

LA EXPERIENCIA DE COREA DEL SUR Y TAIWAN, EJEMPLO PARA AMERICA LATINA?

Rhys O. Jenkins

Tomado de la Revista "Comercio Exterior",
México, diciembre de 1992

"La pandilla de los cuatro", Hong Kong, Singapur, Corea del Sur y Taiwan, se ha puesto como ejemplo del modelo de desarrollo que debe seguir América Latina, para cuyos países se han querido derivar enseñanzas de Asia Oriental; incluso, el Banco Mundial organizó para los funcionarios de Gobierno latinoamericanos el seminario: "La experiencia de Corea en el desarrollo de la industria y el comercio: Lecciones para América Latina". Ello es lógico, a la luz del magnífico comportamiento económico de los países de Asia Oriental -sobre todo en los años ochenta- en términos de crecimiento del PIB, producción industrial, exportación de manufacturas, empleo, distribución del ingreso, inflación y servicio de la deuda.

El planteamiento de este ensayo es que gran parte de las enseñanzas que se han difundido son falsas porque se fundamentan en diversos mitos que rodean a los países de industrialización reciente (PIR) del Oriente Asiático, las cuales ameritan un análisis. La primera parte es una expo-

sición breve de las principales políticas recomendadas para que América Latina emule a esas naciones. En la segunda se presentan argumentos que señalan que la experiencia de los PIR de Asia Oriental es irrelevante para la región latinoamericana. En el siguiente apartado -el medular del ensayo- las políticas que se esbozan al principio se someten a un análisis crítico que demuestra que éstas no corresponden a la realidad del Oriente Asiático. Para concluir, se pone en tela de juicio que América Latina tenga otras fuentes de enseñanza en la materia.

LAS ENSEÑANZAS

En un estudio reciente, donde se destaca que América Latina se ha quedado a la zaga de los PIR de Asia Oriental, se habla de tres causas básicas del pobre desempeño de la economía de la zona: la proyección hacia adentro (excesivo proteccionismo y tipos de cambio sobrevaluados), la falta de incentivos para el ahorro y la inversión eficiente y la

participación exagerada del Estado en la economía.

Los autores del estudio consideran que la estrategia para el desarrollo debe presentar tres cambios fundamentales si se quiere reactivar el crecimiento económico de los países de América Latina, los cuales deben: i) proyectarse al exterior con tipos de cambio competitivos, un reducido proteccionismo e incentivos internacionalmente aceptables a las exportaciones; ii) elevar el ahorro por medio de tasas de interés positivas reales, bajos déficit presupuestarios, el fomento a la inversión extranjera y la supresión de los controles al capital externo; y, iii) modificar radicalmente el papel de Estado en la economía mediante la desregulación y la privatización.

Estas recomendaciones concretas para América Latina se enmarcan en la denominada "contrarrevolución de la economía del desarrollo", que se opone al pesimismo de la "vieja ortodoxia" con relación a las exportaciones y las políticas de sustitución de importaciones a que ella condujo. Asimismo, critica las distorsiones producidas por las políticas gubernamentales, subrayando que es preciso "corregir los precios", y afirma que se debe fortalecer el papel de la iniciativa privada en los países en desarrollo.

LA IMPORTANCIA DE LA EXPERIENCIA DE ASIA ORIENTAL

Antes de analizar con detenimiento las enseñanzas que se han desprendido de los PIR de Asia Oriental, es preciso determinar si es válido sacar lecciones de su desempeño. Es decir, constituyen estos países casos tan singulares que su expe-

riencia es del todo irrelevante para las políticas de América Latina?

Dos de los cuatro PIR de Asia Oriental, Hong Kong y Singapur, ciertamente son casos singulares. Aunque en términos de población no difieren mucho de los latinoamericanos pequeños, como ciudades-Estado carecen de terrenos agrícolas y problemas rurales.

Sin embargo, Taiwan y Corea sí son comparables con los estados medianos de América Latina, tanto en términos de población como porque cuentan con sectores agrícolas significativos. En consecuencia, por cuanto a sacar enseñanzas para América Latina se refiere, tiene sentido concentrarse en la experiencia de Corea del Sur y Taiwan.

Con todo, en ocasiones se dice que el crecimiento de estos dos países ha sido excepcional por su papel en la estrategia geopolítica de Estados Unidos y el enorme apoyo financiero que se les ha concedido para convertirlos en bastiones contra el comunismo.

