

UNCTAD/TDR/16(Vol.II)
5 de agosto de 1996

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

INFORME SOBRE EL COMERCIO Y EL DESARROLLO, 1996

Informe de la secretaría de la Conferencia de las
Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

El contenido del presente informe no podrá ser citado ni resumido por la prensa, radio o televisión antes de las 23.59 horas (hora media de Greenwich) del 18 de septiembre de 1996.

Por razones técnicas, y para que llegue lo más rápidamente posible a poder de los gobiernos, las versiones traducidas del presente informe se publican en los cuatro volúmenes siguientes:

UNCTAD/TDR/16		Prólogo Índice y siglas y abreviaturas
UNCTAD/TDR/16(Vol. I)	Primera parte	Tendencias generales
	Capítulo I	La economía mundial: resultados y perspectivas
	Capítulo II	Los mercados financieros internacionales y la deuda exterior de los países en desarrollo
	Anexo al capítulo II	La deuda del Africa subsahariana con acreedores oficiales distintos de la OCDE
UNCTAD/TDR/16(Vol.II)	Segunda parte	El replanteamiento de la política económica: algunas lecciones de la experiencia del Asia oriental
	Introducción	
	Capítulo I	Integración e industrialización en el Asia oriental

	Capítulo II	Exportaciones, formación de capital y crecimiento
	Anexo al capítulo II	Recursos naturales, elaboración y diversificación de las exportaciones
	Capítulo III	Las respuestas al nuevo entorno mundial
UNCTAD/TDR/16(Vol.III)	Anexo	Gestión macroeconómica, dirección financiera y desarrollo: algunos aspectos seleccionados

SEGUNDA PARTE

EL REPLANTEAMIENTO DE LA POLITICA ECONOMICA: ALGUNAS LECCIONES
DE LA EXPERIENCIA DEL ASIA ORIENTAL

Introducción

Los rápidos progresos, los mayores niveles de vida y la creciente competitividad internacional de las economías del Asia oriental han atraído la atención de políticos y economistas de otras regiones en desarrollo así como del mundo desarrollado. En consecuencia, se debate mucho sobre qué lecciones cabe extraer para afrontar los desafíos más generales del desarrollo económico. Los resultados de la región en comparación con otras zonas ya no pueden considerarse como un hecho pasajero. Sin embargo, todavía se discute cuán elevadas y sostenidas han sido las tasas de crecimiento de un gran grupo de economías. A la fecha las opiniones están divididas. Según algunos la experiencia confirma la bondad de "la fijación de los precios adecuados" mediante el libre juego de las fuerzas del mercado. Otros señalan los límites de las señales de los precios para dirigir el proceso de acumulación de capital y lograr tecnologías más avanzadas, y reiteran las ventajas que se derivan de unas formas apropiadas de intervención pública. Ambas interpretaciones han tendido a plantear opciones tajantes a otros países en desarrollo que intentan emular el ejemplo del Asia oriental: mercado o Estado; desarrollo orientado hacia el interior o desarrollo orientado hacia el exterior; inversión o exportación como motor del crecimiento.

Este informe de la serie TDR sigue una línea diferente. En el TDR 1994 el análisis se centró en los vínculos entre acumulación de capital, progreso tecnológico y crecimiento económico en las nuevas economías industrializadas (NEI) del Asia oriental de la primera oleada, esto es, Hong Kong, la Provincia china de Taiwán, la República de Corea y Singapur. Allí se examinaron los posibles conflictos así como las complementariedades entre Estado y mercado cuando se establecen relaciones entre las administraciones públicas y las empresas en torno al nexo beneficio-inversión animadas por unas intervenciones estratégicas de política económica y unas instituciones apropiadas. Basándose en ese estudio, el informe de este año pone el acento en la interdependencia de las exportaciones y la inversión y en su papel para acelerar el cambio estructural y el crecimiento industrial. En particular, se estudia en qué medida los vínculos regionales en la esfera del comercio y la inversión, al haberse reforzado mutuamente, han añadido una dimensión distinta al crecimiento del Asia oriental. Siguiendo la línea marcada por el informe anterior se examina también el cometido de la política económica para enlazar las exportaciones con la inversión, así como para mejorar y diversificar las estructuras de exportación. En este contexto, se analiza la complementariedad entre medidas efectivas de promoción de exportaciones y políticas de sustitución de importaciones. Se investigan asimismo las diferencias entre países en la elección y efectividad de la política económica, así como las que presentan dentro de la región las NEI de la primera generación y las de la segunda (Indonesia, Malasia y Tailandia).

Desde esta perspectiva, saber si se puede reproducir el éxito del Asia oriental fuera de la región se vuelve un asunto más preciso. En términos generales, un desarrollo orientado hacia el exterior es un proceso dinámico donde inversión, importaciones, exportaciones y progreso industrial están muy relacionados entre sí. Ese proceso es compatible con un mayor o menor grado de sustitución de las importaciones y de orientación hacia las exportaciones, y con

la concentración en diferentes productos y mercados. Hay así mucho margen de maniobra en un planteamiento pragmático de la política económica en un mundo que se globaliza y donde pueden encontrarse diferencias en desarrollo industrial, dotación de recursos naturales y limitaciones macroeconómicas.

Para que muchos países logren repetir esos resultados no sólo son menester unas buenas políticas comerciales, industriales y tecnológicas en el mundo en desarrollo, sino también unos mercados abiertos en el Norte. Esto a su vez dependerá de que se encuentre solución a los graves problemas de empleo que siguen padeciendo muchas economías industriales avanzadas. Al igual que el anterior, el presente informe rechaza el argumento, que se dejó oír con fuerza el pasado año, de que la creciente penetración de las exportaciones de los países en desarrollo en los mercados nacionales de aquéllas explica esos problemas, por lo que se estudian, en cambio, las posibilidades de incrementar el comercio Norte-Sur y se sostiene que un desarrollo orientado al exterior en el Sur y unas actuaciones expansivas en el Norte sientan las bases para un nuevo diálogo mundial sobre política económica.

No obstante, la política económica de los países en desarrollo que intenten emular el tipo de industrialización del Asia oriental basada en la exportación también ha de afrontar nuevos retos. En primer lugar, en comparación con las NEI de la primera oleada, esos países ciertamente han de esperar una vigilancia más atenta de sus políticas nacionales de comercio e inversión, que están sujetas a la disciplina de la OMC. En este informe se estudia desde ese punto de vista el nuevo entorno comercial y el margen que hay para unas alternativas viables de industrialización en el Sur. Asimismo, habida cuenta de las inciertas perspectivas de las economías industriales avanzadas, el éxito regional del Asia oriental no sólo incita a examinar con nuevos ojos las posibles ventajas de la cooperación económica Sur-Sur sino también amplía las posibilidades de esa cooperación.

El capítulo I examina la dimensión regional de la industrialización y el crecimiento del Asia oriental, centrándose en los vínculos del comercio y la inversión entre países. Especial atención se presta a las presiones macroeconómicas y al papel de los gobiernos en la configuración del proceso regional de integración. También se estudian las repercusiones de los cambios en la competitividad sobre la expansión económica y el empleo en el Japón, así como sobre la industrialización y el crecimiento de los países en desarrollo de la región. El capítulo II intenta explicar el éxito de las economías del Asia oriental por la vinculación entre la mucha inversión y el progreso industrial acelerado y las exportaciones. Se destaca el papel de la política comercial e industrial en el nexo entre inversiones y exportación, y las disparidades en materia de exportación de las economías de la región se explican por diferencias en la política económica, incluida la relacionada con la IED y las ETN. El capítulo final examina la cuestión de cómo repetir los logros del Asia oriental en materia de exportación en gran escala. En particular, se examina el peligro de la "falacia de la composición" que puede surgir cuando se procura por todos los medios promover exportaciones de manufacturas que requieren pocos conocimientos especializados, así como los problemas que esas exportaciones pueden acarrear para las economías avanzadas. También se hace una evaluación de si el régimen comercial posterior a la Ronda Uruguay impide aplicar la política económica que tanto contribuyó al éxito de las exportaciones del Asia oriental.

Capítulo I

INTEGRACION E INDUSTRIALIZACION EN EL ASIA ORIENTAL

A. El paradigma del progreso en cuña

En los últimos dos decenios los resultados económicos del Japón y de un pequeño grupo de países del Asia oriental de rápido crecimiento, como Hong Kong, la Provincia china de Taiwán, la República de Corea y Singapur (denominados conjuntamente como las nuevas economías industrializadas (NEI) de la primera oleada o generación) han suscitado mucho interés. Más recientemente, el fuerte crecimiento de una segunda generación de países del Asia sudoriental que se están industrializando (Indonesia, Malasia y Tailandia) y la reaparición de China en la economía mundial han hecho que cobre fuerza la idea de un frente de desarrollo industrial que se extiende por una región mucho más amplia y que atrae la atención sobre el Asia oriental 1/.

Esta pauta regional de industrialización, que no sólo avanzó en oleadas sino que entrañó también una progresiva división regional del trabajo basada en una jerarquía industrial y espacial, ha sido llamada el "paradigma del desarrollo en cuña" 2/. Este paradigma describe los ciclos de vida de las diversas ramas de producción en el transcurso del desarrollo económico y la reubicación de esas ramas desde un país a otro mediante el comercio y la inversión extranjera directa (IED) en respuesta a cambios en la competitividad 3/. No obstante, en el paradigma del avance en cuña hay más que

1/ A menos que se indique otra cosa, la expresión "Asia oriental" se usará siempre en la segunda parte de este informe para referirse a toda la región, incluidos el Japón, las NEI de la primera oleada, aquellas de la segunda oleada (Indonesia, Malasia y Tailandia) y China. El término "ANASO-4" comprende las NEI de la segunda oleada y Filipinas. como nuevo polo de crecimiento de la economía mundial.

2/ El paradigma del progreso en cuña se formuló por primera vez en el decenio de 1930 cuando el Japón era todavía un país relativamente pobre que intentaba acortar distancias con los países más industrializados de Europa y América. La formulación original la hizo K. Akamatsu en 1932, en un artículo (en japonés) titulado "Los principios sintéticos del desarrollo económico de nuestro país". Pocos de los trabajos de Akamatsu sobre ese particular se encuentran en inglés. Una notable excepción es "A Historical Pattern of Economic Growth in Developing Countries", The Developing Economies, Vol. 1, N° 1, marzo-agosto de 1962. Para un análisis más detallado de cómo evolucionó ese paradigma, véase UNCTAD, World Investment Report 1995 (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.95.II.A.9), recuadro V.4, y P. Korhonen, "The Theory of the Flying Geese Pattern of Development and its Interpretations", Journal of Peace Research, Vol. 31, N° 1, 1994.

3/ La primera formulación del paradigma del progreso en cuña describía el cambio en la estructura industrial con el paso del tiempo, comenzando con una concentración en la industria textil intensiva en trabajo, cambiando después gradualmente a actividades más complejas, tales como la industria química, para desplazarse a continuación a la siderurgia y los automóviles y así sucesivamente. Conforme la escala de cada industria alcanza un máximo en ese proceso antes de desaparecer paulatinamente por la pérdida de competitividad, las etapas sucesivas se describen como unas curvas que adoptan la forma de una V invertida, lo que explica la metáfora de la cuña. Posteriormente esa metáfora también se ha usado para describir el desplazamiento de industrias de un país a otro, representando las curvas en forma de V invertida la evolución de una misma rama de producción en diferentes países a lo largo del tiempo.

una pura descripción. Su interés estriba en el análisis de los vínculos entre los diferentes países en una jerarquía regional, los mecanismos por los que el desarrollo se transmite de un país a otro, el papel respectivo de la política económica y el mercado en ese proceso, y la estabilidad y pervivencia del propio proceso.

En este último el comercio es el vehículo más importante para transferir nuevos bienes y tecnología entre los países. Las importaciones procedentes de las economías más avanzadas (senshinkoku) permitirían introducir productos nuevos en los países "seguidores" (koshinkoku). También permitirían transferir la tecnología y los bienes de capital necesarios para su producción subsiguiente en la economía "seguidora" y para su exportación más adelante a otros países. Por último, cuando un país pierde competitividad en un determinado producto, su producción interior se va eliminando y se sustituye por importaciones procedentes de los "seguidores", que han logrado implantar una industria competitiva de ese producto. Así, esa secuencia combina el ciclo de vida de cada producto con un proceso dinámico de cambios de la ventaja comparativa. El resultado es una división regional del trabajo en constante evolución dentro un grupo de economías que persiguen todas una misma meta de industrialización.

Más recientemente se ha hecho hincapié en la IED como cauce adicional para "reciclar la ventaja comparativa". Desde este punto de vista la IED influye en la evolución de esa ventaja entre los países seguidores y el país que avanzó primero y a su vez se ve influida por ella. La inversión interior se retira de los sectores que padecen una merma de competitividad (por ejemplo, sectores intensivos en trabajo como los textiles y el calzado) y la producción se reubica donde la mano de obra es más barata con el fin de abastecer a los mercados tanto extranjeros como nacionales. No obstante, la inversión agregada no disminuye en la economía avanzada porque su industria se está reestructurando y mejorando constantemente, y los recursos se reasignan a productos que requieren mayor tecnología y más conocimientos, donde ahora disfruta de ventaja comparativa. En ese modelo, por tanto, no existe sustitución entre inversión interna agregada e IED; la inversión global aumenta continuamente promoviendo las corrientes comerciales. El país a donde se dirige la IED eleva su nivel de vida y proporciona empleo a aquellos desplazados por la migración de actividades más antiguas a los países "seguidores". Por este motivo la IED se orienta al comercio y resulta favorablemente complementaria de la economía del país de acogida. La pauta en cuña de la IED se rige por cambios en la competitividad producidos en parte por factores macroeconómicos y a menudo se contrapone con los patrones alternativos donde la IED se guía por los intereses "microeconómicos" de las empresas transnacionales (ETN) que defienden ventajas oligopolistas 4/. Así, este paradigma ofrece un análisis integrado del comercio y

4/ Estos temas han sido desarrollados por K. Kojima en varios artículos: "Reorganization of North-South Trade: Japan's foreign economic policy for the 1970s", Hitotsubashi Journal of Economics, Vol. 13, Nº 2, febrero de 1973; "A macro-economic Approach to Foreign Direct Investment", ibid., Vol. 14, Nº 1, junio de 1973; "International Trade and Foreign Investment: Substitutes or Complements", ibid., Vol. 16, Nº 1; "Macroeconomic versus International Business Approach to Direct Foreign Investment", ibid., Vol. 23, Nº 1, 1982; y "Japanese and American Direct Investment in Asia: A Comparative Analysis", ibid., Vol. 26, Nº 1, junio de 1985. Véanse también K. Kojima y T. Ozawa, "Micro- and Macro-economic Models of Direct Foreign Investment: Toward a Synthesis", ibid., Vol. 25, Nº 1, junio de 1984; T. Ozawa, "The Flying Geese' Paradigm of FDI, Economic Development and Shifts in Competitiveness", mimeografiado (Ginebra: UNCTAD, 1995); y P. Phongpaichit, The New Wave of Foreign Direct Investment in ASEAN (Singapur: Institute of South-east Asian Studies, 1990).

Recuadro 1

Teorías sobre el comercio y la inversión extranjera directa

Nunca fue muy feliz el matrimonio entre la teoría del comercio internacional y el análisis de los determinantes de la IED. Aunque esta última y el comercio suelen estar vinculados entre sí por sus efectos en la balanza de pagos, tal relación es simplemente contable y no brinda una teoría integral de la competitividad general. Mientras la teoría al uso del comercio internacional intenta explicar las ventajas comparativas en términos de diferencias entre países, tales como la dotación de los factores, casi todo lo que se ha escrito sobre los determinantes de la IED se centra en factores microeconómicos y específicos de la empresa. Ambos planteamientos no siempre casan bien; la teoría de la ventaja comparativa se basa en el supuesto de la competencia perfecta mientras que la IED suele explicarse en términos de imperfecciones o fallas del mercado. Incluso cuando se ha intentado un enfoque más interactivo de la IED, el análisis se ha centrado en los estrechos límites de la estrategia empresarial; con ello arroja poca luz sobre cómo interactúan los factores macroeconómicos en las decisiones acerca de la localización mundial de la producción.

Por otra parte, la teoría neoclásica de los movimientos de capital basada en las diferencias internacionales en el ahorro y la productividad no hace referencia explícita a la teoría de la ventaja comparativa. Tampoco contribuye a comprender los determinantes de la IED porque deja sin resolver cómo se reparte el exceso de ahorro entre inversión en cartera e inversión productiva. Por último, el vínculo entre la inversión interior de un país y su IED no está claro. El planteamiento convencional de las corrientes internacionales de capital no considera que ambas puedan sustituirse entre sí, ya que trata al ahorro y la productividad como variables independientes. En cambio, cuando la IED se contempla como un sustituto de las exportaciones, existe un intercambio implícito entre formación interna de capital e IED.

Una manera de combinar la teoría del comercio con la teoría de la IED es contemplar a aquél y a ésta como cauces alternativos que tiene una empresa para vender en mercados extranjeros. Al decidir entre ambas, la empresa lógicamente compararía los costos de invertir y operar en su propio país con los de invertir y trabajar en el extranjero. Gracias a la contribución pionera de Hymer^{1/}, ahora se reconoce en general que las empresas extranjeras han de hacer frente a ciertas desventajas en comparación con las empresas locales y con el fin de poder competir con estas últimas necesitan por tanto disfrutar de ciertas ventajas comparativas basadas en activos no comercializables y específicos, tales como ser superiores en tecnología, diseño de productos y conocimientos de dirección, comercialización y distribución. Cuando no haya un mercado que valore esos conocimientos y los activos basados en información o cuando las soluciones de mercado como la concesión de patentes adolezcan de ineficiencias, el proceso productivo tendrá que organizarse mediante filiales para captar las rentas de los activos específicos de la empresa^{2/}.

Claro es que para que una empresa invierta en el extranjero y compita con empresas locales, las ventajas comparativas derivadas de esos factores propios de la empresa tendrán que superar a los costos adicionales de trabajar en el exterior. No obstante, esto no constituye una base suficiente para determinar si interesará a la empresa vender en los mercados extranjeros desde sus fábricas en el exterior más bien que desde su propio país. La base de esa decisión vendrá dada por la hipótesis del ciclo de los productos^{3/}, que contempla el comercio y la IED como etapas sucesivas de la producción para mercados exteriores. Primero, la empresa innova y desarrolla un producto nuevo dentro del mercado para atender a la demanda interior. Luego la fabricación de ese producto aumenta cuando las condiciones en los mercados de exportación se vuelven favorables para ese artículo. Finalmente, llega el momento en que la empresa se ve obligada a invertir en el exterior cuando el conocimiento incorporado a los bienes producidos es absorbido de manera creciente por productores extranjeros. En otras palabras, la empresa decidirá invertir en el exterior cuando el comercio ya no permita captar las rentas procedentes de sus activos intrínsecos.

