1986 a un superavit de 0,4% en 1992 (Corbo y Hernández, 1993). Por otro lado, el gobierno ha contrarrestado la presión a la revaluación impuesta por crecientes flujos de capital, que en los dos últimos años ascienden a un 10% del PBI. Las medidas utilizadas incluyen:

- Una política monetaria restrictiva (con condiciones más estrictas para acceder a créditos para el consumo, un incremento en los encajes bancarios y operaciones de mercado abierto) para frenar la presión inflacionaria generada por las entradas de capital.
- Un fomento de las importaciones a través de reducciones selectivas en los aranceles a la importación y el pago adelantado de deuda externa con el objetivo de reducir la entrada neta de divisas (Corbo y Hernández, 1993).

Estas políticas han posibilitado una depreciación real del tipo de cambio que superó el 30% entre 1986 y 1991.

A partir de 1987 la economía malaya reencuentra el sendero de expansión económica, verificándose entre 1988 y 1992 una tasa de crecimiento promedio del 9% anual (una de las más altas del mundo en dicho período). Esta expansión fue favorecida por el positivo comportamiento de la demanda internacional de productos malayos hasta fines de los ochenta y por un incremento de la inversión que alcanza al 36% del PBI en 1992. Una respuesta especialmente dinámica muestra la IED dirigida fundamentalmente a las industrias de productos eléctricos y electrónicos⁶⁹, químicos y al sector petrolero. De un promedio de 800 millones de dólares anuales en el período 1986-1988, se pasa a un promedio de 2.800 millones de dólares en el período 1989-1992 (The Amex Bank, 1993). Ese comportamiento de la IED ha asegurado un fuerte dinamismo para el sector manufacturero y, especialmente para el sector productor de maquinaria y partes eléctricas y electrónicas ubicado en las zonas de procesamiento de exportaciones. Las exportaciones de estos bienes alcanzan en 1992 una participación del 42% de las exportaciones totales y 60% de las manufac-

69. En este sentido, gracias a la relocalización de las firmas extranjeras (en gran medida de Japón, Taiwan y Singapur), Malasia se está convirtiendo en el principal productor mundial de televisores a color y en el segundo fabricante de aire acondicionado.

tureras.

C. CONCLUSIONES.

A pesar de ser altamente específica, dadas sus características geográficas y sociales, la experiencia malaya ilustra algunos aspectos interesantes en lo que hace a la utilización de políticas industriales y comerciales. Por un lado, cabe señalar que al igual que otras experiencias de industrialización, Malasia inició su proceso de desarrollo con un período de políticas netamente sustitutivas de importaciones, las cuales si bien se apoyaron en la protección arancelaria utilizaron también un vasto conjunto de incentivos fiscales, permitiendo que la estructura de precios relativos estuviera menos alejada de los precios internacionales. Por otra parte, Malasia, al igual que otros países del este asiático, introdujo entre la etapa de sustitución liviana y los esfuerzos de sustitución pesada una etapa de promoción de exportaciones. Sin embargo, el sesgo anti-exportador sólo fue realmente contrarrestado con la creación de zonas de procesamiento de exportaciones. Esta metodología, si bien fue muy efectiva para promover la IED y las exportaciones no tradicionales, supone una serie de limitaciones. Efectivamente, si bien la IED fue estrictamente supervisada en términos de participación malaya en el capital, la intervención pública dirigida a promover la transferencia tecnológica y la integración productiva fue mucho menor que la que tuvo lugar en Taiwan y Corea. Durante los últimos años se establecieron medidas que intentan avanzar sobre estas limitaciones. La efectiva superación de las mismas es fundamental para asegurar en el futuro la situación competitiva de Malasia en los sectores manufactureros. Sobre todo en la medida en que el incremento de los salarios reales vaya tornando crecientemente atractivos a otros países de la región para la producción de bienes trabajo intensivos. Cabe señalar que la política redistributiva seguida en favor de los malayos nativos (que ha sido en gran medida el leit-motiv de la política económica hasta el fin de los setenta) ha afectado la eficiencia del sector público y ha determinado demasiadas regulaciones al sector privado. Sin embargo, ese énfasis no parece haber frenado el crecimiento económico, en parte debido a las altas tasas de ahorro e inversión características de este modelo.

La política industrial y comercial se ha montado sobre un escenario macroeconómico caracterizado por una tasa de inflación sumamente baja, a pesar de tener déficits fiscales crónicos elevados. Ello se ha logrado por una política de financiamiento que se basó en la captación de un ahorro forzoso (por medio del fondo de pensiones) y del ahorro financiero interno y externo. Esta captación se dio a través de directivas del Banco Central

a los bancos comerciales que establecían porcentajes mínimos de los fondos prestables a ser dirigidos hacia el gobierno y hacia sectores prioritarios de la economía. En situaciones de balanza de pagos favorable, Malasia utilizó, con éxito, políticas monetarias contractivas para contrarrestar las tendencias a la revaluación de la moneda. Cabe señalar que en el último período, caracterizado por una fuerte entrada de capitales es la única de las economías estudiadas cuya moneda se de revalúa en términos reales. La entrada de la década de los ochenta marca el inicio de una nueva etapa más comprometida con el desarrollo selectivo de ciertos sectores productivos. Durante la primera mitad de la misma existió una clara intención de promover la industria pesada. Sin embargo, los problemas fiscales que generó el excesivo incremento de la inversión pública en estos proyectos y la baja performance que algunas de estas empresas ha tenido, condujo al gobierno a modificar la estrategia de desarrollo. A partir de 1986, se redefinen los esfuerzos en favor de las actividades basadas en recursos naturales de mayor valor agregado, para aprovechar la abundancia de estos recursos. Asimismo, se flexibilizó la política hacia la inversión extranjera directa, la cual tuvo un sorprendente crecimiento en los últimos años. La política de incentivo a la industria pesada no se ha abandonado, como en el caso coreano, pero se ha vuelto mucho más selectiva.

V. POLITICA ECONOMICA E INSERCIÓN INTERNACIONAL DE TAILANDIA.

INTRODUCCIÓN.