Es imposible negar que tanto Corea del Sur como Taiwan recibieron de Estados Unidos una ayuda considerable en los cincuenta y principios de los sesenta: de 1951 a 1961 la de Taiwan fue del orden de 1.000 millones de dólares (6% del PNB) y de 1953 a 1960 la de Corea del Sur se acercó a 2.000 millones (más de 8% del PNB hasta 1965). Esta cifra representó a finales de los cincuenta un promedio de nueve dólares per cápita en Taiwan y diez en Corea del Sur, monto muy superior al recibido por los principales países de América Latina. En los cincuenta y principios de los sesenta la ayuda representó en Tai-

wan más de la tercera parte tanto de la inversión bruta como de las importaciones, y más de dos tercios de las dos variables en Corea del Sur. Es indudable que de no haber existido la ayuda, el crecimiento en este período habría sido nulo o considerablemente menor. Sin embargo, persiste la duda: en qué medida el rápido crecimiento de estas dos naciones desde principios de los sesenta se puede atribuir a tales flujos de ayuda?

En este sentido hay diversos aspectos que exigen cautela. En primera instancia, los efectos básicos de la ayuda se sintieron en la década de 1950, en tanto que ambos países dependieron menos de la asistencia en los sesenta. En segunda, las dos naciones destinan a la defensa una parte de su PNB considerablemente mayor que otros países en desarrollo; en Taiwan, la ayuda compensó estas erogaciones sólo de manera parcial. En tercera aunque la ayuda sirvió para financiar una proporción mucho mayor de las importaciones de los PIR de Asia Oriental que de las latinoamericanas, la situación se compensó en los sesenta en gran medida por el mayor flujo de capitales privados que ingresaron a Brasil y México.

No hay duda de que la ayuda contribuyó a la reconstrucción y el crecimiento económico de Taiwan y de Corea del Sur en los años cincuenta y que como resultado directo su ingreso per cápita fue más alto a principios de los sesenta. No obstante, dicho ingreso fue en esos años apenas un tercio del de Argentina y la mitad del de México, lo que a todas luces significa que la ayuda no les dio una ventaja inicial frente a los PIR de América Latina.

Así, se puede afirmar que aunque la ayuda constituyó un elemento político importante para mantener regímenes anticomunistas en Taiwan y Corea del Sur y sentar las bases de la estabilidad económica en los cincuenta, la ayuda no explica de manera adecuada el rápido crecimiento industrial de los dos países en los años posteriores. Otra interpretación que suele reducir la importancia de los PIR de Asia Oriental para los de América Latina es la que da prioridad a la cultura -sobre todo a la ética confuciana- para explicar el rápido crecimiento económico.

Las interpretaciones fundamentadas en estereotipos culturales, aunque plausibles, entrañan una serie de dificultades. En primer lugar, no explican que no todos los países que comparten ese legado cultural -China, de manera notable- han tenido un crecimiento tan espectacular. En segundo, uno se puede preguntar por qué esos factores culturales tan favorables, cuya existencia data de cientos o miles de años, no propiciaron el acelerado crecimiento industrial sino hasta hace un cuarto de siglo?. En tercero, parece que los pronósticos económicos basados en factores culturales no destacan por su veracidad; de hecho a mediados de los sesenta aún se identificaba el confucianismo como un obstáculo para el desarrollo de Corea del Sur.

El escepticismo frente a la importancia medular de los factores culturales en el desarrollo acelerado de los PIR de Asia Oriental tiene fundamentos sólidos. Es frecuente que la cultura se presente como una racionalización ex post, cuando ex ante hubiera sido más probable concebirla como un obstáculo para el desarrollo económico. Así pues, no es válido afirmar que las

diferencias culturales son tan importantes en el éxito de Asia Oriental que su experiencia resulta impropia para América Latina.

La trayectoria de los PIR de Asia Oriental no se debe descartar con el argumento de que resulta del todo inaplicable en América Latina, por lo menos no en los casos de Corea del Sur y Taiwan. Por ello, este trabajo se concentra en estas dos naciones, así como en los seis latinoamericanos con mejor desempeño industrial: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México y Uruguay.

LOS MITOS ORIENTALES

La proyección al exterior

El mito más extendido sobre los PIR de Asia Oriental es tal vez que su dinamismo obedece a la proyección económica al exterior. Esto se refleja en el Informe sobre el Desarrollo Mundial 1987 del Banco Mundial donde se clasifica a esas economías como "muy abiertas al exterior", mientras que las de América Latina se incluyen entre las "moderadamente abiertas" (Brasil) o "con marcada orientación al interior" (Argentina).

Los factores que definen la proyección externa de un país son el grado de proteccionismo (las tasas de protección efectiva), la medida en que se aplican controles directos (cuotas y permisos de importación), la cantidad de incentivos para las exportaciones y el grado de sobrevaluación del tipo de cambio. La proyección al

exterior se equipara con una situación en que los incentivos para producir para el mercado interno son similares, en general a los que se conceden para exportar, mientras que la orientación hacia adentro significa que hay una desviación contra las exportaciones.

La proyección al exterior contribuye al crecimiento económico tanto de manera directa, porque aumenta las exportaciones y la entrada de divisas, como indirecta. Las empresas que producen para los mercados de exportación están más presionadas por la competencia, lo que las hace elevar su eficiencia e incorporar cambios tecnológicos. Al producir sólo para los mercados mundiales, los países con orientación hacia afuera han podido también crear una capacidad industrial con el tamaño mínimo exigido por la eficiencia para aprovechar las economías de escala. Producir para exportar tiende también a desalentar "el afán rentista" característico de los regímenes partidarios de la sustitución de importaciones.