No obstante, ninguna de estas consideraciones internas a la empresa puede explicar la evolución del comercio y la IED en el plano agregado. Empresas e industrias diferentes alcanzarán distintas fases de producción en diversos momentos y no hay motivo para esperar que pasen simultáneamente del mercado interior a las exportaciones y de las exportaciones a la IED. En otras palabras, esas teorías no permiten conocer mucho mejor el comportamiento del comercio y la IED durante todo el proceso de industrialización. Por la misma razón, toda generalización sobre las pautas globales y la evolución del comercio y la IED en las sociedades industriales necesita basarse en factores comunes macroeconómicos que generen una influencia más o menos uniforme sobre toda la industria. Tanto el paradigma del progreso en cuña como el modelo en "cuatro etapas" de Roemer examinado en la sección C de este capítulo apuntan a esa generalización.

Recuadro 1 (continuación)

Esas influencias macroeconómicas pueden deberse a varios factores, como un incremento sostenido de los costos laborales en relación con los competidores o una apreciación permanente de la moneda o ambas cosas a la vez. Tal vez un factor igualmente importante sea el de las restricciones que hay que superar al exportar a mercados exteriores. Claramente, las medidas tanto arancelarias como no arancelarias que se oponen al comercio aumentarán las posibilidades que tiene la IED de soslayar esas barreras. Si un país afronta barreras mayores en sus exportaciones cuando su parte del comercio mundial crece, es de esperar que el ritmo de sus exportaciones disminuya y que empiece una IED. Ese resultado se producirá probablemente cuando la parte creciente del comercio vaya acompañada de un excedente de la balanza de pagos y cuando los principales países con los que se comercia sufran una deficiencia crónica de la demanda y un desempleo alto y que va a más. Si bien históricamente esa situación no se ha registrado siempre, el aumento después de 1980 de la parte del Japón en las exportaciones mundiales se produjo ciertamente en el contexto de un lento crecimiento y un desempleo acrecentado en sus principales socios comerciales de Europa y de otras partes. En esas condiciones los factores que tienden a restringir las exportaciones también ofrecen nuevos incentivos a la IED; desde el punto de vista de los socios comerciales, mientras las importaciones tienden a reducir empleo, la IED crea puestos de trabajo adicionales.

Habría que señalar con todo que incluso cuando se observa una correlación inversa entre exportaciones e IED a nivel de industria o en el plano agregado, no siempre será posible concluir que la segunda sustituye a las primeras. Las exportaciones pueden verse limitadas simplemente por unos costos crecientes, apreciaciones monetarias o un mayor proteccionismo, mientras las empresas responderán invirtiendo en el exterior. Así, la elección no será entre exportar o invertir en el extranjero sino entre una IED y la pérdida de una parte importante del mercado. Asimismo, la inversión en el exterior podría prevenir un mayor deterioro de la posición externa del país si permite que las empresas se desarrollen y se vuelvan más competitivas en el mercado interior o en terceros mercados respecto de otras empresas extranjeras^{4/}. Por último, la IED puede incluso ayudar a que mejoren las exportaciones del propio país mediante el suministro en primer lugar de bienes de capital y luego de insumos intermedios a las filiales extranjeras de las sociedades matrices. En esa tesitura puede que se observe o no una relación inversa entre IED y comercio, pero en todo caso tal relación no indicará necesariamente causalidad. Esto puede también explicar por qué los estudios empíricos sobre la relación entre IED y comercio son poco concluyentes^{5/}.

1/ S. H. Hymer, The International Operations of National Firms: A Study of Direct Foreign Investment (Cambridge, Mass.: M.I.T., 1976), Monografías de economía, N° 14.

2/ Estas consideraciones son también válidas en sus líneas generales para las llamadas "estrategias complejas de la IED", a cuyo tenor el proceso de producción se "fragmenta" entre diferentes ubicaciones y las transacciones dentro de la propia empresa revisten cada vez mayor importancia. Aun ignorando la cuestión empírica de hasta qué punto esa fragmentación se ha producido realmente, el centrarse en las estrategias empresariales no ha tenido mayor éxito para ofrecer una teoría integral del comercio y la IED en el sentido aquí examinado.

3/ R. Vernon, "International Investment and International Trade in the Product Cycle", The Quarterly Journal of Economics Vol. 80, mayo de 1966.

4/ Véase R. E. Lipsey y M.Y. Weiss, "Foreign Production and Exports in Manufacturing Industries", The Review of Economics and Statistics Vol. 63, N° 4, noviembre de 1981.

5/ Véase J.P. Agarwal, "Determinants of Foreign Direct Investment: A Survey", Weltwirtschaftliches Archiv, Vol. 116, N° 4, 1980, para un primer análisis, y G.C. Hufbauer, D. Lakdawalla y A. Malani, "Determinants of Direct Foreign Investment and its Connection to Trade", UNCTAD Review, 1994 (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.94.II.D.19) para una reseña más reciente de esos estudios. Estos, sin embargo, no siempre distinguen entre manufacturas, servicios y corrientes orientadas hacia los recursos naturales de la IED. Ciertamente, la IED en recursos naturales no sustituye al comercio y a la inversión en el propio país; y en servicios accesorios, tales como las redes de venta y otras actividades terciarias, suele complementar el comercio.

la IED en el plano agregado que cabe obtener con un planteamiento basado en la empresa (véase el recuadro 1).

En este capítulo se hace una evaluación crítica de ese paradigma cuando se aplica a la experiencia del Asia oriental. Para ello se examinan los vínculos

entre comercio e inversión en los países de esa región en diferentes etapas de industrialización, el papel desempeñado por los países más avanzados, particularmente el Japón, y los factores macroeconómicos que explican los cambios en las corrientes comerciales e inversoras dentro de la región. El capítulo también estudia hasta qué punto la política económica de los gobiernos ha ocupado un lugar central en la pauta del desarrollo en cuña y analiza si esa pauta siempre genera un proceso de industrialización que se refuerza mutuamente y resulta armonioso o si también contiene algunos elementos conflictivos.

Una de las principales lecciones que se derivan de esa evaluación es que hay un margen considerable para que los países en desarrollo en diferente grado de industrialización se beneficien recíprocamente de una pauta en cuña del comercio y la IED. Siempre que apliquen una política industrial y tecnológica apropiada esos países podrán avanzar en la jerarquía industrial mediante una acumulación acelerada de capital y la adaptación de tecnologías avanzadas de tal modo que la competitividad se modifique en beneficio mutuo de varios países y no conduzca a perturbaciones interiores, problemas de ajuste insalvables o fricciones en el comercio. Por consiguiente, hay un margen mucho mayor para la cooperación Sur-Sur en el desarrollo industrial de lo que generalmente se piensa.

No obstante, con la madurez económica la celeridad del progreso se frena considerablemente, ya que avanzar en la escala tecnológica dependerá cada vez más de la innovación. Esto plantea unos retos a la economía que va en cabeza diferentes de los que afrontan los países en desarrollo que se encuentran más abajo de la jerarquía industrial. El estudio de estos aspectos pone en una perspectiva más precisa el papel regional del Japón, que se ha vuelto mucho mayor en los últimos años y ha ido acompañado de graves desequilibrios regionales en las corrientes comerciales y la IED. La respuesta de este país no sólo determinará si la economía japonesa entrará o no en una nueva etapa postindustrial de bajo crecimiento y mucho desempleo típica de otros grandes países industriales sino que afectará también al desempeño de los países en desarrollo de la región y, a decir verdad, a las perspectivas de un proceso de integración regional más amplio.

B. Papel de la política económica y de los mercados en el progreso en forma de cuña

La primera cuestión importante es saber si el desarrollo industrial con arreglo al paradigma del progreso en cuña ha sido un proceso impulsado por el mercado. De lo que no hay duda es que implica una estrategia de desarrollo más orientada hacia el exterior. No obstante, tal cosa no significa que el beneficioso progreso en forma de cuña de la inversión, el comercio y la industria surja espontáneamente. Será menester una intervención pública si los mercados dejan de difundir señales sobre la posible evolución de la ventaja comparativa, a fin de que productores e inversores prevean las dificultades que las industrias existentes tendrán probablemente que afrontar, y si productores e inversores dejan de responder a las señales del mercado por diversos impedimentos e imperfecciones tales como problemas de información, coordinación y ajuste, o porque las respuestas de las empresas a las señales de los precios no generen un proceso de industrialización en todos los países implicados que se refuerce mutuamente.

La intervención pública se ha producido ciertamente en dos niveles. En las economías más avanzadas, sobre todo en el Japón, la eliminación paulatina de las

industrias obsoletas y el apoyo a las "nacientes" ha requerido a menudo mucha intervención de los gobiernos para ayudar a la empresa privada a reubicar su producción en el extranjero mediante IED o para pasarse a otros productos donde pueda crearse una nueva ventaja comparativa. Tal como se examinó con mayor detalle en el TDR 1994, esas intervenciones se hicieron como parte de una política industrial general encaminada a resolver toda una serie de fallas del mercado estrechamente relacionadas entre sí y que se reforzaban mutuamente, cuyo efecto habitual era frenar el proceso de inversión e innovación, aplicándose esa política industrial mediante la interacción de medidas públicas y de estrategias competitivas por parte de la empresa privada. La necesidad de una intervención pública no disminuyó al avanzar la industrialización del Japón. En realidad, tal como se estudia en la sección H infra, la respuesta de las empresas nacionales a los recientes cambios en la competitividad plantea serios retos a la política económica.

Desde la perspectiva japonesa, la IED en el exterior, el apoyo público y las estrategias de integración regional han guardado mucha relación entre sí. A decir verdad, abunda la información de que las empresas del Japón siguen trabajando en estrecho contacto con el Gobierno, incluso después de haberse trasladado al extranjero 5/. Muchas veces aquél ha trabajado también con gobiernos de otros países para respaldar una transferencia ordenada y paulatina de las industrias en respuesta a los cambios en la ventaja comparativa entre los países en desarrollo de Asia. En este contexto el paradigma del progreso en cuña ha servido en parte de razón de ser de la asistencia oficial al desarrollo (AOD) del país y de sus programas de cooperación económica en apoyo de las actividades de empresas japonesas en el Asia sudoriental. En particular, la AOD destinada a infraestructura ha sido percibida como una preparación para que los países beneficiarios y otras partes de la región reciban IED y como un medio para promover sus industrias de exportación 6/. Este factor también ha ayudado a que el Japón transmita sus propias ideas sobre política industrial a otros países de la zona. Por ejemplo, se ha sugerido que quienes dirigen el Ministerio de Industria y Transacciones Internacionales (MITI) han intentado reproducir en el Asia sudoriental algunos de los instrumentos de la política industrial aplicada en el Japón 7/. A conclusiones similares se puede llegar en lo que atañe a los flujos más recientes de IED regional procedentes de las NEI de la primera oleada. Así, muchos de los efectos internacionales positivos dentro del Asia oriental se han generado en definitiva por el éxito de la política industrial de las economías de vanguardia, más bien que merced a un proceso inducido simplemente por el mercado.

La evolución de un sector industrial orientado a la exportación no es más espontáneo y no resulta menos difícil en los países en desarrollo que en los desarrollados. Tal como se examina con mayor detalle en el capítulo II infra, incluso la promoción de industrias que gocen de una ventaja comparativa gracias

5/ Véase, por ejemplo, Panorama de la política económica seguida con la pequeña y mediana empresa (en japonés), informe anual (1990) del Organismo de las PYMES (Tokio: Gobierno del Japón, 1990), pág. 64.

6/ Ministerio de Relaciones Exteriores, Japan's ODA 1994: Annual Report, Tokio, 1995, pág. 27.

7/ D. Unger, "Japan's Capital Exports: Moulding East Asia", en D. Unger y Pl. Blackburn (eds.), Japan's Emerging Global Role (Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 1993).

a la dotación de recursos existente, incluida la mano de obra, requiere esfuerzos considerables en materia de política económica. El proceso de mejora industrial plantea incluso unos retos mayores. Así, los "seguidores" tendrán que recurrir a una política industrial en forma de protección de las ramas de producción incipientes y de promoción de las exportaciones, con el fin de que el campo de juego resulte más competitivo con respecto a las economías más avanzadas. El uso efectivo de la IED para facilitar el progreso industrial, acortar las distancias tecnológicas y promover las exportaciones ha dependido asimismo de toda una serie de iniciativas de los gobiernos de los países que reciben esa inversión. Si bien esa política se ha visto reforzada por la necesidad de responder a las presiones del mercado, también se proponía subsanar las fallas u omisiones de este último. En tal sentido, la mejor definición del paradigma del progreso en cuña de una industrialización mutuamente beneficiosa es la de un proceso compatible con el mercado, más bien que la de un proceso impulsado por este último.

C. Armonía, competencia y conflicto en el progreso en cuña

Las descripciones recientes del paradigma del progreso en cuña ofrecen en su mayoría un cuadro armonioso donde el desarrollo del Asia oriental se presenta casi en términos totalmente cooperativos, mientras que prácticamente se dejan de lado los posibles aspectos conflictivos y competitivos del proceso. Esa visión armoniosa resulta especialmente notable en lo que atañe al papel de las ETN y la IED. Como se dijo antes, hay ciertamente muchos casos donde los intereses de las ETN y de los gobiernos de los países más avanzados y de los "seguidores" coinciden, lo que permite una estrecha colaboración con poco o ningún conflicto. Hay que repetir que abundan los ejemplos en que los intereses de productores y consumidores dentro de los países son compatibles. No obstante, sería un error suponer que no existe conflicto de intereses dentro de los países o entre ellos, o entre éstos y las ETN, en el progreso en forma de cuña. A decir verdad, como ya se señaló, un objetivo importante de la política económica ha sido evitar los posibles problemas y conflictos facilitando el ajuste a nuevas condiciones de competitividad o logrando los resultados deseados al inducir una participación de los inversores nacionales y extranjeros en actividades que en otro caso no habrían tenido lugar.

En la formulación original del paradigma del progreso en cuña de Akamatsu se reconocían claramente los conflictos entre países y dentro de ellos que acompañan al comercio. Así se advertía que la penetración inicial de importaciones en un país "seguidor" beneficiaría a los consumidores locales pero perjudicaría a los productores. Cuando las empresas de ese país lo hagan finalmente desarrollarse y competir con éxito con las importaciones, el país seguidor en su conjunto se beneficiará, mientras que el país más avanzado podrá sufrir también en su conjunto. Esos peligros apenas se reconocen en las versiones más recientes del paradigma, que ignoran o reducen mucho los costos y dificultades de la reestructuración. Con el paso del tiempo tanto los países seguidores como los más avanzados pueden progresar, ya que habrán subido en la jerarquía industrial, pero la solución de los conflictos derivados del empobrecimiento inmediato de los productores y el ajuste a circunstancias nuevas plantearán serios retos a quienes dirigen la política económica 8/.

8/ Para un análisis reciente de este particular véase Ha-Joon Chang y Robert Rowthorn (eds.), The Role of the State in Economic Change (Oxford: Clarendon Press, 1995).

El conflicto entre países y ETN puede revestir muchas formas. Estas últimas intentarán maximizar los beneficios de sus operaciones mundiales, más bien que las de todas y cada una de sus filiales por separado. Por consiguiente, sus intereses no siempre coincidirán con los del país de acogida. La probabilidad de un conflicto aumentará cuando las ETN apliquen "estrategias complejas de integración", en las que el proceso de producción se desglosa entre diferentes ubicaciones y donde los intercambios dentro de la propia empresa adquieren creciente importancia. En esas estrategias las posibilidades de fijar precios de transferencia, por ejemplo, aumentan mucho. Como se señalaba en otro informe de la UNCTAD, "ningún país por separado donde se ubique una parte del sistema de las ETN puede estar seguro de captar (o de captar en igual medida que otros) los beneficios" que se espera creen las actividades globales de tales empresas. Aunque "cabe razonablemente suponer que los intentos de las ETN de mejorar su competitividad tendrán repercusiones favorables en al menos algunas de las economías nacionales en las que operen" ^{9/}, no cabe presumir que esas economías nacionales sean las menos avanzadas. Un país en desarrollo que acoja a una ETN deseará maximizar el contenido local de la producción de ésta o inducirla a que ejerza actividades de mucho valor añadido en su territorio y que arrastren lo más posible a la economía nacional, incitando para ello a las empresas locales a que participen en sus actividades. También querrá recluir a las ETN dentro de la economía nacional e inducirlas a que vayan cambiando su tecnología con arreglo a las necesidades sucesivas del desarrollo nacional. Tales objetivos pueden chocar con el deseo natural de las ETN de salvaguardar sus ventajas tecnológicas y acrecer al máximo su flexibilidad para reubicar su producción de acuerdo con las prioridades globales que tengan en cada momento. Las empresas transnacionales pueden ser un buen motor para "reciclar la ventaja comparativa", pero el alcance y las condiciones de ese reciclado varían y cuanto mayor presión un país receptor pueda ejercer sobre una ETN más ventajas obtendrá ^{10/}. En realidad, tal como se examina en el capítulo II *infra*, la política nacional respecto de las ETN y la IED ha desempeñado un papel importante en el desarrollo concreto de las NEI del Asia oriental y seguirá ejerciendo mucha influencia en el curso futuro de la industrialización y el crecimiento.

Lo que se tiene menos en cuenta es el posible conflicto e intereses entre las ETN y los países de acogida. El paradigma del progreso en cuña supone que el país que va a la cabeza siempre mejorará su estructura industrial e introducirá nuevos métodos de producción y productos nuevos tan rápidamente como los demás países vayan acortando distancias. Asimismo, los mercados de los nuevos productos introducidos se consideran tan amplios como los de los productos desplazados. Si bien esos supuestos pueden ser correctos en las etapas primeras de industrialización, se vuelven menos válidos con la madurez. Por ejemplo, parece que el desfase en innovación-imitación entre las economías maduras y las NEI se ha atenuado considerablemente en los últimos 20 años no sólo gracias a una mayor flexibilidad y división de la tecnología de producción sino también por el rápido ritmo de acumulación del capital físico y humano en las NEI que

^{9/} UNCTAD, World Investment Report, 1995, ..., pág. 134.

^{10/} Estos asuntos se estudian con mayor detalle en Multinationals and the National Interest (Washington, D.C.: Office of Technology Assessment, Congreso de los Estados Unidos, septiembre de 1993). Véase también M. Panic, "Transnational Corporation and the Nation State", documento presentado en una Conferencia organizada por NU/WIDER sobre "Empresas transnacionales y la economía mundial" celebrada en el King's College, Cambridge, septiembre de 1995.

les ha permitido hacerse en seguida con las tecnologías nuevas incorporadas a los bienes de capital, acelerar el aprendizaje y acortar distancias 11/. Así, los países que van a la cabeza ya no podrían mantener un progreso tecnológico y un crecimiento de la productividad que les permita expandir simultáneamente la IED, el comercio y la inversión interior.