Tailandia es un país con una superficie de 514.000 km² y cuenta con una población de 57,6 millones de habitantes. Su desempeño económico en los últimos treinta años ha sido muy positivo. En efecto, desde 1965 su economía ha crecido a una tasa promedio anual de 7,4%, junto con un baja tasa de inflación (ver cuadros 1 y 4 del anexo). En 1992 su Producto Bruto Interno (PBI) alcanzó los 106.300 millones de dólares con un ingreso per capita de 1.845 dólares, lo que la sitúa dentro de los países de ingreso mediano bajo, de acuerdo a la clasificación del Banco Mundial. Este país, rico en recursos agropecuarios, forestales y mineros⁷⁰, experimentó desde mediados de los años sesenta importantes cambios en su estructura económica.

El sector agropecuario que generaba un tercio del PBI en ese entonces redujo su participación al 12,8% en 1991 debido al creciente protagonismo del sector manufacturero que en dicho año explicó el 28,1% del producto. Este sector, a su vez, pasó a ser el de mayor incidencia en la estructura de las exportaciones, aumentando su participación en las mismas de 3% a 65% entre 1965 y 1991. Durante este período las exportaciones crecieron a una tasa promedio anual de 11%, representando actualmente el 30% del PBI y el 0,5% de las exportaciones mundiales (Banco Mundial, 1992; Bank of Thailand, 1992; ONUDI, 1992). A pesar de su pérdida de participación en el producto, el sector agropecuario sigue ocupando un rol fundamental en la economía. Tailandia es un país exportador neto de alimentos y uno de los principales abastecedores de arroz en el mercado mundial. Por otro lado, la agroindustria explica el 30% de la producción manufacturera, siendo este país un potencial productor y exportador de alimentos procesados. Algunos alimentos enlatados, como frutas, vegetales y comida de mar, han cobrado creciente importancia, atrayendo inversiones de empresas transnacionales.

El éxito del desempeño exportador a lo largo de estos treinta años se sustentó en las manufacturas livianas e intensivas en mano de obra. Actualmente, el 50% de las exportaciones de manufacturas están confor-

70. Arroz, maíz, azúcar, tapioca, caucho, teca y estaño son sus principales productos.

madras por alimentos procesados, textiles y prendas de vestir y un tercio por maquinaria y equipo. Entre éstos últimos se destacan aparatos eléctricos, computadoras y sus partes y circuitos integrados (ONUDI, 1992; Bank of Thailand, 1992). A continuación se hará referencia a ciertas características estructurales de la economía tailandesa para luego señalar, en una segunda sección, las principales estrategias industriales y comerciales llevadas a cabo a lo largo de los últimos treinta años. En una sección final se vuelcan las conclusiones.

A. CARACTERÍSTICAS ESTRUCTURALES DEL MODELO TAILANDÉS.

Tailandia es el único de los cuatro países estudiados que no ha sido colonizado, mostrando desde fines del siglo XIX la consolidación de una fuerte burocracia que ejerce desde entonces una poderosa influencia en la administración pública (Banco Mundial, 1993). A partir de 1932 se instauró una monarquía constitucional; sin embargo, Tailandia ha experimentado cambios de gobierno ante la irrupción de golpes militares. Actualmente el Primer Ministro es Chuan Leekpai, perteneciente al partido demócrata, quien asumió al gobierno apoyado básicamente por la elite urbana. No obstante, la presencia militar en la política interna del país sigue siendo fuerte. Menos de una cuarta parte de la población vive en áreas urbanas, de la cual la mitad se concentra en Bangkok, por cuyo puerto pasa el 90% del comercio exterior. Debido en parte a que no ha sido un país colonizado, Tailandia mantiene un alto grado de homogeneidad étnica y cultural; sin embargo, existe una gran disparidad en los niveles de ingreso entre el sector urbano y el rural en favor del primero. Del total de la fuerza laboral (32,4 millones de personas) el 83% tiene terminada sólo la escuela primaria (Financial Times, 1992). En tanto, en 1990 el porcentaje de matriculados en la escuela secundaria fue de 28%, sólo un 16% de jóvenes se inscribieron en la universidad⁷¹ (Banco Mundial, 1992). Este hecho sugiere que la mano de obra barata no calificada ha sido y continúa siendo una de las bases del crecimiento económico de Tailandia. La estructura industrial se caracteriza por contar con una gran cantidad de firmas pequeñas, y pocos establecimientos de gran tamaño, mientras que la franja de empresas medianas es poco relevante.⁷² En tanto que, las pequeñas

71. En Corea, estos porcentajes ascienden a 86% y 38%, respectivamente.

72. De acuerdo a datos de 1984, las firmas pequeñas (menos de 100 empleados) representan el 96% de los establecimientos, el 50% del empleo total y el 48% del valor agregado. El 2% de los establecimientos corresponde a los de mayor tamaño (más de 200 empleados), los cuales generan el 40% del empleo total (Dahlman y Brimble, 1990).

firmas se desempeñan en sectores como fabricación de joyas, prendas de vestir, auto-partes y procesamiento de alimentos, las grandes empresas operan en sectores intensivos en recursos naturales (derivados de petróleo y tabaco) o de gran escala (productos de vidrio y metales básicos) y también en el sector textil. La participación del gobierno nacional en la actividad productiva se circunscribe básicamente a las áreas de servicios públicos, transporte, comunicaciones, algunas instituciones financieras y la Compañía de Petróleo Tailandesa (Noland, 1990). El sistema financiero se encuentra concentrado en un número pequeño de bancos comerciales, que representan el 71% del total de activos financieros.