La protección

La idea de que las estrategias económicas de Asia Oriental se han proyectado al exterior, mientras que las de América Latina lo han hecho al interior, se basa en la comparación de las tasas de protección efectiva (TPE). Como se observa en el cuadro 1, desde mediados de los sesenta éstas han sido mayores en todas las naciones latinoamericanas. En Corea del Sur y en menor grado en Taiwan han sido extremadamente bajas en el sector de las manufacturas.

CUADRO No. 1

TASAS DE PROTECCION EFECTIVA PARA LAS MANUFACTURAS

Pocentajes

	Finales de los 50 principio de los 60	Finales de los 60	Finales de los 70 principios de los 80
Corea del Sur	40	-1	4
Taiwan	50	11	n.d.
Argentina	162	78	38
Brasil	106 (a)	66	46
Chile	190	217	n.d.
Colombia	n.d.	19	44
México	27	49	11
Uruguay	n.d.	384	112

Nota: Las tasas de protección efectiva se calcularon con base en el método de Corden a menos que se indique otra cosa. En algunos casos la fuente no indicó el método empleado.

(a) Método de Balassa.

Fuente: H. Schmitz, "Industrialization Strategies in Less Developed Countries" Some Lessons of Historical Experience", *Journal of Development Studies*.

Sin embargo, no se trata de hacer radicar la diferencia entre el libre comercio de una zona y el alto proteccionismo de la otra. Lejos de lo que se suele pensar, ni Corea del Sur ni Taiwan han abandonado el proteccionismo para fomentar la industrialización. De hecho la protección establecida por ley en esos dos países es mucho más alta que el diferencial entre los precios internos y los externos. Por ejemplo, la tarifa legal para las manufacturas en Corea del Sur promedió 59%, frente a un arancel nominal (basada en una comparación de precios) de apenas 11%, mientras que en Taiwan el porcentaje ajustado fue de 66, ante una tasa nominal de sólo 18%. Las bajas TPE para las manufacturas de

los dos países se calcularon a partir de comparaciones directas de precios. Por tanto, es más realista interpretar las bajas TPE como reflejo de su competitividad internacional en ciertas ramas industriales, y no como un indicador de la ausencia de medias proteccionistas.

Un análisis más desagregado indicaría que algunos sectores de los PIR de Asia Oriental han aplicado grados de protección efectiva que, a tenor de cualquier medida, son considerables y no muy distantes de los de América Latina (véase el cuadro 2). En particular las industrias más sensibles a la competencia de las importaciones recibieron, tanto en Taiwan como

en Corea del Sur, una protección superior que en Colombia y México y no muy distinta de la de Argentina con su "gran proyección al interior". Así pues, lo que en Corea del Sur y Taiwan aparece como una "marcada orientación al exterior" (o una neutralidad comercial), es sólo el producto de ciertas industrias muy competitivas internacionalmente y otras muy protegidas. Además, ambos países aplicaron hasta principios de los setenta numerosos con-

troles cuantitativos a las importaciones. Los economistas neoclásicos tienden a restar importancia a esos controles, pues consideran que las cuotas son más discrecionales que las tarifas y más propiciadoras de actividades rentistas. No obstante, si se toma en cuenta la importancia de la adquisición de capacidad tecnológica, las restricciones cuantitativas pueden ser mayores que los aranceles.

CUADRO No. 2

TASAS DE PROTECCION EFECTIVA POR TIPO DE INDUSTRIA

	Exportación	Exportación e Importación con competencia	Importación con competencia	Importación sin competencia
Corea del Sur	-11	45	92	-16
Taiwan	14	23	133	-7
Argentina	8	104	126	110
Colombia	2	45	53	22
Chile	37	n.d.	267	155
México	23	n.d.	56	15

Fuente: B. Balassa, *Development Strategies in Semi-industrialized Economies*, Johns Hopkins University Press para el Banco Mundial, Baltimore.

La diferencia central entre los dos países orientales y los latinoamericanos semiindustrializados parece radicar en el grado de selectividad de la protección más que en la mera existencia de ésta. Así lo confirma el análisis de la dispersión de las TPE en Corea del Sur y en Taiwan frente a las de América Latina, como se aprecia en

el cuadro 3. El coeficiente de variación de las TPE de los PIR de Asia Oriental es superior al de cualquiera de las naciones latinoamericanas. Esto confirma la diferencia que se suele señalar entre la protección general de América Latina para las manufacturas y la más selectiva de Corea del Sur y Taiwan.