Estas consideraciones concuerdan ciertamente con el desarrollo observado en la posguerra en los principales países industriales. En esa experiencia se han detectado cuatro etapas en la internacionalización de la actividad manufacturera 12/. En la primera el país se basa en las exportaciones y su parte en las exportaciones mundiales de manufacturas tiende a aumentar. La segunda etapa consiste en pasar "de apoyarse en el comercio a basarse en la inversión", es decir, la parte en el comercio mundial del país de que se trate se estabiliza mientras la de la IED empieza a aumentar. En la tercera etapa la IED se convierte en el cauce principal para abastecer a los mercados extranjeros y la parte del país en el comercio mundial disminuye. En la etapa final "ni el comercio ni la inversión pueden salvar la posición competitiva" del país, cuya parte en la IED mundial también se reduce 13/. La transición a la madurez industrial en las últimas etapas se ha asociado a menudo a una desaceleración del crecimiento, la pérdida de empleo industrial y un cambio a los servicios, esto es, a una desindustrialización 14/.

En la época en que ese análisis se formuló, es decir, a mediados del decenio de 1970, se consideraba que el Japón, la República Federal de Alemania, los Estados Unidos y el Reino Unido estaban en las etapas primera, segunda, tercera y cuarta, respectivamente. El mayor papel del Japón en el progreso en forma de cuña en el último decenio parece ir acompañado de un cambio a la tercera etapa, donde la IED japonesa en el exterior ya no genera exportaciones

11/ Véanse A.H. Amsden, Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization (Nueva York: Oxford University Press, 1989); y "The Diffusion of Development: The Late-Industrializing Model and Greater East Asia", The American Economic Review, Vol. 81, 1991.

12/ Véase J. E. Roemer, U.S.-Japanese Competition in International Markets: A Study of the Trade-Investment Cycle in Modern Capitalism, Universidad de California en Berkeley, Instituto de Estudios Internacionales, Trabajo de investigación N° 22, 1975.

13/ Si bien Roemer no intenta presentar esas etapas como una teoría unificada del comercio y la inversión, su análisis es una ampliación en el plano macroeconómico de la hipótesis de que la "IED sigue al comercio" que han defendido muchos autores como S.H. Hymer y R.E. Rowthorn, "Multinational Corporations and International Oligopoly: The Non-American Challenge", en C. Kindleberger (ed.), The International Corporation (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1970); J.H. Dunning, "The Determinants of International Production", Oxford Economic Papers, Vol. 25, 1973; y G. C. Hufbauer, "The Multinational Corporation and Direct Investment", en P. B. Kenen (ed.), International Trade and Finance (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1975). En este contexto cambiar la fuente de aprovisionamiento por medio de la IED entraña una merma general de competitividad más bien que una pérdida de las ventajas propias de cada empresa, tal como se describe en el recuadro 4.

14/ Véase R. E. Rowthorn y J. R. Wells, De-industrialization and Foreign Trade (Cambridge University Press, 1987).

Cuadro 1

Distribución sectorial y regional de la inversión extranjera directa del Japón

	Salidas acumulativas					Inversión acumulada <u>a/</u>			
	1951- 1970	1971- 1980	1981- 1985	1986- 1990	1991- 1994	1980	1985	1990	1994
<u>IED total</u> (millones de dólares) <u>b/</u>	3.577	32.920	47.152	227.157	152.798	36.497	83.649	310.806	463.604
	(179)	(3.292)	(9.430)	(45.431)	(38.200)				
de la cual (en porcentaje) en:									
América del Norte	25,5	27,0	36,4	48,1	43,5	26,8	32,2	43,8	43,7
Europa	17,9	11,6	13,9	21,2	20,0	12,3	13,2	19,1	19,4
Asia	21,0	27,6	20,4	12,4	18,8	26,9	23,3	15,3	16,4
América Latina	15,9	17,0	20,1	10,9	9,6	16,9	18,7	13,0	11,9
Otras regiones	19,8	16,8	9,2	7,4	8,1	17,1	12,7	8,8	8,6
<u>Sector primario</u> (millones de dólares) <u>b/</u>	886	7.094	4.995	5.659	4.769	7.980	12.975	18.634	23.403
	(44)	(709)	(999)	(1.132)	(1.192)				
de la cual (en porcentaje) en:									
América del Norte	20,8	9,1	13,5	21,5	12,4	10,4	11,6	14,6	14,2
Europa	0,7	12,0	0,1	12,9	13,0	10,8	6,7	8,6	9,5
Asia	35,6	42,2	64,8	23,6	30,0	41,5	50,5	42,3	39,8
América Latina	12,4	18,0	6,1	5,1	10,8	17,4	13,0	10,6	10,6
Otras regiones	30,6	18,7	15,4	36,9	33,9	20,0	18,2	23,9	25,9
<u>Sector manufacturero</u> (millones de dólares) <u>b/</u>	928	11.645	11.826	57.213	47.284	12.573	24.399	81.612	128.896
	(46)	(1.164)	(2.365)	(11.443)	(11.821)				
de la cual (en porcentaje) en:									
América del Norte	23,4	19,0	44,6	57,0	40,1	19,3	31,6	49,4	46,0
Europa	3,9	6,9	10,5	18,3	18,4	6,7	8,6	15,4	16,5
Asia	34,5	36,6	24,9	19,5	31,5	36,4	30,8	22,9	26,0
América Latina	29,6	21,5	15,0	3,0	4,6	22,1	18,7	7,7	6,5
Otras regiones	8,6	16,0	4,9	2,2	5,5	15,5	10,3	4,7	5,0
<u>Servicios</u> (millones de dólares) <u>b/</u>	1.763	14.181	30.331	164.284	100.638	15.944	46.275	210.559	311.197
	(88)	(1.418)	(6.066)	(32.857)	(25.160)				
de la cual (en porcentaje) en:									
América del Norte	29,0	42,5	37,0	45,9	46,7	41,0	38,4	44,2	45,0
Europa	33,9	15,3	17,4	22,6	21,2	17,4	17,4	21,4	21,3
Asia	6,6	13,0	11,4	9,5	12,3	12,2	11,7	10,0	10,7
América Latina	10,3	12,8	24,3	13,9	11,9	12,6	20,3	15,3	14,2
Otras regiones	20,2	16,4	9,9	8,2	7,9	16,8	12,3	9,1	8,7

Fuente: Ministerio de Industria y Transacciones Internacionales, Estadísticas sobre la inversión en el exterior y las actividades en el extranjero de empresas japonesas (en japonés), varios números.

a/ Salidas anuales acumulativas valoradas al costo histórico (es decir, acumulación de las corrientes indicadas en la primera parte del cuadro).

b/ Las cifras entre paréntesis son promedios anuales.

sino que las sustituye y ya no complementa sino que reemplaza a la inversión interior. Estas tendencias ponen de manifiesto la índole de los conflictos que pueden suscitarse entre los intereses de las ETN y el país receptor, y explican la reciente preocupación por el "vaciamiento" de la industria japonesa que se examina en la sección G infra.

D. La IED y la integración regional

Como ya se señaló, las versiones recientes del paradigma del progreso en cuña asignan un lugar importante a la IED efectuada en el exterior por las economías más avanzadas, en particular el Japón, como vía para "reciclar la ventaja comparativa" hacia los países menos desarrollados. En esta sección se describen las corrientes de inversión intrarregionales y su papel en la integración regional y la industrialización. Si bien los datos sugieren que las pautas de la IED intrarregional son bastante coherentes con el paradigma del progreso en cuña, hasta hace poco esa IED era relativamente pequeña tanto comparada con la inversión que se dirigía a esa región desde los Estados Unidos y Europa como respecto del ritmo general de acumulación de capital. En realidad, tal como se analiza en el capítulo II, hay varios importantes países del Asia oriental, incluido el propio Japón, que se han desarrollado rápidamente sin basarse mucho en la IED procedente de ningún país.

Gráfico 1

Distribución geográfica de la IED mundial acumulada, por origen, 1980-1994
(En porcentaje)

Gráfico 2

Tendencias de las inversión extranjera directa japonesa en Asia

Al aquilatar el papel desempeñado por la IED japonesa en la región hay que

señalar que el Japón sólo surgió como gran inversor internacional durante el último decenio. Hace 10 años, en 1985, el total (en valor acumulativo) de su IED en todo el mundo era de unos 84.000 millones de dólares, equivalente a alrededor de la mitad de todas las exportaciones del país en ese año. En la segunda mitad del decenio de 1980, sin embargo, esa inversión aumentó rápida y constantemente, alcanzando un promedio anual de 45.000 millones de dólares (cuadro 1) ^{15/}. Esas salidas de capital se frenaron algo a principios del decenio de 1990, pero siguieron siendo altas, con un promedio anual de 38.000 millones de dólares. En consecuencia, la parte del Japón en el total mundial de IED aumentó rápidamente, alcanzando el 12% en 1994 frente a menos del 4% en 1980 (gráfico 1).

Cuadro 2

Composición de la inversión extranjera directa acumulada en China y en la ANASO-4 en 1992, por origen a/
(En porcentaje)

Origen	ANASO-4 <u>b/</u>				China <u>c/</u>
	Total	Indonesia	Malasia	Tailandia	
Hong Kong	..	7,4	3,0	6,6	62,0 <u>d/</u>
República de Corea	..	5,7	2,9	1,5	0,9
Singapur	..	4,1	6,7	6,3	..
Provincia china de Taiwán	..	7,7	22,8	9,2	8,2
Total de las NEI de la primera oleada	25,8	24,9	35,4	23,6	71,1 <u>e/</u>
Japón	26,1	15,7	22,7	38,1	8,4
Estados Unidos	9,5	6,5	7,0	11,9	8,5
Otros países	38,6	52,9	35,0	26,4	12,0 <u>f/</u>

Fuente: Ministerio de Industria y Transacciones Internacionales, White Paper on International Trade 1994, Tokio, 1994.

- a/ Parte de los países de origen que figuran en fila en la IED total acumulada en los países de recepción que figuran en columna.
b/ Indonesia, Malasia, Tailandia y Filipinas.
c/ 1993.
d/ Incluida también la IED procedente de Macao.
e/ Sin contar la IED procedente de Singapur, para la que no se tenían datos por separado.
f/ Incluida la IED procedente de Singapur.

Este rápido incremento de la IED japonesa ha ido acompañado de cambios considerables en su distribución sectorial. Antes de 1980 la inversión basada en recursos, particularmente en minería y energía, era un elemento principal que representaba el 25% de las salidas totales de capital. Esa inversión se estancó durante todo el decenio de 1980 y no ha representado más de 3% desde 1985. La parte de las manufacturas en la IED japonesa total fue mayor en el decenio de 1970 (35%) que en el de 1980 (25%), pero el declive se frenó antes de 1990. A partir de este año hubo una fuerte recuperación y en 1994 esa parte era superior a un tercio. El sector de los servicios siempre ha contado mucho en la IED del Japón. Buena parte de ella se ha dirigido al comercio al por mayor y al por menor, con el fin de facilitar el acceso de los productores nacionales a los mercados extranjeros. Las compañías japonesas de comercio han colaborado en ese

^{15/} Las cifras del cuadro 1 para el total de IED son salidas acumuladas anuales de esa inversión valoradas a su costo histórico. No comprenden los beneficios reinvertidos de filiales ni la inversión extranjera financiada en los mercados de capital de los países de acogida o de países terceros. En el caso del Japón no se dispone de series históricas con esos datos.

proceso al suministrar una amplia gama de bienes, al ayudar a los exportadores a superar los problemas de entrada y al proporcionarles información sobre lo que ocurría en los mercados extranjeros. Inicialmente, la existencia y las actividades de esas compañías ayudaban a obviar la necesidad de que los productores contaran con medios de producción en el extranjero. No obstante, también han contribuido mucho a promover la inversión japonesa en el exterior, particularmente en el caso de los pequeños inversores, cuando empezaron a reubicar producción mediante IED.

Los países en desarrollo siempre han absorbido una proporción muy grande de la IED japonesa en el sector primario. A comienzos del decenio de 1980 también representaban alrededor del 70% de toda la IED japonesa en el sector manufacturero. Aunque en el decenio de 1980 hubo un cambio importante en la dirección de los flujos, cuyo destino pasó de los países en desarrollo al Norte, tal cosa varió después por causa sobre todo de una reducción de las corrientes a Norteamérica y unas mayores inversiones en Asia oriental, que en 1989-1994 recibió en torno a la tercera parte de la IED japonesa en manufacturas.

En 1985 casi la mitad de la IED japonesa total en el Asia oriental se dirigió a Indonesia, principalmente a industrias basadas en recursos naturales y a manufacturas intensivas en mano de obra 16/. Singapur fue también un receptor apreciable, al recibir del orden de 2.000 millones de dólares, sobre todo en el sector manufacturero. La inversión correspondiente en Hong Kong fue algo mayor y casi totalmente en otros sectores. Para el resto del Asia oriental las cantidades fueron modestas. Es notable que en su conjunto la inversión japonesa en las manufacturas producidas en el Asia oriental fuera en 1985 pequeña, superando los 1.000 millones de dólares tan sólo en Singapur e Indonesia. Desde ese año, el total de la IED japonesa en el Asia oriental se ha cuadruplicado con creces y buena parte de las nuevas inversiones se ha hecho en manufacturas. Primero se dirigieron a las NEI de la primera oleada y luego a la ANASO-4, pero en el decenio de 1990 la atención se desplazó a China (véase el gráfico 2).

Hasta estos últimos años el Japón era el único país del Asia oriental con una IED considerable en los países vecinos. Poco antes de 1990 se sumaron a él las NEI de la primera generación, que empezaron a transferir alguna producción intensiva en trabajo a países menos desarrollados, China entre ellos 17/. Conjuntamente, las NEI de la primera oleada cuentan ahora con una IED total mayor en la ANASO-4 que el Japón. A decir verdad, la Provincia china de Taiwán tiene ella sola más IED en Malasia que el Japón (cuadro 2). Aquí también una proporción muy grande de la IED en China procede de residentes chinos en Hong Kong y Macao, así como en la Provincia de Taiwán. Se ha dicho que buena parte de esa aparente IED está constituida por fondos reciclados que tienen su origen en la propia República Popular de China. Se afirma que empresas de este país con dinero para invertir se ponen de acuerdo con residentes chinos en el extranjero, que invierten entonces ese dinero en China, donde reciben la protección y los

16/ La información de este párrafo procede de MITI, White Paper on International Trade 1994, Tokio, 1994.

17/ UNCTAD, World Investment Report, 1995, ..., cuadro II.3.

privilegios otorgados a los inversores extranjeros. Según algunas estimaciones el 25% de la corriente total de la IED que se dirigió a China en 1992 correspondía a esa variedad 18/.

Parece haber habido un fuerte paralelismo entre la IED hecha en la región desde el Japón y aquella procedente de las NEI de la primera oleada, correspondiendo generalmente esta última a una etapa posterior a la primera, tal como implica el paradigma del progreso en cuña. Esto resulta especialmente notable en el caso de la República de Corea, donde al igual que en los primeros años del Japón la IED se concentró inicialmente en actividades de extracción de recursos encaminadas a asegurar una expansión ininterrumpida de la producción industrial. Desde los últimos años del decenio de 1980, sin embargo, la IED de la República de Corea en el sector manufacturero ha sobrepasado aquella orientada hacia los recursos tanto en número de proyectos como en valor. Lo que ha ocurrido es que los grandes grupos coreanos han empezado a desarrollar redes mundiales y regionales de producción emulando así a sus predecesores japoneses.

Igualmente, desde poco antes de 1990, las autoridades de la Provincia china de Taiwán adoptaron una activa política de desplazamiento al extranjero de industrias intensivas en trabajo. Las disposiciones sobre la industria brindaban ciertos incentivos, tales como una indemnización por pérdidas incurridas por los inversores en el extranjero. En 1993 la Provincia comenzó a aplicar lo que vino en llamarse popularmente la política "sureña" de inversiones. A diferencia del Japón y de la República de Corea, donde la IED se hace más que nada por grandes compañías, es la pequeña y mediana empresa (PYME) la que ha efectuado una parte importante de la IED en otros países 19/.

Así, en términos de la pauta seguida por la IED entre sectores y países, el patrón intrarregional se ajusta al paradigma del progreso en cuña. El Japón fue el primer gran inversor regional, comenzando en el sector primario para pasar luego a las manufacturas. Su IED en estas últimas se desplazó gradualmente desde los países más industrializados de la región a los menos industrializados. La pauta sectorial de la IED parece haber proseguido cuando, después del Japón, las NEI de la segunda oleada también surgieron como inversores internacionales. Sin embargo, los datos no indican que el progreso en cuña de la industrialización regional haya dependido enteramente o aun en gran medida de la inversión intrarregional. Tal como se examina en el capítulo II infra, esa IED no desempeñó un papel muy importante en la industrialización del Japón ni en la de la mayoría de las NEI de la primera oleada. En las de la segunda oleada y en China ha sido más importante, pero tal como se advierte en el cuadro 3 las entradas de IED procedentes de fuera de la región han sido igualmente importantes o incluso más.

E. Comercio intrarregional

El paradigma del progreso en cuña predice que habrá bastantes transacciones comerciales entre los países que forman la cuña y que se hallan en diferente nivel de industrialización. Los productos primarios (alimentos,

18/ P. Harrod y R. Lall, China: Reform and Development in 1992-93, Documento de trabajo del Banco Mundial, N° 215, Washington, D.C., 1993, pág. 24.

19/ Véase Tain-Jy Cheng, Taiwan's SME Direct Investment in Southeast Asia, Instituto Chung-Hua de Investigaciones Económicas, Taipei, 1995.