Las instituciones financieras no bancarias, que enfrentan ciertas restricciones como la prohibición de abrir cuentas corrientes y de trabajar en operaciones de comercio exterior, absorben el 14% del mercado y el resto está representado por bancos de ahorros del gobierno (Robinson et al., 1991). El Banco Central da directivas generales sobre el destino de los fondos prestables de los bancos comerciales de manera de garantizar la canalización de los ahorros a la inversión productiva, pero deja en manos de éstos la evaluación de los proyectos (Banco Mundial, 1993). Hasta los ochenta, existió además una significativa regulación del mercado financiero basada en topes sobre las tasas de interés, controles sobre las transacciones en moneda extranjera, prohibición a los bancos extranjeros de abrir nuevas filiales, etc. A partir de esos años el gobierno empezó un programa de liberalización financiera (Noland, 1990; Robinson et al., 1991). A lo largo del período analizado se destacan los elevados niveles de inversión de la economía tailandesa (ver cuadro 3 del anexo), los cuales fueron sustentados por altas tasas de ahorro interno y por la utilización significativa del ahorro externo. Cabe resaltar que la política hacia la inversión extranjera directa (IED) es y ha sido de amplia apertura. Si bien enfrentan restricciones para insertarse en los sectores bancario, financiero y algunos servicios públicos, las firmas extranjeras han llegado a recibir en otros sectores incentivos adicionales con respecto a las firmas locales (United Nations, 1992; Macuk y Mosquera, 1992).

B. LAS ETAPAS DE DESARROLLO Y LAS PRINCIPALES ESTRATEGIAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES.

A lo largo de estos treinta años se aplicaron en Tailandia básicamente dos estrategias. En los sesenta fue lanzado un régimen de sustitución de importaciones y a partir de los setenta se incorporó además una política de promoción de exportaciones, cuyo éxito se sustentó en las manufacturas

livianas e intensivas en mano de obra. Se pueden distinguir tres etapas de desarrollo a partir de los sesenta. La primera se extiende hasta el primer shock petrolero, la segunda perdura hasta mediados de los ochenta y la tercera etapa llega hasta nuestros días.

B.1. PRIMERA ETAPA (1960-1972): INICIO DE LA POLÍTICA SUSTITUTIVA DE IMPORTACIONES.

Desde fines de los cincuenta, Tailandia se embarcó en una estrategia sustitutiva de importaciones que tuvo la particularidad de tener un nivel de tarifas arancelarias nominales relativamente bajo (entre 15% y 30% ad valorem) y fuertes incentivos fiscales a la inversión en el sector industrial. Tras un fracasado intento durante la década precedente de desarrollar la estrategia sustitutiva sobre la base de empresas estatales, en los sesenta la política implementada se apoyó en el sector privado.

En 1961 se lanzó el Primer Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social donde se combinaron incentivos fiscales con un sistema de protección a la industria sustitutiva de importaciones. Se asignó a la Junta de Inversión (creada en 1959) la función el administrar un paquete de incentivos que incluía exenciones impositivas, cargas adicionales a importaciones competitivas, eximisión parcial o total de las tarifas sobre materias primas y bienes de capital importados y, además, garantías contra la nacionalización y la competencia de firmas estatales. La estrategia inicial contemplaba una mayor selectividad en favor de actividades intensivas en capital,⁷³ pero dicha selectividad fue abandonada en la segunda mitad de la década. (Noland, 1990). Acompañando la política gubernamental, se encontraba la Corporación de Financiamiento Industrial de Tailandia, la cual priorizaba los préstamos de mediano y largo plazo solicitados por los sectores escogidos. Si bien la gestión de la institución estaba en manos privadas, era supervisada por el Ministerio de Finanzas. A lo largo de los sesenta los instrumentos de promoción fueron cambiando en importancia, observándose una progresiva reducción en los incentivos fiscales a la inversión y un gradual incremento en el nivel de protección efectiva que favoreció al sector manufacturero por sobre el sector primario.

Este aumento se logró mediante una reestructuración del sistema de protección tarifaria en forma escalonada, donde el nivel de la tarifa se

73. Las mismas incluían sectores de la industria pesada (fundición de metales, neumáticos y productos químicos) y actividades de ensamblaje (vehículos a motor y aparatos eléctricos).

incrementaba de acuerdo al grado de procesamiento del producto. Asimismo, los bienes de consumo gozaban de un mayor nivel de protección que la maquinaria (con la salvedad del sector equipos de transporte que fue uno de los más protegidos). Junto al mayor nivel de protección fueron aplicadas medidas directas de control a las importaciones y exportaciones y derechos que gravaban algunos bienes exportados (Linnemann, 1987). El efecto de un sistema tarifario de tal naturaleza fue una concentración de la producción en las industrias de procesamiento de productos agropecuarios y de bienes finales para el consumo doméstico, en detrimento de las industrias de bienes de capital e intermedios. La etapa 1960-72 se caracterizó por una rápida expansión de la economía. La tasa media de crecimiento del PBI fue de 7,4% y los sectores más dinámicos fueron el agroindustrial y textil, seguidos por ciertas industrias pesadas como refinerías de petróleo, productos químicos y equipos de transporte. Acompañando este crecimiento industrial, se produjo una mejora significativa en la infraestructura (sistemas de riego, fuentes de energía y transporte), y una proliferación de bancos comerciales.

B.2. SEGUNDA ETAPA (1973-1985): INCORPORACIÓN DE LA POLÍTICA DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES.

Hacia principios de los setenta la economía sufrió las consecuencias del primer shock petrolero. Frente a este panorama, el gobierno trató de evitar la interrupción del ritmo de crecimiento del período previo a través de un incremento del gasto público orientado hacia mayores inversiones en infraestructura. El aumento del precio internacional del petróleo no fue convalidado domésticamente, ya que el precio interno del insumo se mantuvo relativamente más bajo a través de controles y subsidios. Esto dio origen a un significativo déficit fiscal que fue financiado por préstamos externos. Paralelamente, se puso en evidencia que el pequeño tamaño del mercado tailandés imponía límites a la política de sustitución de importaciones. La estrategia del período previo, con su marcado sesgo anti-exportador, contribuyó al deterioro estructural del balance comercial. En tanto, las exportaciones de manufacturas eran poco significativas, la importación de insumos y maquinarias crecía rápidamente. Se continuó con la política de sustitución de importaciones incrementándose los aranceles nominales sobre los bienes de consumo de un rango de 25-30% a 30-55%, en tanto se mantuvieron relativamente bajas las tarifas sobre bienes intermedios y de capital.