CUADRO No. 3
DISPERSION DE LAS TASAS DE PROTECCION EFECTIVA

	Año	Observaciones	Desviación Estándar	Media	Coeficiente de Variación (%)
Corea del Sur	1968	119	318.5	90.1	353.5
Taiwan	1969	39	66.0	62.0	267.8
Argentina	1969	69	195.7	132.1	148.1
Brasil	1967	20	136.3	139.1	98.0
Colombia	1969	89	124.7	51.9	240.3
Chile	1967	19	279.0	176.7	157.9
México	1960	40	55.4	53.0	104.5
Uruguay	1968	17	295.1	410.6	71.9

Nota: En los cálculos no se incluyeron las industrias con valor agregado negativo a precios mundiales.

Fuente: Elaboración del autor con base en B. Balassa, *Development Strategies in Semi-industrialized Economies*, Johns Hopkins, University Press para el Banco Mundial, Baltimore.

Incentivos para la exportación

Una de las críticas de que son blanco las políticas de sustitución de importaciones en América Latina es que generan una desviación contra las exportaciones, aunque con frecuencia se combinan dos clases de desviaciones. La primera es relativa en el sentido de que la protección hace que el mercado interno sea más rentable que las exportaciones, resultado inevitable de la protección a menos que la tasa de los subsidios a las exportaciones sea equivalente a la de los aranceles. La segunda es una desviación absoluta que surge cuando se castiga a los exportadores (ante sus competidores internacionales) obligándolos a comprar insumos a precios inflados a causa de las medidas proteccionistas.

Los partidarios de una política latinoamericana más abierta subrayan la necesidad de ofrecer incentivos a la exportación, aunque tienen cuidado en señalar que se deben limitar a los aceptados por el GATT y orientarse a dar a los exportadores el acceso a importaciones libres de impuestos y rembolsarles impuestos in-

directos y aranceles cubiertos en las primeras etapas de la producción. Estas medidas buscan eliminar la desviación absoluta contra las exportaciones y permitir a los productores nacionales competir en igualdad de condiciones en el mercado internacional.

Sin embargo, no está claro que en la mayoría de los países de América Latina exista una desviación absoluta contra las exportaciones. La manera más fácil de determinarlo es en términos de la TPE neta para las exportaciones, la cual toma en cuenta a las consecuencias negativas tanto de la sobrevaluación como de la protección. Si es negativa significa que hay una desviación absoluta contra las exportaciones, la cual coloca a los productores en desventaja frente a la competencia internacional. En el cuadro 4 se observa que de los países de América Latina estudiados sólo Argentina y Chile tenían una TPE negativa para las exportaciones. Sorprende que la de Corea del Sur y Taiwan también haya sido negativa, apenas compensada con otros subsidios.

CUADRO No. 4

DESVIACION ABSOLUTA CONTRA LAS EXPORTACIONES

	Tasa de protección Efectiva neta	Subsidio real
Corea del Sur	-9	0
Taiwan	-7	6
Argentina	-60	-54
Colombia	26	42
Chile	-14	n.d.
Uruguay	25	n.d.

Fuente: B. Balassa, *Development Strategies in Semi-industrialized Economies*, Johns Hopkins University Press para el Banco Mundial, Baltimore.

Esto no debe sorprender si se considera que las políticas para promover las exportaciones en los PIR de Asia Oriental de ningún modo se reducen a otorgar incentivos fiscales para compensar los costos de la protección y crear condiciones para un comercio casi libre; tampoco las actividades del gobierno en la materia se limitan a proporcionar información y organizar ferias comerciales. Un aspecto medular de la estrategia industrial ha sido vincular los permisos de importación con el desempeño de las exportaciones. En Taiwan esto se ha descrito como una situación en que "las ventas internas subsidian las de exportación", pues los ingresos obtenidos de vender a precios monopólicos en el interior permiten exportar a precios más bajos y competitivos. En Corea, "la presión por exportar fue mucho más allá de los incentivos y prácticamente se convirtió en una obligación". Estas medidas están muy lejos del mundo de libre comercio de los economistas neoclásicos.

La política cambiaria

Se desconoce la importancia de las políticas cambiarias en la diferencia del desempeño manufacturero de las dos regiones. Es evidente que los tipos de cambio muy sobrevaluados dificultan las exportaciones, mientras que las grandes fluctuaciones del tipo de cambio efectivo real aumentan los riesgos de vender en el exterior. Sin embargo, la sobrevaluación no es exclusiva de América Latina, y en los países donde existe se suele compensar a los exportadores con generosos incentivos. La prima en el mercado negro sobre el won sudcoreano era de 9% a finales de los setenta, cifra casi igual al promedio de seis monedas latinoamericanas. Es más, algunos estudios econométricos que han intentado calcular los factores determinantes del

crecimiento de las exportaciones de manufacturas en los países de América Latina han descubierto que las variables del tipo de cambio explican sólo una pequeña parte del crecimiento.