Cuadro 3

El comercio del Japón con las NEI de la primera oleada, la ANASO-4 y China en 1985, 1990 y 1994

Grupo de productos	Comercio con las NEI de la primera oleada						Comercio con la ANASO-4						Comercio con China					
	Balanza comercial (miles de millones de dólares)			Cociente exportación/ importación			Balanza comercial (miles de millones de dólares)			Cociente exportación/ importación			Balanza comercial (miles de millones de dólares)			Cociente exportación/ importación		
	1985	1990	1994	1985	1990	1994	1985	1990	1994	1985	1990	1994	1985	1990	1994	1985	1990	1994
Manufacturas	15,7	34,2	63,2	4,0	2,9	3,8	6,2	16,1	26,4	10,0	4,2	3,1	10,4	0,0	-1,5	8,0	1,0	0,9
de las cuales:																		
Productos químicos	1,7	4,5	7,2	4,9	5,4	6,2	0,6	1,5	2,3	5,2	5,6	4,8	0,4	0,2	0,4	2,6	1,3	1,5
Ordenadores y equipo de oficina	0,7	1,7	1,9	7,4	3,2	1,7	0,1	0,1	-0,3	131,4	1,2	0,7	0,2	0,1	0,0	1.254,8	2,9	1,2
Maquinaria eléctrica	4,7	12,0	22,1	7,7	5,2	5,0	1,1	3,0	7,0	17,4	5,0	3,1	2,3	1,0	2,0	186,6	4,3	2,2
Maquinaria no eléctrica	3,9	10,4	17,2	17,0	10,8	16,3	1,6	6,2	10,4	26,8	22,3	15,6	2,5	1,0	4,7	839,9	8,6	11,6
Vehículos automotores de carretera	1,1	2,7	5,0	63,0	12,6	13,0	1,1	3,9	5,6	81,3	148,1	60,2	1,8	0,2	1,4	9.241,1	25,3	18,4
Vestido y calzado	-1,3	-4,0	-2,9	0,1	0,0	0,1	-0,0	-0,5	-1,2	0,2	0,0	0,0	-0,5	-2,5	-9,1	0,0	0,0	0,0
Manufacturas clasificadas por material <u>a/</u>	3,6	4,9	8,0	3,5	2,2	2,8	1,5	1,8	2,4	5,7	1,9	1,7	3,4	0,4	1,1	7,1	1,3	1,3
Otras manufacturas	1,4	1,9	4,7	2,6	1,6	2,2	0,3	0,3	0,2	6,9	1,4	1,1	0,4	-0,3	-2,1	3,6	0,5	0,3
Alimentos, materiales y combustibles <u>b/</u>	-2,9	-4,0	-2,4	0,3	0,5	0,7	-15,6	-18,4	-17,7	0,0	0,0	0,1	-4,4	-5,9	-7,4	0,1	0,1	0,1
Sin especificar	-0,1	0,4	1,6	0,9	1,6	2,9	0,0	-0,0	-0,2	1,1	0,9	0,7	-0,0	0,0	0,1	0,9	1,4	1,7
Comercio total de mercancías	12,8	30,7	62,4	2,3	2,2	3,0	-9,4	-2,2	8,6	0,4	0,9	1,3	6,0	-5,9	-8,8	1,9	0,5	0,7

Fuente: Cintas de Naciones Unidas, Commodity Trade Statistics.

a/ Metales no ferrosos excluidos.
b/ Metales no ferrosos incluidos.

materias primas y combustibles) constituyen el grueso de las exportaciones de los países que se encuentran en el peldaño más bajo de la jerarquía industrial, mientras sus importaciones consisten en toda clase de manufacturas. Cuando la industrialización avanza, las manufacturas intensivas en trabajo representan una parte importante de las exportaciones, mientras que los bienes de capital y otras manufacturas intensivas en mano de obra calificada y en capital constituyen una elevada proporción de las importaciones. Conforme progresa el avance industrial, las importaciones de bienes de capital siguen siendo apreciables, pero también emerge un comercio intraindustrial en varios productos intensivos en mano de obra calificada y capital. Otra implicación del paradigma es que los países en desarrollo que participan en el proceso suelen presentar déficit comerciales con las economías más avanzadas, ayudando las corrientes de capital que se dirigen desde estas últimas a las primeras, incluida la IED, a colmar la brecha exterior. En lo que sigue se examina la información sobre el comercio intrarregional con miras a evaluar la validez de esas predicciones del paradigma del progreso en cuña.

1. El comercio japonés

El cuadro 3 muestra la evolución del comercio del Japón desde 1985 en determinadas partidas con las NEI de la primera oleada, la ANASO-4 y China. Conviene señalar varios aspectos. En primer lugar, tal como vaticina el paradigma del progreso en cuña, el Japón ha registrado déficit comerciales con las tres zonas sin excepción en alimentos, materias primas y combustibles. El déficit es mayor en el comercio con la ANASO-4 que con las NEI de la primera oleada, por causa de la mayor dotación de recursos de los primeros países y de que recurran más a las exportaciones primarias. En segundo término, también ha habido un déficit en prendas de vestir y calzado con las tres zonas. Si bien en términos absolutos es mayor con las NEI de la primera oleada, el déficit ha aumentado más aprisa con China, seguida de la ANASO-4.

Para casi todas las demás manufacturas el Japón cuenta con un excedente muy grande y creciente con cada una de las tres zonas, a pesar de que en general las importaciones han estado aumentando con mayor rapidez que las exportaciones, tal como indican los descensos en el cociente exportaciones/importaciones del cuadro. El incremento del excedente comercial en esos productos se explica por el hecho de que el volumen de mercancías procedentes del Asia oriental adquiridas por el Japón fue inicialmente muy pequeño, cuando comenzó el período de rápido crecimiento de la región, particularmente en lo que atañe a las importaciones procedentes de la ANASO-4. En 1985 el Japón exportó manufacturas a esos países por valor de unos 7.000 millones de dólares pero importó de ellos sólo unos 800 millones de dólares (cuadro 4), registrando un excedente de más de 6.000 millones de dólares. En 1994 las cifras correspondientes fueron de 39.000 millones y 12.000 millones de dólares aproximadamente, con un excedente en torno a los 27.000 millones de dólares. Así, las exportaciones se multiplicaron por 4,6 pero las importaciones lo hicieron por 14, con lo que el excedente comercial se cuadruplicó con creces. Está claro que si esas tendencias persisten, el excedente comercial japonés con esos países acabará disminuyendo en valor absoluto.

El Japón recibe alrededor de la mitad de todas las exportaciones externas de alimentos, materias primas y combustibles de las NEI y China (es decir, sin contar el comercio entre estos países). En las manufacturas intensivas en trabajo el Japón no parece haber sido un mercado de vanguardia para las NEI de la primera oleada durante sus primeras etapas de desarrollo. Por ejemplo, la parte del Japón en las exportaciones totales de prendas de vestir de la

Cuadro 4

Exportaciones de manufacturas de algunos países del Asia oriental,
por principales destinos, en 1985 y 1994
(En miles de millones de dólares)

a	Exportaciones de	Asia oriental en desarrollo									
		Totales		NEI de la primera oleada		ANASO-4		China		Japón	
		1985	1994	1985	1994	1985	1994	1985	1994	1985	1994
Mundo		102,2	483,8	82,7	281,7	10,2	102,5	9,3	99,6	169,4	377,8
Asia oriental en desarrollo		19,1	173,2	13,1	101,9	2,9	34,3	3,1	37,0	39,7	142,3
NEI de la primera oleada		11,9	114,8	6,6	51,9	2,4	28,4	2,9	34,5	20,9	86,0
ANASO-4		5,1	42,9	4,5	36,2	0,4	4,2	0,2	2,5	6,9	38,8
China		2,0	15,5	1,9	13,8	0,1	1,7	.	.	11,9	17,5
Japón		7,8	50,3	5,9	23,9	0,8	11,7	1,1	14,7	.	.
Otros economías de mercado desarrolladas		61,7	105,8	53,1	122,0	5,7	46,3	2,9	37,5	100,5	196,4
Resto del mundo		13,5	54,5	10,5	33,9	0,8	10,2	2,2	10,4	29,2	39,1

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en cintas de Naciones Unidas, Commodity Trade Statistics.

República de Corea era sumamente baja (alrededor del 15%) en el decenio de 1970, cuando este último país se encontraba en las primeras etapas de su industrialización. Sólo durante el decenio de 1980, cuando la economía de Corea estaba ya bastante desarrollada, sus exportaciones de ropa al Japón realmente se dispararon; en 1990 supusieron entre el 20 y el 50% del total de las exportaciones coreanas de prendas de vestir, según el artículo de que se tratara. Igualmente, a finales del decenio de 1980, sólo una pequeña parte de las exportaciones intensivas en trabajo (10% o menos, con arreglo al producto de que se trate) de la ANASO-4 se dirigió al Japón. No obstante, tales exportaciones parecen haber aumentado mucho en el presente decenio.

A pesar del rápido crecimiento de sus importaciones, el mercado japonés sigue ocupando un lugar secundario en casi todas las demás manufacturas fabricadas en el Asia oriental. Por habitante el Japón importa aproximadamente la misma cantidad de manufacturas del Asia oriental que los Estados Unidos o a la Europa occidental. Sin embargo, en estas dos zonas, como tienen una población mucho mayor, sus importaciones totales de manufacturas procedentes del Asia oriental son muy superiores a las del Japón (cuadro 4). Alrededor del 10% de las exportaciones totales de manufacturas del Asia oriental en desarrollo actualmente se dirigen al Japón, pero en su gran mayoría lo siguen haciendo a otras economías de mercado desarrolladas, principalmente de Europa y América del Norte. En los últimos años ha habido un incremento de las importaciones japonesas de productos electrónicos procedentes de otros países del Asia oriental, tales como equipo de telecomunicaciones y sonido de Malasia, microcircuitos electrónicos de la República de Corea y equipo de elaboración automática de datos de Singapur y la Provincia china de Taiwán. Este hecho ha recibido mucha atención pero en realidad la magnitud de ese comercio sigue siendo muy pequeña. En 1993 sólo del 7 al 11% de todas las exportaciones externas de China y las NEI de maquinaria y equipo de transporte, equipo para oficina, artículos eléctricos y otra maquinaria se dirigieron al Japón.

Cuadro 5

Exportaciones totales de algunos países del Asia oriental,
por principales destinos, en 1985 y 1994
(En miles de millones de dólares)

a	Exportaciones de	Asia oriental en desarrollo				Japón	Mundo <u>a/</u>
		Totales	NEI de la primera oleada	ANASO-4	China		
Mundo	1980	117,3 <u>b/</u>	70,3	47,0	..	129,5	..
	1985	146,2 <u>b/</u>	100,3	45,9	39,4 <u>c/</u>	175,8	..
	1990	361,7	213,5	86,1	62,1	286,8	..
	1994	591,6	313,8	156,8	121,0	395,3	..
Asia oriental en desarrollo	1980	23,2 <u>b/</u>	13,3	9,9	..	33,3	127,3
	1985	52,9 <u>b/</u>	17,8	11,9	16,1 <u>c/</u>	42,4	144,5
	1990	110,5	54,5	24,1	31,9	84,8	415,2
	1994	213,2	116,2	51,6	45,4	152,4	648,1
NEI de la primera oleada	1980	14,4 <u>b/</u>	6,4	8,0	..	19,1	88,0
	1985	17,7 <u>b/</u>	8,5	9,2	15,1 <u>c/</u>	22,6	107,0
	1990	76,7	27,8	18,7	30,2	56,5	266,1
	1994	139,9	58,4	39,9	41,6	93,2	365,8
ANASO-4	1980	7,8 <u>b/</u>	6,3	1,5	..	9,1	39,3
	1985	9,1 <u>b/</u>	7,0	2,1	1,0 <u>c/</u>	7,3	37,5
	1990	25,1	19,8	3,6	1,7	22,2	95,8
	1994	52,8	41,6	7,4	3,8	40,5	166,7
China	1980	1,0 <u>b/</u>	0,6	0,4	.	5,1	..
	1985	2,9 <u>b/</u>	2,3	0,6	.	12,5	..
	1990	8,7	6,9	1,8	.	6,1	53,3
	1994	20,5	16,2	4,3	.	18,7	115,6
Japón	1980	23,4 <u>b/</u>	7,2	16,2	..	.	139,9
	1985	24,8 <u>b/</u>	10,7	14,1	6,4 <u>c/</u>	.	127,5
	1990	57,1	27,0	21,1	9,0	.	231,2
	1994	81,0	31,8	27,6	21,6	.	272,3
América del Norte	1980	28,7 <u>b/</u>	19,7	9,0	..	34,1	308,0
	1985	50,1 <u>b/</u>	40,7	9,4	3,4 <u>c/</u>	70,6	434,1
	1990	88,5	65,4	17,5	5,6	97,6	632,3
	1994	132,6	75,1	34,6	22,9	124,6	834,3
Europa occidental <u>d/</u>	1980	20,3 <u>b/</u>	13,6	6,7	..	21,5	902,4
	1985	19,5 <u>b/</u>	13,6	5,9	4,5 <u>c/</u>	25,3	779,9
	1990	53,4	38,5	14,9	6,2	63,2	1.655,3
	1994	84,4	43,7	24,6	16,1	65,6	1.692,8

Fuente : Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en cintas de Naciones Unidas, Commodity Trade Statistics.

Commodity Trade

- a/ Por falta de datos las cifras de las exportaciones del "mundo" a los países que figuran son las importaciones (c.i.f.) que indican esos países.
b/ Sin contar a China, para la que no se dispuso de datos antes de 1987.
c/ 1987.
d/ Incluidos los Länder orientales de Alemania desde 1991.

Un rasgo conexo del comercio entre el Japón y los países en desarrollo del Asia oriental es el que haya unos desequilibrios considerables en las balanzas correspondientes. Esos países en desarrollo han adquirido cada vez mayor importancia como mercados para el Japón, absorbiendo ahora más de un tercio de

todas sus exportaciones (cuadro 5). Pero como el Japón compra relativamente poco a su vez, el resultado ha sido una insólita asimetría comercial, presentando el Japón un gran excedente en su comercio con el Asia oriental en desarrollo y registrando esta región un gran excedente con los países industriales distintos del Japón. Tampoco se trata de un ejemplo de "comercio triangular", ya que el Japón no usa su excedente con el Asia oriental en desarrollo para financiar importaciones procedentes del resto del mundo. Al contrario, tiene un excedente con ambas regiones. No obstante, tal como se examina infra, las tendencias actuales sugieren que esa situación está cambiando rápidamente y que los excedentes comerciales del Japón con países tanto dentro como fuera de la región probablemente se reducirán en los próximos años, sobre todo cuando la IED japonesa siga sustituyendo exportaciones.

En suma, aunque el Japón no constituyó un mercado importante para las NEI de la primera oleada en productos intensivos en trabajo durante las primeras etapas de desarrollo de tales economías, ha estado desempeñando un papel mayor respecto de las NEI de la segunda oleada. Tal cosa se debe sobre todo a que el Japón todavía no había cerrado una parte importante de sus industrias intensivas en mano de obra en el primer caso. Así, tanto la pauta como la evolución del comercio entre el Japón y los países en desarrollo del Asia oriental casan bien en términos generales con el paradigma del progreso en cuña. Por otra parte, si bien los desequilibrios comerciales siguen siendo grandes, es probable, tal como se examina más adelante, que disminuyan con el tiempo si continúan los patrones recientes del comercio y la IED.

2. El comercio entre los países en desarrollo del Asia oriental

Las NEI de la primera generación no sólo se han configurado como grandes inversores en los países menos desarrollados del Asia oriental sino que han ido ocupando también un lugar importante en su comercio. Al igual que el Japón, suministran manufacturas en gran cantidad a esos países pero, a diferencia del Japón, también les compran muchas manufacturas. En 1994 las exportaciones de manufacturas de la ANASO-4 a las NEI de la primera oleada ascendieron a 28.000 millones de dólares frente a unas cifras para el Japón de menos de 12.000 millones de dólares. Las exportaciones chinas de manufacturas a ambos destinos fueron del orden de 35.000 millones y 15.000 millones de dólares respectivamente (cuadro 4). Así, las NEI de la primera oleada duplicaban con creces la importancia del Japón como mercados para las exportaciones de manufacturas de sus vecinos menos desarrollados. Es interesante advertir que lo mismo ocurre con el comercio entre esas NEI, pues exportan unas a otras más de lo que lo hacen al Japón (cuadros 4 y 5).

La información sugiere, por tanto, que está teniendo lugar un rápido proceso de integración dentro de los países menores del Asia oriental, un proceso en el que incluso está participando China hasta cierto punto. El comercio entre los países del Asia oriental (sin contar al Japón) ha estado aumentando más aprisa que el comercio con el mundo exterior, representando alrededor de un tercio de sus importaciones y exportaciones totales. Aunque el Japón tiene un enorme excedente comercial con el resto del Asia oriental, estos últimos países ahora importan por término medio más manufacturas unos de otros de lo que lo hacen del Japón (cuadro 4). El Japón sigue siendo el principal proveedor de vehículos para carretera y de otra maquinaria, pero ha sido superado en productos químicos, equipo eléctrico y aparatos para oficina, donde el comercio entre otros países del Asia oriental es ahora mayor que el que tiene lugar con el Japón.

Cuadro 6

Comercio entre China, las NEI de la primera oleada y la ANASO-4

Grupo de productos	Comercio de China con:											Comercio de la ANASO-4 con las NEI de la primera oleada						
	NEI de la primera oleada						ANASO-4											
	Balanza comercial (miles de millones de dólares)			Cociente exportación/ importación			Balanza comercial (miles de millones de dólares)			Cociente exportación/ importación		Balanza comercial (miles de millones de dólares)			Cociente exportación/ importación			
	1985	1990	1994	1985	1990	1994	1985	1990	1994	1985	1990	1994	1985	1990	1994	1985	1990	1994
Manufacturas	0,5	8,7	4,8	1,2	1,5	1,2	-0,2	0,2	0,7	0,5	1,2	1,4	-1,2	-3,9	1,0	0,7	0,7	1,0
de las cuales:																		
Productos químicos	0,1	0,3	-2,9	1,6	1,3	0,4	0,0	0,0	0,2	1,3	1,4	2,1	-0,6	-1,2	-2,2	0,2	0,4	0,4
Ordenadores y equipo de oficina	-0,1	0,0	0,2	0,1	1,1	1,3	0,0	0,0	0,0	21,0	2,1	1,7	-0,1	0,3	2,2	0,2	1,3	2,4
Maquinaria eléctrica	-0,5	0,8	0,4	0,2	1,3	1,1	0,0	0,0	0,2	7,6	2,5	2,4	0,1	0,0	1,7	1,2	1,0	1,2
Maquinaria no eléctrica	-0,4	-1,2	-4,6	0,2	0,5	0,2	0,0	0,2	0,3	8,0	11,6	3,6	-0,5	-1,9	-2,5	0,4	0,3	0,4
Vehículos automotores de carretera	0,0	0,6	0,2	1,0	1,3	1,5	0,0	-0,1	0,0	20,3	0,5	3,7	-0,0	-0,0	0,3	0,4	0,6	1,9
Vestido y calzado	0,3	5,5	8,6	39,6	119,1	24,9	0,0	0,0	0,3	111,2	60,1	139,2	0,0	0,3	1,0	2,1	5,1	8,8
Manufacturas clasificadas por material a/	1,1	0,5	-1,1	3,0	1,1	0,9	-0,2	-0,0	-0,5	0,2	0,9	0,6	-0,1	-1,5	-0,6	0,9	0,6	0,9
Otras manufacturas	0,0	2,1	4,0	1,1	2,1	2,7	0,0	0,0	0,2	3,2	2,0	6,3	-0,1	0,1	1,2	0,7	1,1	1,6
Alimentos, materiales y combustibles b/	3,4	3,6	3,6	12,1	3,5	2,0	0,0	-0,5	-1,3	1,1	0,5	0,5	4,1	4,1	5,3	2,7	2,0	2,0
Sin especificar	0,0	0,0	-0,1	1,0	0,2	0,2	-0,0	-0,0	0,0	0,1	0,8	14,7	0,0	-0,6	-0,5	1,1	0,4	0,7
Comercio total de mercancías	4,0	12,3	8,2	1,8	1,7	1,2	-0,1	-0,4	-0,5	0,8	0,8	0,9	3,0	-0,5	5,9	1,5	1,0	1,2

Fuente: Cintas de Naciones Unidas, Commodity Trade Statistics.