Los sectores particularmente favorecidos fueron textiles, farmacéuticos

y montaje de automóviles (Banco Mundial, 1993). No obstante, en las discusiones de política económica se comenzó a reconocer la necesidad de promocionar las industrias exportadoras. Con este fin, en el Tercer Plan de Desarrollo de 1972 fueron incluidas incentivos especiales a las firmas exportadoras como la exención total de derechos de importación sobre insumos intermedios y maquinaria y la eximisión de derechos de exportación, además de deducciones impositivas. Asimismo, el Banco de Tailandia otorgó a estas empresas facilidades crediticias de redescuento de corto plazo a tasas subsidiadas (Linnemann, 1987). Sin embargo, estas medidas no resultaron suficientes para reducir el sesgo anti-exportador. Por eso bajo el Cuarto Plan de Desarrollo (1977-81) fueron ofrecidos nuevos incentivos a la inversión, fijándose como prioritarios los proyectos generadores de exportaciones, los intensivos en mano de obra, los sustitutivos de importación de energía y, además, los que localizasen sus plantas fuera de Bangkok (ONUDI, 1992). Fueron identificados tres tipos de regímenes especiales de promoción. Por una parte, se delinearon incentivos generales a la inversión local y a la extranjera. Asimismo, se definieron zonas de promoción de inversión y zonas de procesamiento de exportación. En ambas zonas los proyectos promovidos recibían además de los beneficios generales ciertos incentivos adicionales. Los incentivos generales a la inversión se destinaban a cualquier actividad promovida por la Junta de Inversión e incluían:

- la exención total o hasta un 50% sobre las tarifas e impuestos sobre maquinarias importadas y las producidas localmente,
- la reducción de hasta el 90% y durante un año de los derechos de importación sobre materias primas importadas,
- la exención de tres a ocho años del impuesto a los ingresos de las empresas,
- la eximisión del impuesto al ingreso gravable de los dividendos, - la exención del impuesto al ingreso proveniente de derechos de autor y otros.

Las firmas extranjeras, además, gozaban de:

- la eximisión durante cinco años del pago de cargas salariales,
- la exención impositiva sobre las regalías, derechos y utilidades remitidas al exterior.

El gobierno tailandés, a través de un otorgamiento discrecional de los beneficios de promoción, indujo a la inversión extranjera hacia sectores exportadores de manufacturas. Para las empresas extranjeras el acceso a esos beneficios tenía como requisito además del desempeño exportador⁷⁴, la generación de empleo y la inclusión de un porcentaje de contenido local en el ensamblaje de productos a fin de garantizar encadenamientos productivos⁷⁵ (Agosin; 1993). Los incentivos adicionales otorgados en las zonas de promoción de inversión con el objetivo de promover la descentralización geográfica incluían:

- la reducción de hasta el 90% y durante cinco años de los impuestos sobre las ventas de las empresas,
- la deducción de hasta un 50% de los impuestos a los ingresos de las empresas por cinco años después de la finalización del período de exención fiscal o desde el momento de percepción de ganancias,
- la autorización de duplicar el costo de transporte, electricidad y suministro de agua para deducirlo del impuesto a los ingresos de las empresas y el permiso de deducir de dicho impuesto hasta el 25% de los costos por la instalación de facilidades de infraestructura durante diez años desde el momento de percepción de ganancias.

Los incentivos especiales otorgados a la inversión en las zonas de procesamiento de exportación para la producción o ensamblaje de productos de exportación eran:

- la eximición de los derechos de importación sobre las materias primas importadas u otros items a ser re-exportados,
- permisos para deducir del monto del ingreso gravable un 5% del ingreso adicional derivado de la exportación de productos en relación al año previo (ONUDI, 1992). Si bien las medidas señaladas sirvieron para garantizar un crecimiento en las exportaciones, la balanza comercial se deterioró significativamente hacia fines de los setenta como consecuencia del segundo shock petrolero. Al efecto adverso que el mismo tuvo sobre la cuenta corriente se agregó el impacto de las menores transfe-

74. Si los proyectos promovidos eran de capital mayoritaria-mente extranjero se les exigía un compromiso de exportar 50% o más de lo producido (United Nations, '92).

75. En el caso de los autos y motocicletas ensambladas en el país, además de requerirles un mínimo de contenido local (45% para autos y 70% para motocicletas), éstos debían tener motores producidos localmente (Smith, 1991).

rencias desde Estados Unidos (por el cierre de las bases norteamericanas en Tailandia) y de la posterior merma de capitales debido a la recesión mundial.

Asimismo, el aumento en la tasa de inflación generó durante el período 1979-81 una continua apreciación de la tasa de cambio real y la emergencia de tasas de interés negativas. En respuesta a esta coyuntura el gobierno tailandés se embarcó en un programa de ajuste macroeconómico respaldado por tres acuerdos stand-by con el Fondo Monetario Internacional y dos préstamos de ajuste estructural con el Banco Mundial. Los objetivos del Quinto Plan de Desarrollo de 1982-85 se focalizaron básicamente en la disminución del déficit fiscal y de cuenta corriente, la eliminación de la distorsión de los precios relativos y la revisión de la orientación proteccionista de los años setenta.

El fomento a las exportaciones se sustentó durante este período en ajustes del tipo de cambio: la moneda local, el thai baht, fue devaluado en relación al dólar norteamericano en 1981.⁷⁶ Asimismo, se redujeron las barreras no tarifarias y se racionalizó la estructura arancelaria. En 1982 la tarifa máxima de todos los productos (salvo algunos bienes de lujo, incluyendo automóviles) se bajó de 100% a 60%. y se aminoró el nivel de dispersión arancelaria (Robinson et-al., 1991).