De modo similar, aunque hay pruebas de que el tipo de cambio real de los países de América Latina tiende a fluctuar con mayor amplitud que en los PIR de Asia Oriental, los efectos de la inestabilidad en el crecimiento de las exportaciones son por demás débiles. Incluso a finales de los sesenta Colombia y Brasil establecieron un deslizamiento o una serie de mini-devaluaciones para reducir el riesgo de los exportadores frente a grandes variaciones del tipo de cambio real. La importancia de la variabilidad del tipo de cambio real se podría apreciar como un indicador de la prioridad que un gobierno concede a los intereses de los exportadores industriales.

Está muy lejos de la realidad explicar las diferencias de los regímenes comercial y cambiario de los PIR de Asia Oriental y los de América Latina diciendo que los primeros adoptaron políticas a favor del libre comercio, evitaron los controles cuantitativos y mantuvieron tipos de cambio realistas, mientras que los segundos optaron por políticas de sustitución de importaciones al amparo de elevadas barreras arancelarias, numerosos controles cuantitativos y tipos de cambio en exceso sobrevaluados. Más bien habría que decir que las políticas de los países de Asia Oriental han sido muy selectivas y han ofrecido incentivos considerables para las exportaciones de ciertas industrias, al tiempo que brindan una buena dosis de protección a otras. Además, han sido flexibles para cambiar los sectores receptores de la protección y así obligar a las industrias establecidas a competir en el ámbito internacional.

Corregir los precios

Otro mito acerca de los PIR de Asia Oriental es que las políticas que implican una distorsión mínima con relación a lo óptimo del mercado libre han sido cruciales para su éxito. El índice de las distorsiones de precios calculadas por el Banco Mundial indica que en Corea del Sur y Taiwan hay un grado menor de distorsión que en cualquiera de los países latinoamericanos (véase cuadro 5). Con ese fundamento se pide a los gobiernos latinoamericanos que reformen su política a efecto de "corregir los precios". Además de los citados cambios en las políticas cambiaria y comercial, las recomendaciones incluyen elevar las tasas de interés, disminuir la protección a los trabajadores y suprimir los controles de precios y los subsidios.

Las tasas de interés

Se ha criticado a los países de América Latina por fijar tasas de interés nominal inferiores al ritmo de la inflación, lo cual da origen a tasas reales de interés negativas que, se dice, desalientan el ahorro e impiden la asignación eficiente de las inversiones. Por tanto, una reforma clave sería elevar las tasas de interés a niveles de equilibrio en el mercado. Al margen de recordar que los grados de ahorro e inversión en América Latina fueron relativamente altos hasta que la crisis de la deuda condujo a cuantiosas transferencias netas al exterior, la recomendación se basa en otro mito sobre los PIR de Asia Oriental.

Se ha dicho que el cambio de política en Taiwan en 1950 y en Corea del Sur en 1965 elevó mucho las tasas reales de in-

CUADRO No. 5
DISTORSIONES DEL MERCADO DE PRECIOS
Y DE FACTORES EN LOS SETENTA

	Índice de distorsión	Tasa real de interés (%)	Distorsión del mercado laboral
Corea del Sur	1.57	-5.0	Baja
Taiwan	1.29	-1.6	Baja
Argentina	2.43	-31.2	Baja
Brasil	1.86	-8.0	Baja
Colombia	1.71	-2.0	Baja
Chile	2.43	-38.6	Alta
México	1.86	-10.7	Mediana
Uruguay	2.29	-20.6	Baja

Fuente: R. Agarwala, Price Distortions and Growth in Developing Countries, World Bank Staff Working Papers.

terés desde un nivel muy bajo o incluso negativo. Con ello se incrementó de manera significativa el ahorro interno y el índice de acumulación de capital, lo que ayudó al rápido crecimiento económico. También se dice que las bajas distorsiones del mercado de factores han contribuido a la industrialización con mano de obra intensiva y a una distribución del ingreso más o menos equitativa.

Con todo, ciertos autores neoclásicos admiten que los mercados de capital en los PIR de Asia Oriental distan mucho de la perfección y que tanto en Corea como en Taiwan los créditos están racionados. Es más, las reformas de mediados de los sesenta duraron muy poco en Corea del Sur, y en ninguno de los dos países se ha puesto gran cuidado en la asignación eficiente de recursos.

En Corea del Sur, aparte de cierto período a finales de los sesenta, las tasas reales de interés fueron negativas de 1960 a 1980. De hecho, como se observa en el cuadro 5, las tasas reales de interés en Corea del Sur no fueron tan diferentes de las de Brasil y México, en tanto que las de Taiwan fueron similares a las de Colombia en los setenta.