Nota: Las cifras de importación y exportación para el comercio de China utilizadas en la elaboración de este cuadro son las se Pueden diferir sustancialmente de las indicadas por los países con los que comercia, por causa de las reexportaciones de

ñaladas por ese país. sde Hong Kong.

a/ Metales no ferrosos excluidos.
b/ Metales no ferrosos incluidos.

Las pautas y la evolución del comercio entre los países en desarrollo del Asia oriental (véase el cuadro 6) encajan también en general con las predicciones del paradigma del progreso en cuña. Los países de la ANASO-4, que son ricos en recursos, tienen excedentes comerciales tanto con China como con las NEI de la primera oleada en alimentos, materiales y combustibles, mientras China registra un excedente en las mismas categorías con las NEI de la primera generación. También lo tiene con éstas en manufacturas intensivas en trabajo, tales como vestido y calzado, que han ido en aumento en el último decenio. Sus déficits comerciales con ellas se presentan mayormente en productos intensivos en tecnología y mano de obra calificada. Un patrón similar se observa en el comercio entre las NEI de la primera oleada y la ANASO-4. En cambio, el comercio de China con esta última no muestra ninguna pauta clara en manufacturas intensivas en trabajo ni en aquellas de mucha tecnología y mano de obra calificada.

Actualmente las tres zonas (las NEI de la primera generación, la ANASO-4 y China) registran todas ellas grandes excedentes en el comercio de manufacturas con los países desarrollados de economía de mercado de Europa y América. Para China y la ANASO-4 ese excedente refleja sus crecientes exportaciones de bienes intensivos en trabajo, que ahora superan a sus importaciones de artículos más complejos tales como productos químicos, maquinaria y equipo de transporte. El cuadro resulta más complejo para las NEI de la primera oleada. Estas tienen todavía un gran excedente comercial con Europa y América del Norte en productos intensivos en trabajo, pero ese excedente está disminuyendo conforme se desarrollan y cambian a productos más sofisticados. En el último decenio ha habido así un crecimiento espectacular de las exportaciones de maquinaria y equipo de transporte de las NEI de la primera oleada y estos países ahora registran un gran excedente comercial en tales productos con aquellas regiones.

Esas tendencias del comercio vienen, pues, a corroborar con fuerza el paradigma del progreso en cuña en lo que atañe al comercio entre las NEI. Si bien el papel del Japón en vanguardia de la cuña se presta a discusión, en los demás países parece verificarse que la industrialización se transmite de una generación de países en desarrollo a la siguiente mediante los mecanismos postulados en dicho paradigma.

F. Influencias macroeconómicas en el comercio y la IED del Asia oriental

La evolución del comercio y de la IED en el Asia oriental se ha visto muy influida por varios acontecimientos macroeconómicos ocurridos en el Japón, en sus principales socios comerciales de Occidente y en las NEI de la región. En la primera mitad del decenio de 1980, el desigual crecimiento de los principales mercados y la apreciación del dólar dieron un gran impulso a las exportaciones japonesas a los principales países industrializados. Desde comienzos de ese decenio el dólar subió con rapidez, cambiándose en 1985 por más de 260 yen. Aunque este último se apreció frente a algunas otras monedas, su tipo de cambio efectivo real disminuyó entre 1981 y 1985. Así, el incremento de la parte del Japón en las exportaciones mundiales de manufacturas, que ya había empezado en el decenio de 1960, prosiguió con mayor fuerza en la primera mitad de la década de 1980 (cuadro 7). En consecuencia, el excedente comercial japonés, que había alcanzado un máximo de 23.000 millones de dólares en 1978 pero que desapareció en 1979-1980 por el impacto del segundo choque de los precios del petróleo, comenzó de nuevo a crecer mucho y superaba los 50.000 millones de dólares hacia 1985.

Cuadro 7

Parte en las exportaciones mundiales de manufacturas a/ de las NEI de la primera oleada y de los principales países industriales, 1965-1993
(En porcentaje)

Período	Estados-Unidos <u>b/</u>	Reino Unido	Alemania	Japón	NEI de la primera oleada
1965-1969	19,1	10,6	17,1	8,5	2,0
1970-1974	15,4	8,3	17,7	10,3	3,4
1975-1979	14,4	7,9	16,9	11,1	4,8
1980-1985	14,6	6,8	14,8	13,4	6,8
1986-1990	11,9	6,2	15,6	13,3	8,6
1991-1993	13,0	5,9	14,2 <u>c/</u>	12,9	9,0

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en las cintas de Naciones Unidas, Commodity Trade Statistics.

a CUCI 5 a 8 menos 67 y 68.

b/ Incluidos Puerto Rico para 1965-1980 y también las Islas Vírgenes de los Estados Unidos para 1981-1993.

c/ Incluidos los Länder orientales a partir de 1991.

Tal como se dijo antes, el auge de las exportaciones entre 1980 y 1985 fue asimismo acompañado de un pronunciado aumento de la IED japonesa en el sector manufacturero de los Estados Unidos y también, aunque en menor medida, en el de Europa, en lo que parece haber sido una respuesta al mayor proteccionismo de esos mercados. En los Estados Unidos, no obstante la fuerte recuperación registrada después de la recesión de 1980-1982, el desempleo siguió siendo alto y tal cosa, juntamente con un creciente déficit comercial, dio pie a que redoblaran las presiones proteccionistas. En Europa occidental, en cambio, a pesar del estímulo de la demanda exterior procedente de los Estados Unidos y las mejoras en las balanzas comerciales, la recuperación fue débil y el desempleo siguió aumentando. En ambas regiones se recurrió mucho a medidas no arancelarias (MNA) tales como la limitación voluntaria de las exportaciones y a medidas antidumping y compensatorias 20/.

En la segunda mitad del decenio de 1980, la continuación del proteccionismo, la apreciación del yen y la mayor competencia de los fabricantes de alta productividad y salarios bajos del Asia oriental tuvieron mucho que ver con el hecho de que las empresas japonesas pasaran de basarse en las exportaciones a hacerlo en la inversión y la producción en el exterior para abastecer a los mercados extranjeros. Esas presiones se acentuaron en el decenio de 1990 y, juntamente con los cambios en la competitividad entre las NEI del Asia oriental, ejercieron una gran influencia en el comercio y la inversión.

El Acuerdo del Plaza de septiembre de 1985 para bajar el tipo de cambio del dólar fue consecuencia en parte de la amenaza suscitada por la creciente protección aplicada en los Estados Unidos. El tipo de cambio efectivo nominal del yen subió más del 50% entre 1985 y 1988, y el tipo de cambio efectivo real un 40%. La reacción inicial de las empresas japonesas fue hacer lo que se conoce

20/ Véase TDR 1986, secc. C del cap. IV, y TDR 1988, secc. C del cap. II de la primera parte.

como "ajustar los precios al mercado", es decir, esas empresas redujeron los precios de las exportaciones en yen y recortaron sus márgenes de beneficio 21/. Los grandes beneficios que habían obtenido cuando el dólar se estaba apreciando facilitaron el que aceptasen márgenes menores para no perder mercado 22/. Las empresas del Japón también se vieron muy ayudadas por mejoras en la relación de intercambio y por una disminución de los precios de los insumos importados como consecuencia de la apreciación del yen y aun más por el desplome de los precios del petróleo desde sus máximos anteriores 23/. Con todo, ello no impidió unos descensos sustanciales de los beneficios que reportaban las exportaciones 24/.

Las exportaciones del Japón se redujeron en volumen en 1986 y se estancaron en 1987, pero el excedente comercial aumentó medido en dólares gracias a la revalorización de éste, alcanzando casi 100.000 millones de dólares en 1987. El "ajuste de los precios al mercado" frenó la reducción del déficit comercial de los Estados Unidos, que aumentó a 160.000 millones de dólares en ese mismo año. Así, la bajada del dólar no hizo que desaparecieran las acciones proteccionistas que habían proliferado en la primera mitad del decenio de 1980. Muy al contrario, se aplicaron nuevas medidas no arancelarias 25/.

Los productores japoneses interpretaron la apreciación del yen posterior al Acuerdo del Plaza como un cambio permanente más bien que como una subida temporal y respondieron de tres modos. En primer lugar, invirtieron mucho en su propio país con el fin de incrementar la productividad, reducir costos y mejorar y expandir bastantes actividades para acrecentar su competitividad. La parte de la formación de capital en el PIB aumentó desde alrededor del 27% en 1987 al 32%

21/ Esta práctica de los exportadores japoneses de reducir (aumentar) los márgenes de beneficio cuando su competitividad está disminuyendo (incrementándose) se refleja en la diversa amplitud de las variaciones de los costos laborales unitarios relativos y de los precios relativos de exportación; véase M. Durand, J. Simon y C. Webb, "OECD's Indicators of International Trade and Competitiveness", OECD Economics Department Working Paper, N° 120, 1992, pág. 12; y R. C. Marston, "Price Behaviour in Japanese and U.S. Manufacturing", NBER Working Paper, N° 3363, mayo de 1990. Se ha encontrado que los exportadores japoneses absorbieron tanto como la mitad de la apreciación real del yen entre 1985 y 1988 (OECD Economic Surveys: Japan 1990-1991 (París: OCDE, 1990, pág. 56).

22/ Según un estudio de la OCDE la rentabilidad de las ventas japonesas de automóviles en el mercado estadounidense subió 12 puntos porcentuales a principios del decenio de 1980 como consecuencia de la limitación voluntaria de las exportaciones (Costs and Benefits of Protection (París: OCDE, 1985), pág. 17).

23/ Véase TDR 1987, cap. D.1 y secc. B.2 del cap. II de la primera parte.

24/ NRI Quarterly Economic Review, Vol. 17, N° 4, noviembre de 1987, pág. 18.

25/ Véase TDR 1989, secc. B.1 del cap. III de la primera parte y TDR 1990, secc. B del cap. III de la segunda parte. Según el Organismo de Planificación Económica del Japón alrededor del 30% de las exportaciones japonesas a los Estados Unidos experimentó alguna forma de restricción comercial en 1989; véase OECD Economic Surveys: Japan 1990-1991, pág. 131, cuadro A2.

en 1990, alcanzando el máximo anterior logrado inmediatamente después de la primera crisis del petróleo; la sola inversión en maquinaria y equipo creció a una tasa sin precedente del 15% anual.

En segundo término, como se dijo antes, invirtieron también mucho en los Estados Unidos y, en menor medida, en Europa con el fin de vender en esos mercados directamente desde centros de producción locales, soslayar el proteccionismo y mantener los beneficios. A la par que invertían mucho más en la fabricación de manufacturas en los Estados Unidos también hacían lo mismo en actividades financieras, seguros y el sector inmobiliario.

Por último, trasladaron producción a países de bajos costos del Asia oriental con miras a exportar tanto a terceros mercados como al propio Japón, al mismo tiempo que abastecían a los mercados locales. El alza del yen al principio benefició más a las NEI de la primera oleada, que recibieron una mayor proporción de la IED japonesa que el resto del Asia oriental. Inicialmente esa inversión se concentró en manufacturas intensivas en trabajo pero después pasaron a sectores intensivos en tecnología cuando los salarios subieron y las monedas de esos países se apreciaron frente al dólar desde 1988, en parte por sus buenos resultados en materia de exportación pero también por la presión de los Estados Unidos para que revaluasen. La apreciación de las monedas y los crecientes salarios en las NEI de la primera generación, así como unos sentimientos cada vez más proteccionistas frente a esos países, explican por qué la IED japonesa, sobre todo en manufacturas intensivas en trabajo, se desplazó gradualmente a la ANASO-4 y China 26/. En este último país, para muchos productos también resultó más fácil entrar en el mercado interior por conducto de la IED que mediante exportaciones.

Las empresas japonesas se vieron muy ayudadas en este período por la política económica (de la que se habló en la sección B *supra*) de cierre paulatino y reestructuración de las industrias no competitivas y de apoyo a la inversión en nuevas actividades. La nueva inversión se vio también muy facilitada por la atenuación de la política monetaria como parte del Acuerdo del Louvre, que redujo apreciablemente el costo de los capitales invertidos al entrañar una rápida escalada de las cotizaciones bursátiles. A decir verdad, un importante objetivo del Banco del Japón fue facilitar el ajuste de la industria a la apreciación del yen.

Esta última y la reubicación de la producción en el exterior tuvieron grandes repercusiones en el volumen, composición, origen y destino de las importaciones y exportaciones japonesas, así como en las de sus principales socios comerciales 27/. Se registró un gran incremento de las importaciones japonesas, que crecieron más de 80% entre 1985 y 1990 (cuadro 5), estimuladas en parte por la expansión de la demanda interior agregada al socaire de la mayor inversión. Como se dijo antes, muchas de esas nuevas importaciones, particularmente de manufacturas intensivas en trabajo, procedían de las NEI de

26/ Para un análisis más completo de estos hechos véanse TDR 1991, cap. III de la primera parte; y TDR 1993, cap. IV de la segunda parte.

27/ H. Kohama y S. Urata, "The Impact of the Recent Yen Appreciation on the Japanese Economy", The Developing Economies, Vol. 24, N° 4, 1988; y K. Takeuchi, "Does Japanese Direct Foreign Investment Promote Japanese Imports from Developing Countries?" (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1990), Departamento de Economía Internacional, Working Paper WPS 458.

la primera oleada, la ANASO-4 y China. A raíz del auge de la inversión, las exportaciones japonesas también crecieron, aumentando su volumen alrededor de un 4,5% anual entre 1988 y 1990. Asimismo, la estructura de las exportaciones experimentó un cambio considerable, desde productos intensivos en trabajo a otros intensivos en tecnología. Las exportaciones a las tres zonas se incrementaron mucho, particularmente en bienes de capital, de consumo con el aumento de la IED; en 1990 las exportaciones a esos países duplicaron en volumen las de 1985.

El comercio y la inversión entre los países en desarrollo de la región también se han visto influidos por las variaciones registradas en los tipos de cambio y la competitividad. Con la excepción de Hong Kong, cuya moneda estaba vinculada al dólar desde principios del decenio de 1980, las monedas de las NEI de la primera oleada se apreciaron rápidamente frente al dólar durante toda la segunda mitad de ese decenio; la apreciación fue del orden del 20% en la República de Corea y Singapur y del 48% en la Provincia china de Taiwán. Sus exportaciones a los Estados Unidos se desaceleraron como consecuencia de ello, mientras Europa y Asia se convertían en mercados más importantes para esos países. Las NEI de la primera generación respondieron a los reajustes monetarios y a la aparición de una fuerte competencia por parte de la ANASO-4 del mismo modo que el Japón, es decir, mejorando la economía gracias a la inversión, reubicando industrias intensivas en mano de obra y subcontratando en los países vecinos menos desarrollados.

Como ya se indicó, la Provincia china de Taiwán emergió como el segundo inversor más importante de la región. Varios estudios sugieren que los principales motivos para invertir en el extranjero eran unos costos salariales menores, el aprovechamiento de los beneficios del SGP de los países de acogida y el acceso a los mercados internos de estos últimos ^{28/}. Del mismo modo, según un análisis que se hizo poco antes de 1990, el motivo más importante entre todos de que la República de Corea invirtiera en la ANASO-4 fue la disponibilidad de mano de obra barata (47,1%), mientras otros factores eran su utilidad como plataforma de exportación a los países industrializados (21,6%) y la penetración en los mercados locales (13,9%). En consecuencia, la IED coreana en el Asia sudoriental se dirigió principalmente a Indonesia, que tenía los salarios más bajos de la región de la ANASO ^{29/}.

Cabe poca duda de que las pautas del comercio y la inversión en el Asia oriental en el último decenio han sido el resultado de estrategias y decisiones empresariales. Estas, a su vez, se han visto muy influidas por los cambios macroeconómicos y las expectativas sobre su permanencia. No obstante, la política económica de los gobiernos ha sido crucial en ese proceso no sólo por las medidas adoptadas a nivel sectorial o de empresa, sino también al influir en las condiciones macroeconómicas generales y facilitar así el ajuste a los cambios en la competitividad.

^{28/} Para el auge reciente de la IED de la Provincia china de Taiwán, véase Chien-nan Wang, Globalization, Regionalization and Taiwan's Economy, Institución Chung-Hua de Investigaciones Económicas, Taipei, 1994; y Tain-Jy Cheng, op. cit.

^{29/} Véase Y. H. Shin y You-II Lee, "Korean Direct Investment in Southeast Asia", Journal of Contemporary Asia, Vol. 25, N° 2, 1995.

G. ¿El "vaciamiento" del Japón?

Precisamente cuando se estaba ajustando a las modificaciones de los tipos de cambio y la competitividad después del Acuerdo del Plaza, el Japón se encontró con una situación nueva a comienzos del decenio de 1990, esto es, con un proceso de "deflación de deuda con recesión" producido por el estallido de la burbuja especulativa 30/. Esa situación se agravó por otra apreciación del yen, iniciada en los últimos meses de 1992. A finales de 1995 el yen había subido frente al dólar dos veces y media desde comienzos del decenio y su tipo de cambio efectivo nominal se había más que duplicado 31/.

El alza tan grande del yen coincidió con mejoras considerables en la productividad y con descensos de los costos laborales unitarios en los Estados Unidos y, en menor medida, en Europa occidental, como consecuencia de la reestructuración industrial. Al igual de lo ocurrido después del Acuerdo del Plaza, las empresas japonesas respondieron primero a la erosión de la competitividad recortando beneficios; durante la primera mitad del decenio de 1990 el precio en dólares de las exportaciones japonesas aumentó 15% frente al precio de las exportaciones estadounidenses, mientras el yen se apreció frente al dólar un 40% 32/. También cambiaron sus exportaciones a productos de alto valor. No obstante, a diferencia de lo ocurrido a raíz del Acuerdo del Plaza, redujeron mucho la inversión interior con el fin de minorar el exceso de capacidad; la inversión fija bruta real privada distinta de aquella en vivienda disminuyó 20% entre 1991 y 1995, una contracción que no tiene precedentes en el comportamiento cíclico de la economía japonesa desde la posguerra.