A partir de etapa se inició la promoción de las industrias básicas sustentadas en recursos naturales. En particular, cabe resaltar el lanzamiento de un proyecto de desarrollo del complejo petroquímico basado en gas natural, tras el descubrimiento de cuantiosas reservas de este recurso en el golfo de Tailandia. Como evaluación del período 1973-1985, se observa que si bien esta etapa estuvo signada por desequilibrios de orden macroeconómico, la economía logró crecer a una tasa moderadamente alta del 6,5% anual. Durante esta etapa adquirieron mayor peso en la producción manufacturera las industrias intensivas en trabajo: textiles, prendas de vestir, calzado, muebles, productos metálicos y joyas. Estas manufacturas incrementaron su participación en el total de dicha producción de 23,3% al comenzar la década de los setenta a 33% en 1985. En igual lapso, estas industrias triplicaron su participación en las exportaciones de manufacturas a 30,9% en 1985, desplazando en parte a las industrias intensivas en recursos naturales, que a principios de los setenta explicaban más del 85% de las ventas externas de manufacturas. Se produjo además cierta diversificación de la estructura de exportaciones manufactureras,

76. En 1984 fue nuevamente devaluado el thai baht y a partir de entonces comenzó a determinarse en función de una canasta de monedas, de las cuales la de mayor peso es el dólar norteamericano.

en favor de algunos bienes diferenciados (básicamente válvulas para transistores y maquinaria eléctrica), y en menor medida de industrias de gran escala y de base científica, que en conjunto representaron en 1985 un quinto de las ventas externas de manufacturas (Dahlman y Brimble, 1990).

Sin embargo, cabe destacar que la estructura productiva no se diversificó de la misma manera que la de las exportaciones. Este comportamiento se explica por la participación de las compañías extranjeras en el proceso económico como ensambladoras de partes importadas cuyo producto final se destina al mercado externo. La contrapartida ha sido un insuficiente desarrollo de encadenamientos productivos y tecnológicos y la creciente dependencia del modelo tailandés de importaciones de bienes intermedios y de capital. En 1985 el 75% de las importaciones de manufacturas estaban constituidas por productos químicos, maquinaria y equipamiento (Dahlman, 1990; ONUDI, 1992).

B.3. TERCERA ETAPA (1986-): ENTRADA MASIVA DE CAPITALES.

A partir de 1986 se inicia una tercera fase de desarrollo, en la cual se continúa utilizando los incentivos mencionados en la etapa previa. El nivel tarifario permanece elevado⁷⁷ y estimaciones del nivel de protección efectiva indican que la orientación del sistema de protección sigue favoreciendo a los bienes finales de consumo por sobre los bienes de capital (Dahlman y Brimble, 1990). Asimismo, subsisten barreras para-arancelarias, ya que se observa que ciertos productos textiles, partes de maquinarias, productos químicos, material para construcción, vehículos automotores y motocicletas están sujetos a licencias de importación (Macuk y Mosquera, 1992). Sin embargo, a partir de 1990 se observa una progresiva liberalización para la importación de algunos productos. En efecto, se reducen las tarifas sobre los bienes de capital y sobre automóviles y computadoras (Banco Mundial, 1993).

Asimismo, en esta etapa se profundiza la política de descentralización regional de la actividad industrial. En función de ello, el gobierno ha dividido el país en tres zonas de promoción de inversiones: la primera incluye Bangkok y otras cinco provincias lindantes, la segunda abarca diez provincias que circundan la primera y la tercer zona corresponde al resto

77. Al concluir la década de los ochenta las tarifas estaban agrupados en tres categorías básicas: de 10% a 15% para materias primas, de 15% a 40% para productos semi-elaborados y de 30% a 60% para productos manufacturados (Unites Nations, 1990)

del país. La Junta de Inversiones ha identificado cincuenta actividades manufactureras (productos de goma, prendas de vestir y otros) que reciben privilegios promocionales sólo si se localizan en la tercer zona.

Si bien durante este período el gobierno continúa realizando inversiones en infraestructura, aplica una política fiscal restrictiva que le permite obtener superávits fiscales a partir de 1988, revirtiendo la tendencia de años previos.⁷⁸

A su vez, el gobierno lanza una serie de medidas de política monetaria contractiva orientada a absorber el exceso de liquidez resultante de la reciente entrada masiva de capitales⁷⁹ y a frenar la demanda de créditos externos e internos. Estas medidas incluyen la venta de bonos públicos, impuestos sobre los intereses de los préstamos extranjeros y el incremento de la tasa máxima de préstamos locales de 15% a 19%. Esto ha sido complementado con una limitación voluntaria por parte de los bancos en el otorgamiento de préstamos al consumo (Robinson et al., 1991). En cuanto al comportamiento de la economía, entre 1986 y 1992 se registra una tasa media anual de crecimiento del PBI de 9,3% sustentada por elevados niveles de inversión privada. Esta inversión crece sostenidamente a partir de 1987 hasta alcanzar el 34,6% del PBI en 1991 y se orienta básicamente hacia el sector exportador de manufacturas. Cabe resaltar que en 1991 el 20% del financiamiento de la inversión bruta interna provino de ahorros externos contra solamente el 2% en 1987. El flujo de IED hacia Tailandia ha crecido notablemente en los últimos años constituyendo un importante factor propulsor del dinamismo exportador. Para el período 1989-92 el promedio anual del flujo de inversión extranjera directa alcanza 1.900 millones de dólares, 138% superior al registrado entre 1986-89 y seis veces mayor al verificado durante los cinco primeros años de los ochenta. La IED proviene básicamente de Japón y de los NIC's asiáticos, debido a los altos costos salariales, la apreciación del tipo de cambio y las crecientes presiones proteccionistas internacionales sufridas por estos países. Estos factores han impulsado la relocalización de plantas fuera de los mismos (Noland, 1991; The Amex Bank review/4, 1993).

La IED ha contribuido a generar una diversificación en las exportaciones de manufacturas, que crecieron a una tasa media anual cercana al 30%.

78. El desempeño económico del país fue históricamente acompañado de un persistente déficit fiscal (ver cuadro 4 del anexo). Las altas tasas de crecimiento le dieron al gobierno un margen mayor de maniobra para financiarse a través de la emisión monetaria, manteniendo baja la tasa de inflación (Fisher y Easterly, 1990).

79. Esta entrada de capitales está siendo acompañada, sin embargo, de un significativo déficit de la cuenta corriente y de una persistente apreciación del tipo de cambio real.

Más de la mitad del incremento de las exportaciones del período se debe a productos no tradicionales (computadoras y sus partes, circuitos integrados, juguetes, productos de goma, alimentos procesados) sectores hacia los cuales se dirigió la inversión extranjera directa (Noland, 1990 y Robinson et al., 1991).