A diferencia de lo establecido por el concepto neoclásico sobre los PIR de Asia Oriental, "los gobiernos (...) se han colocado en el centro del escenario económico al controlar el sistema financiero. El ahorro se asigna, en el marco de planes de inversión coordinados, a industrias cuyo crecimiento se persigue". Tanto en Corea como en Taiwan el Gobierno fijó las tasas de interés. Se ha dicho que el Estado taiwanés "fue un agente económico central para cada uno de los procesos que vinculan las finanzas y la economía real: como

ahorrador, intermediario financiero e inversionista". Las reformas de mediados de los sesenta impulsaron el crecimiento "porque intensificaron el papel del Estado, en lugar de retraerlo para liberar las fuerzas, privadas, del mercado".

La otra posición destaca el papel de la acumulación de capital en el crecimiento económico y el del Estado en el impulso y la dirección de ese proceso en Corea del Sur. Desde esta perspectiva, se considera que las tasas de interés bajas fomentan la inversión, más que desalentar el ahorro, y que el control de las finanzas es clave para que el gobierno influya en el desarrollo industrial. Incluso un autor sostiene que las políticas que subvaluaron el precio de los bienes de inversión frente a los de consumo fueron determinantes en las elevadas tasas de la acumulación de capital en todos los PIR y que, contra la opinión neoclásica, las tasas reales de interés bajas tendieron a fortalecer esta situación.

Los mercados de trabajo

La tasa de interés no es el único precio que supuestamente se debe corregir en América Latina. En el mercado de trabajo, "la legislación del salario mínimo y la presión de los sindicatos elevaron los salarios por arriba del punto de equilibrio". Es más, la legislación de muchos países latinoamericanos hace difícil despedir trabajadores. Por otra parte, en los PIR de Asia Oriental los salarios se fijan por las fuerzas de la competencia en el mercado. Krueger afirma que "si hubiera habido leyes que fijaran salarios mínimos o contratos sindicales en las primeras etapas de este impulso, habría sido difícil que los exportadores se establecieran en los mercados donde radicaba su ventaja comparativa".

El único intento empírico importante para comparar las distorsiones del mercado de trabajo en los países de Asia Oriental y de América Latina sustenta este panorama de manera muy restringida. Mientras Corea del Sur y Taiwan se caracterizaron por su baja distorsión en los setenta, lo mismo sucedió en cuatro de los seis países de América Latina (véase el cuadro 5). De cualquier modo, queda abierto a discusión que los salarios en Asia Oriental estén determinados por las fuerzas libres del mercado sin la intervención estatal. Otra interpretación es que un Estado autoritario ha reprimido a la fuerza de trabajo de manera consistente y bloqueado los intentos de organización de los trabajadores. Así, "la escasa distorsión" del mercado laboral en Corea del Sur y Taiwan es de hecho un índice de represión, no un factor de la eficiencia del mercado.

Los mercados de bienes

Las distorsiones en el mercado de bienes son consecuencia de las desviaciones en relación con los precios en los mercados competitivos. En parte obedecen a las medidas proteccionistas analizadas, pero también a la intervención estatal mediante controles de precios y subsidios. Por ello no es de extrañar que elementos importantes de las políticas que se recomiendan para América Latina sean la supresión de los controles de precios y la disminución de los subsidios. Esto forma parte de un conjunto más amplio que incluye otras medidas para reducir el papel del Estado en la economía.

La concepción de que la clave del desarrollo está en "corregir los precios" es por demás cuestionable. No sólo es un mito que haya sido así en los PIR de Asia

Oriental; incluso se ha dicho que se ha logrado gracias a que el gobierno deliberadamente ha "distorsionado los precios". Por tanto, es imposible sostener que la causa fundamental del rendimiento industrial de los PIR de Asia Oriental, relativamente superior al de los países semiindustrializados de América Latina, sea que lograron "corregir los precios".

EL PAPEL DEL ESTADO

Milton Friedman ha señalado que "todos los países prósperos (Taiwan, Corea del Sur, Singapur, Hong Kong, Japón) han basado su crecimiento económico básicamente en la empresa privada y el libre mercado, y que toda nación con problemas ha descansado primordialmente en el gobierno como rector y orientador de su desarrollo económico.

Algunos estudiosos de los PIR de Asia Oriental coinciden en que el mínimo papel del Estado en la economía ha sido un elemento importante de su éxito. En cambio, los críticos del desarrollo de América Latina en la posguerra consideran que "el papel excesivo, incluso sofocante, del Estado (incluidas las paraestatales) y el debilitamiento concomitante del sector privado" figuran entre las causas fundamentales de sus problemas económicos.

La política que se aconseja para América Latina a partir de esta interpretación concede gran importancia a la desregulación y la privatización. La primera entraña modificar la legislación laboral para facilitar el despido de trabajadores y reformar el sistema normativo a fin de reducir el costo de las transacciones en el sector formal y aumentar la flexibilidad de las empresas para que respondan a las con-

diciones cambiantes del mercado. Se hace gran hincapié en la necesidad de reducir al máximo las repercusiones de la toma de decisiones discrecionales. También implica relajar los controles sobre la inversión extranjera liberando las normas de propiedad, suprimiendo las limitaciones para la repatriación de capitales y dividendos y aceptando arbitrajes internacionales.