El Japón ha encontrado que los ajustes recientes eran mucho más difíciles que los anteriores (crisis del petróleo y Acuerdo del Plaza). Mientras en esas ocasiones el crecimiento de la economía nunca cayó por debajo del 2%, el PIB real aumentó sólo un 1% en 1992, descendió en 1993 y prácticamente se estancó en 1994 y 1995. Por vez primera en muchos años, el empleo ha corrido parejas con la producción y la tasa de desempleo superó la barrera psicológica del 3% en 1995.

Durante la etapa inicial de la fase descendente hubo una clara desaceleración de la IED japonesa, en parte por la recesión en los Estados Unidos y Europa occidental y en parte por la necesidad de disponer de fondos para la reestructuración de las empresas, hecho éste agravado por el desplome de las cotizaciones bursátiles en el Japón. No obstante, desde 1993, cuando el dólar descendió por debajo de los 100 yen, las empresas japonesas respondieron cada vez más a la crisis reubicando su producción en países con costos laborales más bajos, principalmente los de la ANASO-4 y (aun más) China, y aumentando las

30/ Para un análisis más cabal del origen y efectos del proceso de deflación de deuda en el Japón y en otras partes véanse TDR 1991, cap. II de la segunda parte; TDR 1992, cap. II de la segunda parte; y TDR 1993, cap. I de la segunda parte.

31/ En realidad, la apreciación del yen se produjo en dos etapas; primero subió a una paridad de 100 por dólar, donde se mantuvo hasta principios de 1995, para pasar después a 79 en este último año antes de volver nuevamente a alrededor de 100.

32/ T. Klitgaard, "Coping with the Rising Yen: Japan's Recent Export Experience", Current Issues in Economics and Finance (Banco de la Reserva Federal de Nueva York), Vol. 2, N° 1, enero de 1996.

compras a sus filiales en el extranjero ^{33/}. Esas inversiones contribuyeron mucho al giro tan acusado de la balanza comercial japonesa. Las importaciones aumentaron rápidamente en volumen en 1994-1995 a un promedio anual de más del 13% y, en cambio, las exportaciones crecieron poco. Así, la parte del Japón en las exportaciones mundiales empezó a disminuir, mientras que aquella en el total de la IED mundial acumulada siguió creciendo. En consecuencia, después de superar los 140.000 millones de dólares en 1994, el excedente comercial disminuyó de manera pronunciada a menos de 110.000 millones en 1995, el primer descenso en cinco años.

Estos hechos sugieren que en el último decenio ha habido una gran transformación estructural del comercio y la IED del Japón. En la primera mitad de la década de 1980 este país siguió basándose en las exportaciones para vender en los mercados extranjeros, aun cuando empezó ya a emerger como un gran inversor internacional. Durante ese período la IED se guiaba por el comercio del modo descrito por las formulaciones recientes del paradigma del progreso en cuña, complementando más bien que sustituyendo a la acumulación interior. Así, la parte alícuota del Japón tanto en las exportaciones mundiales de manufacturas como en la IED mundial aumentó durante todo ese período (gráfico 1 y cuadro 7).

La segunda mitad del decenio marca una transición al dejar de tener como norte el comercio para sustituirlo por la inversión, esto es, se pasa a la segunda etapa del desarrollo industrial descrito en la sección C; la parte del Japón en las exportaciones mundiales de manufacturas se estabilizó, mientras aquella en la IED total acumulada siguió creciendo rápidamente. Durante ese período, la complementariedad de la IED con las exportaciones y la inversión interior es menos patente. El decenio de 1990 marca una transición gradual a la tercera etapa, convirtiéndose la IED en el medio principal para estar presente en los mercados mundiales compitiendo con las exportaciones y la inversión interior más bien que complementándolas. La combinación de apreciación monetaria, mayor competencia extranjera, presiones exteriores para reducir el excedente comercial y una demanda interior poco boyante ha estado obligando a los fabricantes japoneses a reubicar su producción en el extranjero a expensas de la inversión interior y las exportaciones. Con ello, el Japón parece haber entrado en la etapa madura de la industrialización, donde cabe esperar que su parte de las exportaciones mundiales disminuya continuamente mientras que aquella en la IED mundial se estabilice, todo ello acompañado de un descenso del ritmo de la acumulación interior de capital y de la tasa potencial de crecimiento. Estos acontecimientos explican las preocupaciones recientes por el "vaciamiento" de la base industrial del Japón, puestas de manifiesto por la convocatoria en febrero de 1995 en Tokio por el Ministerio de Relaciones Exteriores de un seminario internacional sobre desindustrialización e internacionalización.

^{33/} Según un estudio efectuado por la Japan External Trade Organization (JETRO) en 1995 entre 583 grandes compañías sobre las medidas adoptadas para hacer frente a la apreciación del yen, más del 80% había reducido costos, el 60% había desarrollado productos de mucho valor añadido y del 40 al 50% adquirieron bienes acabados o intermedios en el extranjero, de los que la mitad a filiales de ultramar, particularmente en Asia. Más de un tercio había expandido la producción en el exterior y otro 40% pensaba hacerlo, del que 51% en China, 42% en la ANASO-4 y 11% en los Estados Unidos. Véase JETRO, Japan External Trade Organization, White Paper on International Trade, 1995 (Summary), Tokio, julio de 1996 (<http://www.jetro.go.jp>).

Se han hecho pocos estudios de la relación de la IED del Japón con sus exportaciones y su balanza de pagos. Estimaciones del Instituto japonés de Planificación Económica sugieren que durante 1985-1990 la IED en los Estados Unidos tuvo muchos efectos en la inducción de exportaciones - aunque se vieran reducidos por la creciente presión para que se hicieran mayores compras locales en ese país - pero el efecto de sustitución de exportaciones fue aun mayor. Asimismo, el efecto de inversión de importaciones también parece ser muy pequeño; más del 90% de los bienes producidos en los Estados Unidos y Europa por filiales de empresas japonesas se venden localmente 34/. Esas estimaciones casan así bien con la observación anterior de que la IED japonesa en el sector manufacturero de los Estados Unidos se vio impulsada principalmente por una combinación de proteccionismo en ese país y de pérdida de competitividad de las empresas japonesas después del Acuerdo del Plaza.

El efecto global sobre la balanza comercial de las corrientes de IED japonesa a Asia fue también negativo. No obstante, a diferencia de las corrientes a América del Norte, el efecto inductor de exportaciones fue mayor que el efecto de sustitución de las mismas y el impacto negativo general sobre la balanza comercial se debió a un fuerte efecto de inversión de importaciones, particularmente en productos electrónicos y maquinaria eléctrica; alrededor del 25% de las importaciones japonesas de esos productos procedentes de Asia provienen de filiales de empresas japonesas. Estos rasgos concuerdan una vez más con la opinión de que la IED japonesa en Asia durante 1985 a 1990 fue motivada mayormente por la reducción de costos. En realidad, según las cifras del Nomura Research Institute (NRI), los márgenes del beneficio de las fábricas establecidas gracias a la IED japonesa han sido siempre superiores en Asia que en otras partes 35/.

El efecto de la IED japonesa sobre el comercio no ha sido el mismo para todas las manufacturas, ya que los cambios en la competitividad no han sido uniformes. Las estimaciones del NRI, basadas en unos coeficientes de especialización comercial (definidos como el cociente entre la balanza comercial de cada producto y el volumen del comercio de ese producto) muestran que desde 1985 el Japón ha mantenido su competitividad en bienes de capital, lo que sugiere que la IED ha fomentado las exportaciones de esas industrias 36/. En

34/ Estas estimaciones distinguen tres efectos. El efecto inductor de exportaciones surge del incremento de las exportaciones de bienes de capital y de otros productos como consecuencia de unas mayores salidas de IED, principalmente como insumos de la producción en el exterior. El efecto de sustitución de exportaciones consiste en el relevo de bienes hasta entonces exportados por producción local en el extranjero. El efecto de inversión de importaciones se produce al abastecerse el mercado japonés desde el extranjero en lugar de hacerlo desde las fábricas nacionales. Hay también un efecto secundario de desplazamiento de importaciones que tiene lugar porque el descenso de la producción y las menores exportaciones del país reducen la necesidad de importar materias primas. Para un examen más completo de estas estimaciones véase TDR 1995, secc. D del cap. II de la tercera parte.

35/ Véase C. H. Kwan, "Asia's New Wave of Foreign Direct Investment", Nomura Research Institute Quarterly, invierno, Vol. 3, N° 4, 1994 (<http://www.nir.co.jp>).

36/ Y. Takao y N. Nemoto, "Long-term Outlook: Japan's Economy in an Era of Structural Change", ibid., verano, Vol. 4, N° 2, 1995.

Recuadro 2

La IED del Japón y su inversión interior

Más bien que formular una relación teórica entre la IED y la formación bruta de capital fijo (FBCF), se hará un estudio exploratorio de la relación entre ambas usando una regresión auxiliar donde la elección de la variable que hay que explicar o de la explicativa es arbitraria. La ecuación que se estima primero es:

$$IED_t = \alpha + \beta FBCF_t + \epsilon_t \quad (1)$$

Esta ecuación se ha estimado para la inversión tanto total como en el sector manufacturero, usando mínimos cuadrados ordinarios (MCO). Como no se dispone de manera continua de series temporales sobre la FBCF en el sector manufacturero, se utiliza como aproximación la FBCF en maquinaria y equipo. También se ha estimado una ecuación separada para la IED y la FBCF en maquinaria y equipo. En el cuadro que figura infra se indican las estimaciones obtenidas con los logaritmos de los valores nominales de las variables. Las estimaciones obtenidas con los niveles nominales de las variables, que no se recogen aquí, eran similares, como también aquellas obtenidas con variables reales.

Mientras esas estimaciones muestran una relación positiva a largo plazo entre las dos variables, también sugieren un cambio o ruptura estructural^{1/}. En realidad, el contraste de Chow sobre el punto de ruptura rechaza la hipótesis de estabilidad de la ecuación en todas sus especificaciones, y las series de coeficientes recursivos indican unos cambios estructurales a finales del decenio de 1980 para todas las estimaciones.

Seguidamente se introducen dos variables ficticias, una para el término constante y otra para la pendiente de la ecuación, para determinar el cambio estructural. La razón de ser de usar una variable ficticia para el término constante (así como para la pendiente) es captar el efecto de las modificaciones de la competitividad sobre la IED (FBCF) que ocurren independientemente de su efecto sobre la FBCF (IED). Se estima así la ecuación siguiente:

$$IED_t = \alpha + \delta \text{ Variable ficticia} + \beta FBCF_t + \gamma \text{ Variable ficticia} * FBCF_t + \epsilon_t \quad (2)$$

donde el término constante y la pendiente vienen dados por α y β respectivamente, antes de la ruptura, y por $\alpha + \delta$ y por $\beta + \gamma$ después de ella. Los resultados de la estimación que se recogen en el cuadro indican que hay un desplazamiento tanto en la pendiente como en el término constante. Según el Criterio de Información de Akaike (AIC) esa ruptura se produce en 1988 para la relación entre la IED y la FBCF totales, y en 1988 o 1989 entre la IED y la FBCF en el sector manufacturero; es decir, ambas variables ficticias valen cero para 1970-1987 (1988) y la unidad a partir de entonces. Así, en todos esos casos la relación entre la inversión interior y la exterior es de complementariedad en el primer período (como indican los valores positivos de β) y de sustitución en el segundo (valor negativo de $(\beta + \gamma)$). Hay que señalar también que el cambio es mucho más pronunciado para la inversión en el sector manufacturero que para la inversión total.

Con el fin de comprobar si la pendiente estimada para el período posterior a la ruptura ($\beta + \gamma$) resultaba significativa, se aplicaron contrastes estadísticos adicionales. En primer lugar, unos contrastes conjuntos (contrastos de Wald) indicaban que el coeficiente es significativo al nivel del 5% para la ecuación que utiliza la IED y la FBCF en maquinaria y equipo, pero no para las demás. En segundo término, se estimó la misma ecuación cambiando la definición de la variable ficticia, estableciéndola en cero después de la ruptura y en la unidad antes de ella, con lo que la pendiente viene entonces dada por β y $\beta + \gamma$, respectivamente. Los resultados indicaban que β es negativa para todas las especificaciones de la ecuación y significativa una vez más al nivel del 5% para la especificación que usa la inversión en maquinaria y equipo.

^{1/} Los contrastes de raíces unitarias (Dickey-Fuller aumentados) detectan que esas series son todas ellas no estacionarias, pero las pruebas de cointegración señalan una relación de cointegración entre la inversión interior y la IED para todas las definiciones y especificaciones usadas al estimar la ecuación (1).

Recuadro 2 (conclusión)

Relación entre IED y FBCF: resultados de los MCO										
Variable explicada	Variable explicativa	Variable ficticia = 1 para el período	α	β	δ	γ	R ²	F	D.W.	AIC
log(IED)	log(FBCF)	-	-6,325* (-13,234)	1,452* (18,046)			0,934	325,7*	0,658	-2,064
log(IEDman)	log(FBCFmaq)	-	-5,291* (-18,316)	1,355* (21,844)			0,956	477,2*	1,069	0,256
log(IEDmaq)	log(FBCFmaq)	-	-7,772* (-22,462)	1,678* (22,583)			0,959	510,0*	0,938	0,616
log(IED)	log(FBCF)	1988-1994	-6,402* (-10,807)	1,464* (13,575)	1,802* (3,679)	-2,585* (-3,658)	0,960	168,4*	1,124	-2,406
log(IEDman)	log(FBCFmaq)	1988-1993	-5,057* (-13,922)	1,294* (15,069)	15,428* (2,880)	-2,651** (-2,841)	0,970	217,4*	1,588	0,029
log(IEDmaq)	log(FBCFmaq)	1989-1993	-8,248* (-23,614)	1,797* (22,192)	27,613* (3,765)	-4,835* (-3,807)	0,980	295,6*	1,501	0,154

Notas: Las cifras entre paréntesis son los coeficientes t.

* Significativo al nivel del 1%.

** Significativo al nivel del 5%.

cambio, la pérdida de competitividad ha sido especialmente grande en los bienes de consumo duraderos y no duraderos, donde se ha producido un incremento de las importaciones.

No obstante, se espera que el efecto positivo de las mayores exportaciones de bienes de capital como consecuencia de la IED se debilite con el tiempo mientras que el efecto de inversión de las importaciones se fortalezca. Con arreglo a las proyecciones del NRI, las exportaciones de manufacturas de filiales japonesas al Japón aumentarán mucho durante el resto del decenio, mientras sus compras en el Japón disminuirán (cuadro 8). El incremento que muestran las proyecciones en las ventas al Japón resulta especialmente notable para las filiales en Asia. Las compras al Japón de las filiales japonesas en América del Norte disminuirán rápidamente como consecuencia de las mayores adquisiciones locales, mientras en Asia el descenso no resultará tan apreciable al continuar la exportación de bienes de capital como consecuencia de la IED japonesa en la región. En conjunto, mientras en 1993 las filiales extranjeras de empresas japonesas hicieron el 40% de sus compras totales en el Japón y vendieron en ese país en torno al 7% de su producción total (una proporción aproximada de 6:1), se calcula que a finales del presente decenio esa proporción disminuirá a alrededor de 2:1. En consecuencia, se espera que el comercio neto del Japón con sus filiales de ultramar, que fue positivo en 1992, se equilibre en 1998 y arroje un déficit a partir de entonces.

Ha habido pocos estudios que analicen sistemáticamente la relación entre la inversión interior japonesa y su IED. No obstante, se ha observado que "el descenso del gasto nominal interior en capital desde 1992 ha ido acompañado de una disminución de las inversiones directas en América del Norte y Europa y, en cambio, de un continuo incremento de aquellas en Asia ... Los datos sugieren así

que las inversiones japonesas directas en Asia han venido a sustituir en gran parte inversiones en el Japón y es probable que continúen a un fuerte ritmo, aun cuando el crecimiento económico del país se vea limitado por la apreciación del yen" 37/.

Cuadro 8

Ventas y compras de las filiales en el extranjero del sector manufacturero japonés, 1993-1995, y proyecciones hasta el año 2000
(En porcentaje de ventas y compras totales)

Filiales en	Ventas al Japón					Compras del Japón				
	1993	1994	1995	1998	2000	1993	1994	1995	1998	2000
América del Norte	3,0	3,0	3,0	4,0	5,0	40,0	40,0	40,0	30,0	20,0
Asia	15,0	15,0	15,0	22,5	25,0	40,0	40,0	40,0	35,0	30,0
Europa	1,0	1,0	1,0	1,8	2,0	45,0	45,0	45,0	40,0	35,0
Total de las tres regiones	6,7	6,9	7,0	11,1	13,0	41,1	41,1	41,1	34,1	27,3

Fuente: Y. Takao y N. Nemoto. "Long-term outlook: Japan's economy in an era of structural change", Nomura Research Institute Quarterly, verano, Vol. 4, N° 2, 1995.

Nota: Las cifras se refieren a ejercicios presupuestarios que empiezan en abril del año que se indica.

Esta conclusión encuentra algún respaldo en las estimaciones econométricas de la relación entre IED e inversión interior en el Japón. Tal como se describe con mayor detalle en el recuadro 2, el análisis de regresión sugiere un cambio estructural de esa relación en el decenio de 1980. Las estimaciones muestran que hasta poco antes de 1990 la IED japonesa total presentaba una correlación positiva con la formación bruta de capital fijo total y que esa correlación era todavía mayor en el sector manufacturero. La correlación cambió de signo en 1988 en ambos casos. Como cabía esperar, el cambio resultó más pronunciado en el caso de las manufacturas que en el de la inversión total fija, ya que esta última comprende los sectores secundario y terciario, que se ven mucho menos afectados por las modificaciones de los tipos de cambio y los precios relativos. Así, mientras que en 1970-1988 cada dólar de IED japonesa en el sector manufacturero iba acompañado de alrededor de tres centavos de inversión adicional en el sector manufacturero interior, desde 1988 a cada dólar de la primera correspondió una reducción de casi seis centavos.

H. Perspectivas a plazo mediano y retos para la política económica del Japón

1. Crecimiento y empleo

Los dos problemas que suponen el peso considerable de los préstamos fallidos y la merma de competitividad plantean serios problemas estructurales al Japón. Tal como se dijo antes, su economía ha pasado por cuatro años consecutivos de recesión y el desempleo alcanzó una tasa sin precedentes del 3,2% a finales de 1995. Además, este porcentaje no indica la verdadera extensión del problema del empleo, ya que un gran número de los desempleados registrados parece haberse retirado del mercado laboral. A diferencia de casi todos los grandes países industriales, durante el decenio de 1980 el empleo en el sector

37/ Takao y Nemoto, op. cit., cap. 2.

manufacturero aumentó en el Japón (cuadro 9), pero por vez primera desde 1992 ese sector ha registrado una pérdida apreciable de puestos de trabajo calculada en casi medio millón.