A pesar del fuerte flujo de IED que ha recibido recientemente de sus vecinos, Tailandia se enfrenta actualmente a limitantes estructurales a su crecimiento. En el comercio internacional está sufriendo una creciente competencia de las economías industrializadas que han adoptado nuevos métodos automatizados de producción que les están permitiendo recuperar ventajas comparativas en algunos productos que Tailandia exporta. Por otro lado, economías como las de Indonesia, China, Bangladesh y Sri Lanka cuentan con una mano de obra más barata, lo que les permite competir con cierta ventaja con las manufacturas livianas intensivas en recursos humanos de Tailandia.

Teniendo en cuenta esta realidad, en el Séptimo Plan de Desarrollo (1992-96) se eligen como sectores prioritarios, de acuerdo a su futuro potencial de expansión, a las ramas de la industria pesada ligadas a la electrónica, industrias metálicas básicas, petroquímica y hierro y acero, pero también se enfatiza el rol de las ramas agro industriales y textiles y de prendas de vestir. En cuanto a las dos últimas se plantea la necesidad de generar productos de mayor valor agregado y, es en este sentido, que Tailandia se perfila como un potencial productor y exportador líder de alimentos procesados, como fruta y pescado enlatados y de productos textiles de mayor calidad, variedad y estilo.

La intensificación de la orientación exportadora hacia industrias que demanden un mayor contenido de mano de obra calificada y tecnología, como propone dicho Plan, requiere implementar políticas activas en materia educativa y tecnológica. En este sentido, un factor que restringe el crecimiento es la escasez de mano de obra calificada, en particular de técnicos e ingenieros. Al hecho de que son pocos los jóvenes que siguen carreras universitarias se suma la existencia de un sesgo hacia carreras sociales y humanistas: sólo un 15% de los graduados universitarios reciben formación científica y tecnológica.⁸⁰ Se calcula que anualmente se gradúan 3.500 ingenieros, la mitad de lo que demanda el mercado (Robinson et-al., 1991; ONUDI, 1992; Noland, 1990).

Actualmente, la mayor parte del esfuerzo en ciencia y tecnología se hace a través del sector público, y existen vínculos muy débiles entre la labor

80. Comparado con 40% en Corea.

de las instituciones de investigación públicas y las necesidades del sector productivo.⁸¹ Los gastos en investigación y desarrollo (I&D) en Tailandia no excedían el 0,2% del PBI en 1987 comparado con el 2% en Corea. A su vez, la contribución del sector privado tailandés en el total de I&D representó el 3%. en 1987, en tanto que en Corea alcanzó a 80% en el mismo año. Por otro lado, algunos autores señalan que la inversión extranjera directa no ha estado necesariamente acompañada de transferencia de tecnología hacia firmas locales, ni de encadenamientos productivos (Dahlman y Brimble, 1990). Por último resta señalar como factor limitante al crecimiento económico la deficiencia de inversiones en infraestructura. En este terreno el gobierno tiene como política que los gastos de capital respondan a las necesidades actuales de la demanda, sin anticiparla. De manera que, dadas las altas tasas de crecimiento de la economía, no es de extrañar que hacia fines de los ochenta se haya manifestado la existencia de importantes cuellos de botella en varias áreas: transporte, capacidad portuaria, abastecimiento de agua y electricidad (Robinson et-al, 1991).

C. CONCLUSIONES.

Tailandia ha evolucionado en los últimos treinta años de una economía eminentemente agrícola a una sustentada en industrias livianas intensivas en mano de obra. Estas manufacturas aumentaron su participación en el total de la producción manufacturera de 23% en 1970 a 39% en 1987. En igual lapso, estas industrias casi cuadruplicaron su participación en las exportaciones de manufacturas a 39% en 1987, desplazando a las industrias intensivas en recursos naturales, que en 1970 explicaban el 87% de las mismas. Este dinamismo es el resultado por un lado de la existencia de mano de obra barata no calificada y, por otra parte, de la implementación de un conjunto de políticas macroeconómicas y de promoción.

A lo largo de casi todo el período, la política macroeconómico mostró un perfil relativamente equilibrado. Se mantuvo la tasa de inflación baja (a pesar del permanente déficit fiscal), el tipo de cambio real alto y la tasa de inversión elevada, la que fue sustentada por ahorro interno y externo. Sin embargo, actualmente, en forma similar a otros países de la zona, la fuerte entrada de capitales ha conducido a una revaluación del thai baht y a un

81. Cabe acotar que las instituciones de investigación públicas carecen, además, de una orientación comercial como la que se verifica, por ejemplo, en la Corporación de Tecnología de Avanzada de Corea, la cual fue creada por el gobierno coreano justamente para comercializar los productos y procesos desarrollados por los organismos de investigación del sector estatal (Dahlman y Brimble, 1990).

mayor déficit en la cuenta corriente. El temor a que este déficit provoque aumentos importantes en la deuda externa ha llevado al gobierno a aplicar políticas monetarias y fiscales restrictivas y a encarecer el endeudamiento externo.

Desde el punto de vista de la política comercial y a semejanza con otros países de la zona, su proceso de industrialización partió de una política sustitutiva de importaciones. Esta se basó en una etapa inicial en un mix de políticas de protección y de incentivos fiscales. Problemas de saturación del mercado interno y de balanza comercial llevaron al gobierno en los años setenta a incorporar al esquema anterior un régimen de promoción de exportaciones. Bajo el nuevo esquema, fueron considerados proyectos prioritarios aquellos generadores de exportaciones, los intensivos en mano de obra y los descentralizados geográficamente. A estos proyectos se le aplicaron regímenes de promoción que incluían incentivos generales a la inversión (local y extranjera). Al mismo tiempo se establecieron zonas de promoción de inversión y zonas de procesamiento de exportación. Con respecto a la inversión extranjera, el gobierno indujo, a través de un uso discrecional de los instrumentos de promoción su orientación hacia sectores exportadores de manufacturas, exigiendo a cambio de los beneficios otorgados un desempeño exportador, la generación de empleo y un porcentaje de contenido local en la producción. La incorporación de empresas extranjeras al proceso económico ha promovido una diversificación de la estructura de exportaciones manufactureras hacia sectores trabajo intensivos y bienes diferenciados. Sin embargo, la exigencia a las firmas extranjeras de un porcentaje de contenido local en la producción no parece haber sido suficiente para fomentar la articulación productiva con empresas locales. De hecho la economía tailandesa presenta niveles de integración deficientes y escasa transferencia tecnológica, lo que ha limitado el desarrollo de pequeñas y medianas empresas subcontratistas.