Al mismo tiempo, se tiene que reducir el papel del Estado como productor por medio de un amplio programa para privatizar las empresas paraestatales. Con ello no sólo se aumentaría el papel que la iniciativa privada desempeña en la economía, sino que también se contribuirá a disminuir el déficit del sector público.

La intervención estatal

La experiencia de los PIR de Asia Oriental, viéndola más de cerca, no ofrece

gran fundamento a tales recomendaciones. La concepción de que el Estado ha tenido un papel mínimo en la economía es otro mito. Las proporciones del gasto gubernamental en el PNB y del consumo público en el PIB son tan altas en Taiwan como en América Latina, con excepción de Chile (véase cuadro 6). Incluso en Corea del Sur, con un gasto del gobierno central relativamente bajo, es mayor que la de Colombia. Es más, el monto del gasto gubernamental no siempre es un buen indicador del grado de influencia económica del gobierno. De Corea del Sur se ha dicho que "ningún otro Estado, fuera del bloque socialista, ejerció jamás un grado de control tan grande sobre los recursos invertibles de la economía". Taiwan tiene también una fuerte intervención estatal, aunque en términos generales no tan extrema como Corea.

CUADRO No. 6
INDICADORES DEL GASTO GUBERNAMENTAL
(Porcentajes del PNB)

	Gasto del Gobierno Central		Consumo Público	
	1972	1986	1965	1986
Corea del Sur	18	18	9	10
Taiwan	22	25	17	15
Argentina	20	26	8	12
Brasil	17	26	11	12 (a)
Colombia	13	15 (a)	8	12
Chile	43	34	11	13
México	12	27	7	10
Uruguay	25	25	15	14

(a) Datos de 1987

Fuente: Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial, varios años.

La intervención del gobierno en los PIR de Asia Oriental no sólo ha sido muy extensa; también "ha intervenido en el quehacer de industrias específicas por medios que trascienden los incentivos neutrales no discrecionales a todo el que califica", como señalan H. Pack y L. Westphal. De hecho, se han dedicado a "elegir ganadores".

En Taiwan, por ejemplo, cuando se decidió desarrollar la industria del plástico a finales de los cincuenta, el Gobierno recurrió al empresario taiwanés Y. C. Wang para montar una compañía de plásticos. En Corea del Sur, el gobierno decidió qué empresas y qué bienes se habían de producir para la industria de los automotores y determinó los volúmenes de producción con base en el rendimiento en términos del contenido nacional. En industrias clave como la electrónica, la siderurgia, la de maquinaria y la de máquinas-herramienta ese tipo de intervención discrecional es la regla y no la excepción.

El control del capital extranjero

Los defensores de una política liberal para el capital extranjero como elemento de la estrategia para reanudar el crecimiento de América Latina carecen de fundamentos en la experiencia de los PIR de Asia Oriental. Las filiales extranjeras han desempeñado un papel considerablemente menor en la producción industrial de Corea del Sur y Taiwan que en la de cualquier país de América Latina, salvo Uruguay, donde un pequeño mercado interno y una economía estancada redujeron el interés de los extranjeros.

La escasa penetración extranjera en Asia Oriental refleja que el Estado, particularmente en Corea del Sur y en menor

grado en Taiwan, desempeñó un papel mucho más restrictivo ante el capital extranjero que en la mayoría de las naciones latinoamericanas, subordinando la inversión extranjera a la estrategia para el desarrollo nacional.

En Corea del Sur esta actitud se ha traducido en una cuidadosa selección de las inversiones, una extensa intervención del Gobierno y una gran cantidad de requisitos de información y de controles. La legislación dio un trato preferencial a las sociedades en participación y excluyó al capital foráneo de todos los campos, salvo que se especificara lo contrario. Un comentarista afirmó: "El Gobierno de Corea pudo ejercer una vasta influencia en los modelos de inversión extranjera (...) rara vez se permitía la competencia frente a las empresas nacionales, ya sea que produjeran para el mercado interno o bien para el de exportación; Corea se convirtió en uno de los poquísimos países con normas muy restrictivas para la inversión extranjera".

CUADRO No. 7
PARTICIPACION DE LAS
EMPRESAS EXTRANJERAS
EN LA PRODUCCION INDUSTRIAL
(Porcentajes)

Corea del Sur (1978)	19
Taiwan (1976)	16 (a)
Argentina (1972)	31
Brasil (1977)	44
Colombia (1974)	43
Chile (1979)	28
México (1970)	35
Uruguay (1978)	12

(a) Participación del empleo.

Fuente: F. O. Jenkins, *Transnational Corporation and Industrial Transformation in Latin America*, Macmillan, Londres.

Aunque la política de Taiwan ante el capital foráneo ha sido menos restrictiva que la de Corea del Sur, también ha sido selectiva en esa materia. Los sectores clave de la economía los controla el Estado, no las multinacionales, y la proporción de las manufacturas correspondiente a las transnacionales es similar a la de Corea del Sur.