Cuadro 9

Indicadores de la actividad manufacturera en el Japón
y otros países industriales
(Porcentajes medios en 1980-1990) a/

Indicador	Estados Unidos	Alemania	Reino Unido	Japón
Empleo en el sector manufacturero (1980=100)	94,3	98,5	73,3	113,7
Parte del sector en el empleo total	20,0	34,7	25,0	27,2
Parte del sector en el PIB	20,1 <u>b/</u>	31,4	21,6	29,0
Parte de la inversión del sector en el PIB	7,9 <u>c/</u>	8,5	8,2	11,2
Parte de los beneficios en el valor añadido del sector	27,6	26,1	24,3	43,1

Fuente: OCDE: National Accounts, varios números.

a/ Excepto para el empleo en el sector (números índices de 1990, 1980=100).

b/ 1981-1990.

c/ 1980-1989.

Las perspectivas del crecimiento y el empleo son igualmente poco brillantes para el resto del decenio. En el cuadro 10 figuran las proyecciones del NRI basadas en tres hipótesis. La hipótesis media supone un incremento moderado pero constante del coeficiente de penetración de las importaciones desde alrededor de 14% en 1994 a 21% en el año 2000. En la hipótesis de incremento bajo ese coeficiente aumenta a alrededor de 17% al final del decenio, mientras que en la hipótesis de incremento alto sube a 25%. Entre los supuestos comunes a las tres hipótesis figura un tipo de cambio de 100 yen por dólar y la aplicación de las reformas fiscales previstas para 1997.

Aun en la hipótesis del "incremento bajo" el crecimiento anual del PIB es casi del 2,5%, mientras que la tasa de desempleo se acerca al 4%. En esa hipótesis el excedente por cuenta corriente aumenta todos los años del decenio en porcentaje del PIB. Tal cosa, sin embargo, conduciría seguramente a una mayor apreciación del yen, lo que no se compadece con el supuesto inicial sobre el tipo de cambio, aumentando así el coeficiente de penetración de las importaciones y disminuyendo el crecimiento. Por tanto, a tenor de las tendencias recientes y de las intenciones declaradas de la política económica, es probable que la tasa de crecimiento se mantenga por debajo del 2% anual y el desempleo supere el 4,5% 38/. El crecimiento más lento de la fuerza de trabajo

38/ NRI Quarterly Economic Review, Vol. 25, N° 4, noviembre de 1995.

por causa del envejecimiento de la población ahora se convierte ciertamente en un alivio para el problema del desempleo 39/.

Las perspectivas ofrecen así unos resultados económicos mucho más endebles. La economía creció a una tasa anual del orden del 9% hasta el primer choque del petróleo y del 4% en los últimos 20 años. Ahora parece configurarse un nuevo descenso de la tasa de crecimiento, que se espera baje a la mitad una vez más. Ese resultado no es inevitable pero para soslayarlo la política económica tendrá que superar unos difíciles retos.

Cuadro 10

Proyecciones de la economía del Japón: principales variables económicas con hipótesis alternativas de penetración de las importaciones (En porcentaje)

	Hipótesis media			Hipótesis de incremento pequeño			Hipótesis de incremento rápido		
	Crecimiento real del PIB	Tasa de desempleo	Excedente por cuenta corriente a/	Crecimiento real del PIB	Tasa de desempleo	Excedente por cuenta corriente a/	Crecimiento real del PIB	Tasa de desempleo	Excedente por cuenta corriente a/
1996	1,0	3,7	2,0	1,9	3,2	2,6	0,0	4,2	1,4
1997	0,5	4,4	1,7	1,5	3,6	2,6	0,2	4,9	1,1
1998	2,0	4,7	1,8	2,5	3,9	2,8	1,6	5,3	1,0
1999	2,4	4,7	1,9	2,9	3,8	3,1	1,9	5,4	0,9
2000	2,2	4,6	2,0	2,6	3,5	3,5	1,6	5,4	0,8

Fuente: La del cuadro 8.

Nota: Para las definiciones y los supuestos véase el texto.

a/ En porcentaje del PIB nominal.

2. Los retos a que ha de hacer frente la política económica

Tal vez el factor más importante que explica la rápida industrialización del Japón durante la posguerra fue su capacidad para aprovechar el "nexo entre inversión y beneficios"; esto es, la interacción dinámica entre beneficios e inversión se produce porque los beneficios constituyen al mismo tiempo un incentivo para la inversión, una fuente de esta última y un resultado de la misma 40/. En ese período los beneficios fueron la fuente principal de la inversión empresarial y representaron una parte importante del ahorro interior bruto. La elevada proporción de los beneficios en el valor añadido, así como un alto coeficiente de retención, desempeñaron un importante papel. En el decenio de 1960 el excedente bruto de explotación del sector manufacturero fue del orden

39/ Con esto no se quiere decir que una población que envejece no presente problemas "financieros". A decir verdad, si el problema económico no se resuelve el problema financiero se verá exacerbado.

40/ Para un análisis más detallado del papel del nexo entre beneficios e inversión en la industrialización del Asia oriental véase TDR 1994, secc. G del cap. I de la segunda parte; e Y. Akyüz y C. Gore, "The Investment-Profits Nexus in East Asian Industrialization", World Development, Vol. 24, N° 3, 1996.

del 55% del valor añadido, frente a 25% en los Estados Unidos y el Reino Unido y 35% en la República Federal de Alemania. Los cuantiosos beneficios prosiguieron durante gran parte del decenio de 1980; para la década en su conjunto la parte de los beneficios empresariales en el valor añadido del sector manufacturero superó en el Japón el 40%, en comparación con menos del 30% en los otros grandes países industriales (cuadro 9). Igualmente, la inversión en la fabricación de manufacturas en proporción del PIB siguió siendo mucho más alta que en esos países.

Hasta hace poco fue posible mantener ese nexo entre inversión y beneficios sin tropezar con el problema de la demanda efectiva, ya que se veía complementado por el nexo entre inversión y exportaciones; las crecientes exportaciones ofrecieron una salida para la mayor capacidad de producción de manufacturas que se había creado como consecuencia de la tasa tan alta de inversión. En realidad, para la economía en su conjunto las exportaciones crecieron entre 1960 y 1985 dos veces más en términos de volumen que la inversión. La proporción de las exportaciones respecto del PIB fue inferior al 10% en el decenio de 1960, aumentando rápidamente después del primer choque del petróleo y alcanzando un máximo del 15% hacia 1980, antes de la primera apreciación del yen. Una parte de ese incremento se debió a las manufacturas, cuyas exportaciones crecieron ciertamente más aprisa que la producción.

Ahora parece que ese proceso ya no se puede sostener. El Japón ha sufrido una mengua de competitividad en varias industrias como consecuencia de la apreciación del yen y la aparición de bastantes competidores de alta productividad y salarios bajos. El país cuenta con mucho menos margen para responder mediante un rápido desplazamiento a sectores de mayor productividad y mano de obra más calificada. Así, el Japón ya no puede basarse en el nexo entre inversión y exportaciones en la misma medida que en lo pasado con el fin de sostener el nexo entre inversión y beneficios. Como la capacidad de esas industrias no puede utilizarse con provecho para exportar a los niveles actuales de precios mundiales, salarios relativos y tipos de cambio, los beneficios se reducen, menoscabando tanto el incentivo para invertir como la fuente de la inversión y desacelerando la acumulación y el crecimiento.

Una reacción posible podría ser reducir los salarios reales con el fin de compensar la merma de competitividad y recuperar los mercados perdidos en el país y en el extranjero. Pero tal cosa obligaría a introducir grandes recortes permanentes en el mercado laboral, lo que sólo sería viable si se mantuviera baja la demanda de trabajo; así, se convierte en una receta de crecimiento bajo y alto desempleo. Asimismo, la cuantía de la deflación de los salarios y del desempleo necesarios puede no ser trivial ya que las NEI, incluidas las recién llegadas, están avanzando rápidamente en términos de productividad y tienen salarios bastante inferiores a los del Japón. Además, tal como sugieren las proyecciones anteriores, en esa hipótesis de bajo crecimiento y mucho desempleo el descenso del excedente por cuenta corriente puede no ser suficiente para evitar que se desencadenen nuevas presiones al alza sobre el yen, lo que a su vez acarrearía más desempleo y mayores recortes salariales.

Ahora que las exportaciones ya no son la fuerza impulsora de la inversión privada, la demanda interior tiene que sustituirlas si se quiere mantener el ritmo de acumulación y crecimiento en un nivel compatible con el pleno empleo. Lo que se necesita, por tanto, es un incremento, y no un descenso, de los salarios reales para impulsar el consumo. A corto plazo es probable que unos mayores salarios reales conduzcan a unos beneficios mayores en su cuantía y en su tasa de crecimiento al permitir una utilización más completa de la capacidad

y mejoras procíclicas en la productividad del trabajo. A más largo plazo, es poco probable que la economía japonesa vuelva a las tasas de acumulación y beneficios que alcanzó cuando las exportaciones eran la fuerza impulsora. Con todo, una redistribución del ingreso desde los beneficios a los salarios podría ayudar a que se lograran una tasa de acumulación más alta y unos beneficios mayores de lo que es posible con las actuales pautas de distribución del ingreso y de demanda efectiva.

Tal redistribución, juntamente con la continuación de las mejoras en la industria, puede ayudar al Japón a que evite la desindustrialización y las consiguientes pérdidas sustanciales de puestos de trabajo en el sector manufacturero que han estado experimentando casi todos los demás países industrializados 41/. No obstante, no cabe esperar que logre el mismo crecimiento del empleo en ese sector que en lo pasado, ya que no resulta sencillo transferir manufacturas desde las exportaciones al mercado interior. Será difícil mantener el ritmo de la expansión de productos tales como automóviles y artículos electrónicos, que hasta ahora han representado una parte importante de las exportaciones totales, ya que las posibilidades de absorción por el mercado interior son limitadas. Así, pues, es menester cambiar la pauta de las inversiones desde las manufacturas tradicionales hacia bienes de alta tecnología y servicios públicos y privados no comercializables, incluida, como se decía en el TDR 1995, la inversión pública en infraestructura 42/.

A juzgar por el reciente debate habido en el Japón, parece que ahora es unánime la opinión de que los problemas con que tropieza ese país son estructurales más que cíclicos y que se requiere una política económica muy esforzada para superarlos. A decir verdad, si no se acierta a actuar en los primeros momentos es posible que el problema se agrave considerablemente; podría aparecer un círculo vicioso en forma de una histéresis de crecimiento bajo y desempleo alto examinada en el TDR 1995. La experiencia de otros grandes países

41/ En otras palabras, el Japón puede entrar en una fase de lo que se ha llamado desindustrialización "positiva", donde el empleo en el sector manufacturero se reduzca ya sea en términos absolutos o bien relativos, pero sin crear desempleo al ir apareciendo nuevos puestos de trabajo en los servicios; véase R. E. Rowthorn y J.R. Wells, op. cit. El Japón no tendrá que perder empleos en el sector manufacturero en cifras absolutas si puede mantener una tasa anual de crecimiento del orden de 3%; en realidad, el empleo en las manufacturas aumentó casi 14% entre 1980 y 1990, cuando la tasa de crecimiento fue por término medio del 4% (cuadro 9). Alemania ofrece otro ejemplo; en ese país (la anterior República Federal) la parte del sector manufacturero en el empleo total disminuyó sólo ligeramente desde el decenio de 1960, pero con el aumento del desempleo general desde 1974 ha habido menos puestos de trabajo en la fabricación de manufacturas, donde el empleo se redujo cerca del 10%. Ciertamente, esto podría haberse evitado si la demanda de mano de obra hubiera crecido en un punto porcentual más; el crecimiento del PIB fue en promedio de casi 4,5% en 1960-1973 y de 2% desde entonces.

42/ Una propuesta reciente ha encontrado 11 esferas de actividad empresarial como nuevas industrias en crecimiento: vivienda; información y comunicación; energía; medio ambiente; atención a la salud y servicios sociales; nuevas redes de distribución; cultura y ocio; entorno urbano; operaciones de cambio de divisas; capacitación de recursos humanos; y apoyo a la empresa. Véase Y. Kimura, "Japan's New Growth Industries", Nomura Research Institute Quarterly, primavera de 1995, Vol. 4, N° 1, 1995 (<http://www.nri.co.jp>).

industriales muestra que cuando se deja que persistan, el alto desempleo y el bajo crecimiento pueden convertirse fácilmente en rasgos estructurales de la economía, aun cuando inicialmente se hayan considerado tan sólo aspectos temporales requeridos por el ajuste a los choques de la oferta. No es inevitable que el Japón discurra por esa misma vía.

I. Perspectivas de las NEI del Asia oriental

En el contexto del paradigma del progreso en cuña es de esperar que un declive secular del crecimiento del Japón tenga implicaciones importantes para la continuidad del proceso de crecimiento en las NEI del Asia oriental. Más concretamente, si el avance de quien va a la vanguardia de la cuña falla, ¿podrán los que siguen continuar al mismo ritmo que antes? Ciertamente la respuesta a esta pregunta difiere para las NEI de la primera y de la segunda oleada y para China, ya que su interacción con el Japón en materia de comercio y de IED varía mucho.

Tal como se analizó antes, la desaceleración del crecimiento japonés ha ido acompañada de una considerable reubicación de la producción en las NEI de la segunda generación por conducto de la IED. Estas entradas de fondos de inversión han constituido una fuente principal de financiación exterior en Malasia y Tailandia, que actualmente presentan unos sustanciales déficit por cuenta corriente que suponen del 8 al 10% del PIB. Las principales incógnitas sobre la posibilidad de sostener una elevada tasa de crecimiento en esos países son así hasta qué punto seguirán dependiendo de esas corrientes de IED y si cabe esperar que éstas continúen en los próximos años.

Por dos motivos, la IED en las NEI de la segunda oleada puede no continuar a su ritmo reciente. En primer lugar, parte de las entradas recientes por ese concepto originadas en el Japón representan un ajuste que se hace una sola vez a unos pronunciados cambios en la competitividad que es poco probable se repita. En segundo término, en el Asia meridional han estado surgiendo bastantes emplazamientos que resultan más atractivos por su bajo costo y que pueden absorber una parte importante de la IED en manufacturas intensivas en trabajo procedente del Japón y de las NEI de la primera generación. Así, las de la segunda oleada quizá no sean capaces de mantener unos grandes déficit por cuenta corriente a largo plazo; tendrán que reducir sus déficit comerciales para minorar el riesgo de que se produzcan serios problemas de balanza de pagos y una acusada desaceleración del crecimiento. Tal como se examina en el capítulo siguiente, mucho dependerá de que logren aprovechar sus posibilidades de exportación mediante un progreso industrial.

Pero lo que ocurra en el Japón también revestirá importancia, presentando elementos tanto positivos como negativos. Como se dijo antes, la desaceleración del Japón ha estado produciéndose en el contexto de un gran aumento de las importaciones procedentes del Asia oriental y se espera que los efectos sobre el comercio de la IED japonesa refuercen la tendencia a una atenuación de los desequilibrios regionales en la esfera del comercio. No obstante, si continúa a la larga, el lento crecimiento del Japón limitará las exportaciones a ese mercado.

Como también se señaló antes, la dependencia del crecimiento respecto de la IED japonesa y de las exportaciones al Japón es mucho menor en las NEI de la primera oleada que en las de la segunda. Además aquéllas, no padecen, como lo hacen éstas, unos déficit externos grandes. De momento disfrutaban de un excedente comercial relativamente grande con la Europa occidental y América del Norte en

productos intensivos en trabajo sin perjuicio de presentar un déficit considerable con el Japón. No obstante, el excedente puede disminuir rápidamente o incluso desaparecer cuando aumenten los salarios en esos países. Asimismo, aunque ahora están empezando a exportar productos más complejos a la Europa occidental y a América del Norte, la evolución de esas exportaciones puede verse supeditada a las mismas fuerzas que han limitado el comercio entre ambas regiones y han estado recientemente afectando a empresas japonesas. Grandes compañías de las NEI de la primera oleada, tales como Daewoo y Samsung, son ya transnacionales y han empezado a invertir a gran escala en Europa y América del Norte. Aunque algunas de esas inversiones pueden inicialmente estimular las exportaciones de bienes intermedios y de capital de los países de donde proceden, es probable que un efecto más importante sea una merma global de las exportaciones.

Cabe así pensar en un proceso muy parecido al que actualmente registra el Japón: la sustitución de posibles exportaciones a Europa y América del Norte por IED. Como la desaceleración del Japón acabará afectando también a sus exportaciones a ese país, quizá tengan las NEI que desplazar su atención a mercados más dinámicos del Sur. A este respecto, un mayor desarrollo de las industrias de bienes de capital puede ofrecer muchas oportunidades no sólo para expandir sus exportaciones a otros países en desarrollo sino también para reducir su dependencia de las importaciones de bienes de capital procedentes de países industriales más avanzados.

Aunque es un importante receptor de IED japonesa y aun cuando su comercio con el Japón es considerable, es probable que China se vea menos influida por la evolución de la economía japonesa que las NEI de la segunda oleada. En cambio, lo que ocurra en la propia economía china influirá mucho en que se mantenga o no a la larga el reciente impulso en materia de crecimiento del Asia oriental. El enorme tamaño de su economía sugiere que toda integración entre China y los países en desarrollo del Asia oriental probablemente será asimétrica. Por causa de su inmensa población el comercio nunca será tan importante para China como lo es para los países más pequeños que la rodean. No obstante, por el mismo motivo, China puede seguir siendo un mercado importante para los países en desarrollo más pequeños y un proveedor considerable de manufacturas. Disfruta de una situación única al combinar una oferta casi "ilimitada" de mano de obra no calificada con una disponibilidad adecuada de mano de obra muy calificada para respaldar su proceso de industrialización en el futuro previsible. Es probable que la subida de salarios de la mano de obra no calificada en la región costera de China que se está industrializando se vea frenada por la migración interior desde el resto del país. En consecuencia, las manufacturas intensivas en trabajo y los servicios no comercializables podrán mantenerse relativamente baratos y el costo de la vida seguir siendo bajo en las zonas del litoral, lo que a su vez permitiría que los trabajadores calificados disfruten de un nivel de vida relativamente alto, con unos ingresos que sin embargo son bajos medidos por pautas internacionales. En su conjunto, esos factores brindan a China la posibilidad de lograr una diversificación mucho mayor en una etapa anterior del desarrollo de lo que lo hicieron la NEI, produciendo manufacturas complejas, incluidos bienes de capital, al mismo tiempo que productos intensivos en trabajo. Tal como se examina en el capítulo III, un cambio rápido a unas exportaciones más sofisticadas por parte de China y de las NEI de la primera oleada podría ofrecer muchas oportunidades al comercio Sur-Sur y reducir la dependencia de los países en desarrollo de su comercio con el Norte.