Hacia finales de los años ochenta Tailandia muestra altas tasas de crecimiento sustentadas, en parte, por un importante flujo de inversión ligadas a los procesos de reconversión de las economías de Japón y los NIC's asiáticos. No obstante, puede llegar a enfrentar una doble competencia en el mercado internacional proveniente, por un lado, de países con salarios más bajos y, por otro, de economías industrializadas (las que están recuperando ventajas comparativas a través de nuevos métodos automatizados de fabricación en productos que exporta Tailandia). Ante este nuevo escenario se le plantean ciertos desafíos que se relacionan con esfuerzos en materia de ciencia y tecnología, con la formación de recursos humanos y el desarrollo de la infraestructura.

VI. BIBLIOGRAFIA

- **Allgeier, P. (1988):** *"Korean Trade Policy in the Next Decade: Dealing with Reciprocity"* en World Development Vol. 16, No. 1.
- **Agosin, Manuel (1993):** *"Política comercial en los países dinámicos de Asia: Aplicaciones para América Latina"* en Desarrollo Económico, Nro. 131 Vol. 33, IDES, Buenos Aires.
- **Amsden, A. (1993):** *"Trade Policy and Economic Performance in South Korea"*; en Agosin, M. y Tussie, D. (eds.): Trade and Growth. New Dilemmas in Trade Policy.
- **Amsden, A. (1991):** *"Diffusion of Development: The Late Industrializing Model and Greater East Asia"* en American Economic Review, vol. 81, No 2, may.
- **Amsden, A. (1989):** *Asia's Nex Giant. South Korea and Late Industrialization.* Oxford University Press. New York
- **Asian Development Bank (1985):** *"Industrial Technology Development in the Republic of Corea"* en Economic Staff Paper, No. 27.
- **Banco Mundial (1993):** *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy.* Oxford University Press.
- **Banco Mundial (1992):** *"Export Processing Zones"* en Policy and Reasarch Series.
- **Banco Mundial:** *Informe sobre el desarrollo mundial*, varios números.
- **Bank of Thailand (1992):** *Quarterly bulletin*, Bangkok.
- **Bae Kim, S. (1993):** *"Saving-Investment linkages in the Pacific Basin"* en Federal Reserve of San Francisco Weekly Letter, No. 93-08, 26 de febrero.
- **Bekerman M. (1993):** *"Brasil: competitividad externa y política industrial. Reflexiones en el marco del Mercosur"* en Documentos de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, Economía, No. 1.
- **Bekerman, M. (1986):** *Reflexiones sobre la experiencia coreana de promoción de exportaciones en Comercio Exterior*, México, Vol. 38, No. 8, agosto.
- **Bekerman, M. y Sirlin, P. (1994):** *"Nuevos enfoques sobre política comercial y sus implicancias para los países periféricos"*, Desarrollo

Económico No. 134, jul-set.

- **Beng, G. (1992):** “*Industrialization and The Export of Malaysian Manufactures*” en Hughes, H. (1992): *The Dangers of Export Pessimism*. ICEG, San Francisco.
- **Boadway, R. y Shah, A. (1992):** *How Tax Incentives Affect Decisions to Invest in Developing Countries*. World Bank, WPS 1011.
- **Bruton, H. (1992):** *Sri Lanka and Malasia (A World Bank Comparative Study)*. Oxford University Press.
- **Bustelo, P. (1992):** “*La industrialización en América Latina y el Este de Asia: una comparación entre Brasil y Taiwán, 1930-1980*” en Ciclos, No. 2., Buenos Aires.
- **CEPAL (1993):** *Política comercial en los países dinámicos y Asia: aplicaciones a América Latina*, Buenos Aires.
- **CEPD (1991):** *Taiwan Statistical Data Book*.
- **Chang, Eui-Tae (1992):** “*Limits to Growth in the Republic of Korea*” en Hughes H.: *The Dangers of Export Pessimism*. ICEG, Maryland.
- **Chang, P. (1993):** “*The Development of Science and Technology Human Resources*” en *Industry of Free China*, Vol. LXXIX, No. 2, feb.
- **Corbo, V. y Hernández, L. (1993):** *Macroeconomic Adjustment to Portfolio Capital Inflows. Rationale and Some Recent Experiences*. Trabajo preparado para el World Bank Symposium on Portfolio Investment in Developing Countries. Washington, 9-10 de Septiembre.
- **Crane, C. (1991):** “*Ahorro, inversión y crecimiento en Colombia y Malasia: un análisis comparativo*” en *Integración Latinoamericana*, No. 168.
- **Dasgupta, D. (1993):** “*Why Some Regions Do Better Than Others*”; en *The Amex Bank Review/9: International Economics and Financial Markets*.
- **Dahlman, C. y Brimble, P. (1990):** “*Technology Strategy and Policy for Industrial Competitiveness: a Case Study in Thailand*” en *Industry Series Paper*, No. 24, The World Bank.
- **Economic Planing Unit (1993):** *The Malaysian Economy in Figures*.
- **Fisher, Stanley y Easterly, William (1990):** *The economics of the government budget constraint en Research Observer*, No. 2, Vol. 5, The World Bank.
- **Financial Times (1992)**, Survey, December 4.