En ambos países asiáticos el capital extranjero empezó a entrar en gran escala tras el florecimiento de las exportaciones en los sesenta como medio para desarrollar los mercados extranjeros.

Por otra parte, en los PIR de América Latina se adoptaron en los cincuenta políticas liberales para el capital extranjero, que recibió un trato igual que el nacional y en ocasiones incluso más privilegiado. Las transnacionales contaban con acceso a mercados internos muy protegidos para colocar sus productos terminados, aranceles preferenciales o nulos para la importación de maquinaria y equipo, insumos intermedios y materias primas, y garantías para la repatriación de utilidades, intereses, etc.

Esas políticas se aplicaron a las manufacturas de manera totalmente indiscriminada, lo que condujo a que el capital extranjero dominara los sectores de mayor dinamismo, crecimiento y rentabilidad en la fase más avanzada de la política de sustitución de importaciones. Cuando en los setenta los PIR latinoamericanos empezaron a conceder mayor importancia a la regulación de las empresas transnacionales, éstas ya tenían el control de los sectores clave de la economía.

Las empresas paraestatales en las economías de América Latina

El papel preponderante de las paraestatales en la economía se considera co-

mo un problema adicional de América Latina; últimamente numerosos gobiernos de la zona han adoptado programas de privatización. Se dice, por otro lado, que las naciones de Asia Oriental han otorgado un espacio mucho más amplio a la iniciativa privada y limitado el papel del Estado en la producción.

En el cuadro 8 se observa uno más de los mitos en torno de Asia Oriental. En los setenta, las empresas estatales dieron cuenta de un tercio de toda la inversión fija en Taiwan y de una cuarta parte en la de Corea del Sur. Esta cifra fue superior a la de cualquier país de América Latina, salvo México, con su enorme sector petrolero de dominio estatal. También en Taiwan la parte del PIB correspondiente a las paraestatales fue mayor que en cualquiera de las naciones latinoamericanas -excepto México- aunque el porcentaje de Corea del Sur fue un poco más bajo.

Así pues, no hay pruebas sólidas que respalden la concepción de que el éxito de Corea del Sur y Taiwan, comparativamente superior al de los países latinoamericanos, se debe a que la intervención del Estado en la economía ha sido menor.

En consecuencia, los partidarios de la desregulación y la privatización en América Latina no pueden fundamentar esas recomendaciones en la experiencia de los países de industrialización reciente de Asia Oriental.

CONCLUSION

El objetivo de este artículo ha sido demostrar que muchas de las políticas de moda en América Latina se basan en una

interpretación equivocada de la experiencia de los PIR de Asia Oriental. Con todo, sigue siendo cierto que Corea del Sur y Taiwan han tenido una evolución económica y social mucho más favorable que sus contrapartes latinoamericanas.

La pregunta de por qué ha sido así, y si ello entraña implicaciones para América Latina, sigue en pie.

El análisis extenso del punto anterior, que he abordado en otros escritos, no tiene lugar en el presente trabajo. Un factor fundamental del éxito de Corea del Sur y Taiwan ha sido el alto grado de autonomía relativa del Estado, producto de la experiencia histórica específica de los dos países y del entorno mundial en que se desarrollaron. Por ello, el Estado pudo desempeñar un papel central y orientar la inversión hacia actividades productivas, con la mira puesta en el desarrollo de largo plazo.

Desde esta perspectiva, "la conclusión acertada no radica en la aplicación uniforme de soluciones ortodoxas para fomentar la recuperación económica de América Latina. Ello sería tomar la lección equivocada de Asia Oriental concentrando de manera estrecha la atención en el tipo de cambio, tasas de interés y otros instrumentos de política (...) El planteamiento correcto sería construir un estado de desarrollo latinoamericano con capacidad para aplicar políticas acertadas de manera consistente y no sólo de tener los precios correctos".

Sin duda se trata de una tarea en extremo difícil y ningún observador del panorama latinoamericano puede abrigar grandes esperanzas para los noventa. Sin embargo, el intento de imponer la ortodoxia neoclásica en los países de América Latina, con el disfraz de las enseñanzas de los PIR de Asia Oriental, en nada contribuirá a resolver los principales problemas económicos fundamentales de la región.

CUADRO No. 8

PARTICIPACION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN EL PIB Y EN LA INVERSION FIJA

	PIB	INVERSION
Corea del Sur (1974-1977)	6.4	25.1
Taiwan (1978-1980)	13.5	32.4
Argentina (1978-1980)	4.6	19.6
Brasil (1982/1980)	11.0	22.8
Colombia (1982/1978-1980)	10.0	8.9
Chile (1978-1980)	13.0	12.9
México (1982/1978)	26.0	29.4

Fuente: J. Sachs, "External Debt and Macroeconomic Performance in Latin America and East Asia NICs", Brookings Papers.