-
- **Fransman (1986):** “*International Competitiveness, Technological Change and the State: the Machine Tool Industry in Taiwan and Japan*” en *World Development*, Vol. 14, No. 12.
- **Haggard (1990):** *Pathways from the Periphery. The politics of Growth in the Newly Industrializing Countries.* Cornell University Press.
- **Hara, F. (1991):** “*Malasya’s New Economic Policy and the Chinese Business Community*”; en *The Developing Economies*, Vol. XXIX, No. 4.
- **Horii, K. (1991):** “*Disintegration of the Colonial Economic Legacies and Social Restructuring in Malasya*” en *The Developing Economies*, Vol. XXIX, No. 4.
- **Hughes, H. (1992):** *The Dangers of Export Pessimism*, California, Press.
- **Hyun, Oh-Seok (1992):** *Industrial Policy in Korea: Past Experiences and Futures Directions.* Economic Planning Board. Republic of Korea.
- **Jenkins, R (1992):** *La experiencia de Corea del Sur y Taiwan, ¿Ejemplo para América Latina?* en *Comercio Exterior*, México, Vol. 42, No. 12, diciembre.
- **Kim, L (1993):** “*National System of Industrial Innovation. Dynamics of capability building in Corea*” en Nelson, R. (1993): *National Innovation Systems. A Comparative Analysis.* Oxford University Press.
- **Kim, L. y Dahlman, C. (1992):** “*Technology Policy for Industrialization. An Integrative Framework and Korea’s Experience*” en *Research Policy*, No. 21. Holanda.
- **Korean Overseas Information Service (K.O.I.S.) (1990):** *A Handbook of Korea.*
- **Lall, S. (1990):** *Building Industrial Competitiveness in Developing Countries.* OECD.
- **Larrain, F. y Vergara, R. (1993):** “*Inversión y ajuste macroeconómico: el caso del este de Asia*” en *El Trimestre Económico*, No. 238, abril-junio.
- **Leipziger, D. y Petri, P. (1992):** “*Korean Industrial Policy. Legacies of the Past and Directions for the Future*” en *World Bank Discussion Papers*, No. 197.
- **Liang, K. (1992):** “*The Banking System and Financial Reform in Taiwan*” en *Industry of Free China*, Vol. LXXVIII, No. 3, jul.
- **Linnemann, H (ed.), Van Dijck, P., Verbruggen, H. (1987):** *Export-Oriented Industrialization in Developing Countries.* Singapore University Press.
-

-
- **Macuk, A. y Mosquera, C. (1992):** *Experiencias internacionales de apertura económica e integración regional*, Buenos Aires, MEyOSP.
 - **Ministry of Economic Affairs -MEA- (1993):** *Development of Trade Policy in the Republic of China on Taiwan*.
 - **Noland, M. (1991):** *Trade Policy and Development in the Asia Pacific Region*, Washington, IIE, 1991.
 - **Noland, M. (1990):** *Pacific Basin Developing Countries. Prospects for The Future*. Washington, Institute for International Economics.
 - **Oficina de Información del Gobierno (1992):** *La República de China. Taipei, Kwang Hwa Publishing Company*.
 - **ONUDI (1992):** "Thailand, Coping with the strains of success" en Industrial development review series.
 - **ONUDI (1991):** "Malaysia. Sustaining the Industrial Investment Momentum" en Industrial development review series.
 - **Petri, P. (1988):** "Korea's Export Niche": "Origins and Prospects" en World Development, Vol. 16, No. 1.
 - **Robinson, D., Byeon, Y., Teja, R., Tseng, W. (1991):** *Thailand: Adjusting to Success Current Policy Issues*, Washington, IMF.
 - **Rhee, Y. (1989):** "Managing Entry into International Markets: Lessons from the East Asian Experience" en The World Bank Industry and Energy Department. Working Paper, No. 11.
 - **Rhee, Y., Ross-Larson, B. y Pursell, G. (1984):** *Korea's Competitive Edge. Managing the Entry into World Markets*. World Bank.
 - **Romer, P. (1992):** "Two Strategies for Economic Development: Using Ideas and Producing Ideas" en Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, World Bank, 1993.
 - **San, G. (1991):** "Technology, Investment and Trade under Economic Globalization: The Case of Taiwan"; en OECD, (1991): Trade, Investment and Technology in the 1990's.
 - **Shieh, S. (1992):** "Financial Markets in the Pacific Basin: An Inside View" en Industry of Free China, Vol. LXXVIII, No. 1, jul.
 - **Siew, V.C. (1992):** "The Privatization of Industry in Taiwan, R.O.C." en Industry of Free China, Vol. LXXVIII, No. 1, jul.
 - **Simon, D.F. (1991):** "Taiwan's Emerging Technological Trajectory: Creating New Forms of Competitive Advantage" en Simon, D. y Kau,
-

M. (1991): *Taiwan: Beyond the Economic Miracle*. M. E. Sharpe, Inc., London.

- **Smith, S. (1991)**: *Industrial Policy in Developing Countries*. Economic Policy Institute. Washington.

- **The Amex Bank review / 4 (1993)**: *LDC Flows: Liberalisation and Economic Growth*, London.

- **The Amex Bank review / 3 (1993)**: *Asian Trade New Directions*, London.

- **Torii, T. (1991)**: "Changing the Manufacturing Sector, Reorganizing Automobile Assemblers, and Developing the Auto Component Industry under the New Economic Policy" en *The Developing Economies*, Vol. XXIX, No. 4.

- **United Nations (1992)**, *Foreign direct investment and technology transfer in India*, New York.

- **Wade, R. (1988)**: *State Intervention in Outward-looking Development: Neoclassical Theory and Taiwanese Practice*; London, Mc. Millan.

- **Wade, R. (1990)**: *Governing the Market*. Princeton University Press. New Jersey.

- **Wei, W. (1991)**: *Capitalism: A Chinese Version. Guiding a Market Economy in Taiwan*. Ohio State University.

- **Westphal, L. (1982)**: "The Private Sector as Principal" en *Finance and Development*. FMI, Washington, jun.

- **Westphal, L. (1992)**: *La política industrial en una economía impulsada por las exportaciones: lecciones de la experiencia de Corea del Sur en Pensamiento Iberoamericano*, No. 21.

- **Yasuda, N. (1991)**: "Malasya's New Economic Policy and the Industrial Coordination Act" en *The Developing Economies*, Vol. XXIX, No. 4.

- **Yu, T. (1993)**: "Challenges and Responses: An Overview of Taiwan's Economic Development" en *Industry of Free China*, Vol. LXXIX, No. 3, mar.