Capítulo II

EXPORTACIONES, FORMACION DE CAPITAL Y CRECIMIENTO

A. Introducción

La crisis de la deuda de principios del decenio de 1980 obligó a hacer una reevaluación crítica de las estrategias seguidas en materia de desarrollo, con la consecuencia de que los programas de ajuste de muchos países en desarrollo se alejaron de los planteamientos orientados principalmente hacia dentro. En el transcurso del decenio se consideró que el contraste de los resultados económicos de las nuevas economías industriales del Asia oriental con los de casi todos los demás países en desarrollo confirmaba las posibilidades que en materia de crecimiento brindaban enfoques más orientados hacia el exterior. El impulso que dio a la liberalización del comercio mundial la conclusión de la Ronda Uruguay ha venido a apoyar esta reorientación general de las estrategias de desarrollo.

Incitar a las empresas nacionales a que compitan en los mercados internacionales se ha convertido, por tanto, en un objetivo firmemente establecido de quienes dirigen la política económica en casi todos los países en desarrollo. También se reconoce mucho más que para la mayoría de tales países resulta vital lograr un rápido crecimiento de las exportaciones con el fin de expandir su producción industrial, ya que carecen de industrias adecuadas de bienes de capital y de bienes intermedios, y los intentos de establecerlas en las etapas más tempranas del desarrollo pueden acarrear serias ineficiencias. Además, la defensa de unas industrias nacionales ineficaces mediante unos altos niveles de protección ya no se considera una respuesta apropiada a la competencia de las importaciones. Con todo, la cuestión de en qué medidas específicas deben apoyarse unas estrategias de desarrollo más orientadas al exterior sigue provocando mucho desacuerdo.

Algunos analistas aducen que basta una liberalización rápida y completa para acelerar el desarrollo. Otros, sin perjuicio de reconocer plenamente el papel central de la orientación hacia el exterior y la importancia de las fuerzas del mercado, consideran que siempre es necesaria una intervención pública para configurar las respuestas del mercado a fin de maximizar su contribución al desarrollo. Un aspecto clave para determinar la dinámica de la orientación al exterior (o su ausencia) es la capacidad de traducir unos mayores ingresos de exportación en inversiones en nuevas líneas de producción y de aplicar una estrategia continua de mejora industrial ^{43/}. El proceso de integración económica regional del Asia oriental examinado en el capítulo anterior sugiere ya que fue una mezcla de intervención pública y de fuerzas del mercado lo que aseguró que la vivacidad de la acumulación del capital y del progreso tecnológico fuera acompañada de un ritmo igualmente rápido de crecimiento y diversificación de las exportaciones.

^{43/} Véase TDR 1992, cap. I de la tercera parte, y G. Helleiner, Trade, Trade Policy and Industrialization Reconsidered (Helsinki: UNU/WIDER, octubre de 1995), World Development Studies, N° 6. Para las lecciones que cabe extraer de una generación anterior, casi toda ella europea, de países que se industrializaron a finales del último siglo después de que lo hubieran hecho los primeros, véase P. Bairoch y R. Kozul-Wright, "Globalization myths: Some historical reflections on integration, industrialization and growth in the world economy", Documento de trabajo de la UNCTAD, N° 113 (Ginebra, marzo de 1996).

En este capítulo se analizan los vínculos entre exportaciones, industrialización y crecimiento económico a la luz de la experiencia del Asia oriental. En la sección siguiente se examina el nexo entre exportación e inversión como elemento crucial del crecimiento orientado al exterior y se ponen de manifiesto algunas de las diferencias registradas en las tendencias comunes de las economías del Asia oriental. Las secciones C y D estudian con mayor detalle la exportación en esas economías, incluidas las importantes diferencias que hay entre ellas en lo que atañe a la diversificación y mejora de la estructura de sus exportaciones y a su penetración en los mercados del Norte. En la sección E se indican en qué medidas específicas de política económica se basa el nexo entre exportación e inversión que ha tenido tanto éxito en esa región y se estudian, entre otras cosas, los pasos que se han dado para acrecentar, diversificar y mejorar las exportaciones.

B. El nexo entre exportación e inversión

1. ¿Por qué exportar?

Las exportaciones ocupan un lugar destacado en la industrialización y el crecimiento económico pero el papel que desempeñan puede contemplarse de muchas maneras. En el análisis más extendido, el argumento para vincular las exportaciones con la industrialización y el crecimiento relaciona la mayor apertura y la competencia en los mercados internacionales con una mayor eficiencia, que se espera resulte no sólo de una mejor asignación de los recursos en la economía (eficiencia en la asignación), sino también, merced a las presiones competitivas, de un mejor uso de los recursos en el plano de la empresa (eficiencia en los costos o eficiencia X) 44/.

Otro aspecto que relaciona las exportaciones con el crecimiento es el tamaño del mercado. Este fue en esencia el argumento de Adam Smith de que la división del trabajo venía limitada por el tamaño del mercado. En su forma más elemental, el acceso a los mercados mundiales proporciona una "salida al excedente" de los países en desarrollo, permitiéndolos sacar provecho de una tierra y un trabajo hasta entonces infrautilizados para obtener un mayor volumen de productos primarios, cuyo excedente podrá exportarse. Igualmente, cuando la industrialización progresa las empresas podrán superar toda la gama de limitaciones tecnológicas y de organización derivadas del hecho de que la escala de producción mínima eficiente excederá en mucho la que se necesita meramente para cubrir la demanda interior vigente. Las exportaciones ayudan a superar tales limitaciones porque permiten en la empresa economías de escala gracias a las técnicas de producción en masa, así como toda una gama de ventajas externas en el plano sectorial, tales como economías de especialización y aglomeración 45/. Además, las exportaciones crean unos impulsos positivos como

44/ Véase, por ejemplo, J. Bhagwati, "Free trade: old and new challenges", The Economic Journal, Vol. 104, marzo de 1994.

45/ Véase J. A. Ocampo, "New Theories of International Trade and Trade Policy in Developing Countries", en M. Agosin y D. Tussie (eds.), Trade and Growth: New Dilemmas in Trade Policy (Londres: Macmillan, 1993).

consecuencia de los efectos inducidos en la mejora de la productividad 46/. En todos esos aspectos, exportar manufacturas puede entrañar unas ventajas dinámicas, vinculadas a un crecimiento económico más rápido mediante un círculo virtuoso de mayor demanda, más inversión y un crecimiento más intenso de la productividad 47/.

Aun cuando muchos de los teóricos que escriben sobre la razón de ser de las exportaciones insisten en las mejoras de eficiencia y los incrementos de productividad, en la práctica tal vez el factor más importante del afán por exportar de los países en desarrollo sea la necesidad de superar las limitaciones derivadas de la balanza de pagos. Al implantar una capacidad industrial y fortalecer su competitividad, todos los nuevos países industrializados han de importar muchos bienes de capital e intermedios. Por ello, en una economía donde la inversión esté creciendo tanto en términos absolutos como en proporción del PIB, esas importaciones tendrán también que aumentar más aprisa que el PIB y la financiación de las mismas puede suponer una seria cortapisa para el proceso de industrialización si no se obtienen más ingresos de exportación.

La dependencia de los países en desarrollo de tecnologías extranjeras incorporadas a los bienes de capital importados será quizá mayor durante las dos primeras etapas de la industrialización. Sin embargo, la necesidad de importar en gran escala maquinaria y equipo continúa durante buena parte del proceso de industrialización, especialmente cuando, como en el Asia oriental, la tarea de acortar distancias se basa en imitar a los líderes tecnológicos 48/. Aunque se establezcan gradualmente industrias nacionales que produzcan bienes de capital e insumos intermedios para abastecer a los sectores que ya existen, conforme la economía sube escalones tecnológicos y establece nuevas industrias y nuevas líneas de fabricación, habrá que seguir importando muchos de esos bienes y cuanto más rápido sea el ritmo de ese progreso y avance tecnológico, mayor será

46/ Sobre los vínculos entre comercio y progreso tecnológico véanse G. Grossman y E. Helpman, Innovation and Growth in the Global Economy (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1991); Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial 1991: La tarea acuciante del desarrollo (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1991), cap. 5; D. Keesing y S. Lall, "Marketing Manufactured Exports from Developing Countries: Learning Sequences and Public Support", en G. Helleiner (ed.), Trade Policy, Industrialization and Development: New Perspectives (Oxford: Clarendon Press, 1992). Aunque las economías de escala tradicionales constituyen un elemento importante de toda estrategia de desarrollo orientada al exterior, lo que se sabe sobre su presencia y sobre el vínculo entre exportaciones y mejora de la productividad no es concluyente. Véanse estudios sobre diversos países en G. Helleiner (ed.), Trade Policy and Industrialization in Turbulent Times (Londres: Routledge, 1994).

47/ Esta idea de un círculo virtuoso asociado a las exportaciones de manufacturas está muy presente en los trabajos del fallecido Lord Kaldor. Véase N. Kaldor, "The Role of Increasing Returns, Technical Progress and Cumulative Causation in the Theory of International Trade and Economic Growth" en F. Targetti y A. P. Thirlwall (eds.), The Essential Kaldor (Londres: Duckworth, 1989).

48/ Véase C. Freeman, "Interdependence of Technological Change with Growth of Trade and GNP", en M. Nissanke y A. Hewitt (eds.), Economic Crisis in Developing Countries (Londres y Nueva York: Pinter, 1993).

la dependencia probable respecto de tales importaciones. Claramente, la celeridad con la que la industria nacional de bienes de capital se establezca, se desarrolle y se vuelva internacionalmente competitiva es esencial en lo que atañe a la limitación de la balanza de pagos. Mucho también dependerá, entre otras cosas, del tamaño de la economía, ya que los países mayores podrán más fácilmente establecer y desarrollar industrias de bienes de capital gracias a su gran mercado interior, que permitirá una escala de producción eficiente y las consiguientes economías.

En una economía sin una industria de bienes de capital apreciable, tanto la inversión como el ahorro dependerán de las exportaciones. La inversión lo hace por cuanto las importaciones de bienes de capital requieren ingresos de exportación. Pero las exportaciones no son el único medio de financiar tales importaciones; las remesas del extranjero o las entradas de capital, por ejemplo, constituyen otras fuentes de divisas ^{49/}. La dependencia del ahorro respecto de las exportaciones es mucho mayor en una economía de esa índole. Si no se exporta, la industria tendrá que basarse en la demanda interior para vender lo que produce. Cuando esta producción consista sobre todo en bienes de consumo, como suele ocurrir en los países en desarrollo, el único modo de expandir la producción es aumentar el consumo nacional. Pero si la producción y el ingreso aumentan sólo en proporción a lo que se incremente el consumo, no podrá registrarse ningún aumento del ahorro.

Es cierto que las importaciones de los bienes de capital necesarios para expandir la capacidad de producir bienes de consumo podrán sufragarse durante algún tiempo con divisas procedentes de fuentes distintas de las exportaciones, tal como se dijo antes. Aun así, una expansión de ese tipo no podrá proseguir indefinidamente, ya que sin mucho tardar tropezará inevitablemente con la restricción de la balanza de pagos. Claramente, mientras el crecimiento de las exportaciones es una condición necesaria para que se eleve el ahorro interior, no resulta ser una condición suficiente, ya que los ingresos de exportación también pueden usarse para importar bienes de consumo o insumos destinados a su producción.

En suma, estas consideraciones sugieren que para mantener el crecimiento hay que aumentar las exportaciones, permitiendo así que la industria nacional funcione a plena capacidad o se expanda, sin basarse únicamente en la demanda interior de los consumidores. Pero como el incremento de las exportaciones dependerá a su vez de que se cree una capacidad adicional en la industria, así como de que aumente la productividad y, por ende, de nuevas inversiones, un proceso de crecimiento sostenido requiere reforzar mutuamente las interacciones dinámicas entre ahorro, exportación e inversión. Ese proceso se caracterizará por el continuo aumento de las exportaciones, el ahorro interior y la inversión en términos absolutos y también, durante la mayor parte del proceso de industrialización, en proporción del PIB. Inicialmente es probable que la inversión supere al ahorro interior por un amplio margen, financiándose la

^{49/} Abundan ciertamente los datos que muestran la importancia de las exportaciones en la financiación de las importaciones, aunque tal cosa varía mucho a lo largo del tiempo por la posibilidad de obtener divisas de otras fuentes. Véanse H.S. Esfahani, "Exports, imports and economic growth in semi-industrialized countries, *Journal of Development Economics*, Vol. 35, N° 1, 1991; H. G. Fung, B. Sawhney, W.C. Lo y P. Xiang, "Exports, imports and industrial production: evidence from advanced and newly industrializing countries", *International Economic Journal*, Vol. 8, N° 4, invierno de 1994.

diferencia con las entradas netas de capital. No obstante, con el tiempo, la brecha exterior se irá cerrando a medida que exportaciones y ahorro crezcan más aprisa que la inversión.

2. Ahorro, inversión y exportaciones en el Asia oriental

La evolución de la inversión, el ahorro y la exportación en todas las NEI de la primera oleada durante los últimos 30 años se ajusta mucho al patrón del crecimiento sostenido que se acaba de explicar. En el decenio de 1950 el ahorro nacional bruto suponía menos del 4% del PIB en la República de Corea y menos del 10% en la Provincia china de Taiwán, mientras que la tasa de inversión era casi el triple de la del ahorro nacional en el primer caso y casi el doble en el segundo (véase el cuadro 11). En consecuencia, durante ese período el ahorro exterior financió los dos tercios de la inversión interior bruta en la República de Corea y el 40% en la Provincia china de Taiwán. En ambas economías la inversión aumentó mucho en los decenios de 1960 y de 1970, y superaba el 30% del PIB en los primeros años del de 1980. Mientras la parte de la inversión ha seguido aumentando desde entonces en la República de Corea, ha disminuido de forma muy pronunciada en la Provincia china de Taiwán. Durante todo el período de 1951-1994 en los dos casos el ahorro interior creció mucho más rápidamente que la inversión. En la Provincia china de Taiwán se triplicó, con el resultado de que esa economía se convirtió en un exportador neto de capital. En la República de Corea, en los primeros años del decenio de 1990 la tasa de ahorro se había decuplicado con creces respecto del nivel de la década de 1950, ascendiendo a más del 30% y cerrando la brecha con la inversión. En ambos casos las exportaciones también crecieron más aprisa que la inversión. En Hong Kong y Singapur el ahorro ha crecido a un ritmo mucho mayor que la inversión, aunque el incremento ha sido particularmente rápido en Singapur.

En las NEI de la segunda oleada la evolución de exportaciones, ahorro e inversión se parece mucho en el caso de Indonesia a la de las NEI de la primera generación. La parte anual media de la inversión en el PIB se triplicó entre el decenio de 1960 y los primeros años del de 1990, reduciendo la proporción del ahorro exterior en la inversión del país desde más del 50% a alrededor del 10%. La parte de las exportaciones ha seguido muy de cerca esta proporción creciente de la inversión. No obstante, en todos esos aspectos Indonesia tiene todavía que alcanzar los niveles logrados antes por las NEI de la primera oleada. Al igual que aquel país, el acusado incremento de la parte de la inversión se produjo más tarde en Malasia y Tailandia que en las primeras NEI. Pero en contraste con Indonesia, en estos dos países esa parte se ha puesto a la par de la de las NEI de la primera oleada e incluso en Tailandia la superó. No obstante, la diferencia entre ahorro interior e inversión sigue creciendo, suscitando la cuestión de si podrá mantenerse, aspecto este que se examina más adelante. En ambos países las exportaciones han mantenido casi siempre el mismo ritmo que la inversión desde el decenio de 1960.

Una proporción importante del aumento del ahorro interior en las NEI del Asia oriental ha procedido de los beneficios empresariales. En realidad, el papel del ahorro de las empresas parece constituir por lo general un aspecto distintivo de la estrategia de desarrollo de esos países. Tal como se examina con mayor detalle en la sección E, los gobiernos del Asia oriental usaron tanto el palo como la zanahoria para crear y sostener un nexo dinámico entre inversión

Cuadro 11

Ahorro nacional bruto, inversión interior bruta y exportaciones de las NEI asiáticas, 1951-1994
(En porcentaje de PIB)

Período	República de Corea			Provincia china de Taiwán			Hong Kong		Singapur		Indonesia			Malasia			Tailandia		
	Ahorro	Inversión	Exportaciones	Ahorro	Inversión	Exportaciones	Ahorro	Inversión	Ahorro	Inversión	Ahorro	Inversión	Exportaciones	Ahorro	Inversión	Exportaciones	Ahorro	Inversión	Exportaciones
1951-1960	3,3	10,0	2,0	9,8	16,3	9,6	9,2	9,1	..	11,4 <u>a/</u>	..	9,2 <u>a/</u>	13,6 <u>a/</u>	23,2 <u>b/</u>	15,3 <u>a/</u>	51,4 <u>a/</u>	15,3	13,5	18,3
1961-1970	13,7	20,0	9,1	19,7	21,9	20,4	20,6	20,6	14,9	22,3	4,9	10,4	9,7	21,5 <u>c/</u>	19,9	42,3	19,9	21,5	16,2
1971-1980	22,0	28,0	27,6	31,9	30,5	46,4	28,3	26,7	28,9	41,2	24,6	22,7	23,6	26,2	26,3	46,4	22,4	26,2	20,0
1981-1990	30,4	30,7	35,4	32,9	21,9	53,5	34,0	24,8	42,1	42,1	25,1	28,3	24,6	27,4	30,7	60,1	26,2	30,7	26,8
1991-1994	34,7	37,1	28,6	27,4	23,2	46,1	34,0	27,6	48,9	36,3	26,9	29,7	27,0	30,0	36,1	82,7	33,7	40,5	36,9

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en fuentes nacionales e internacionales; y J. Riedel, "Economic Development in East Asia: Doing What Comes Naturally?", en H. Hughes (ed.), Achieving Industrialization in East Asia (Cambridge University Press, 1988), cuadro 1.5.

ment in East Asia: Doing What Comes Naturally?", en H. Hughes (ed.),

Nota: Las exportaciones comprenden los servicios.

a/ 1960 solamente.

b/ Incluido Singapur, que se convirtió en un país independiente en 1965.

c/ 1965-1970.

y beneficios 50/. Igual importancia reviste el que la política económica también haya logrado implantar vínculos complementarios del nexo entre exportación e inversión. La expansión de las exportaciones permitió unos mayores beneficios sin necesidad de que aumentara el consumo interior al ritmo que lo hacía la capacidad de producción, posibilitando así que se incrementara la tasa de ahorro. Las exportaciones también brindaron las divisas necesarias para incrementar la capacidad productiva mediante importaciones de bienes de capital, aliviando con ello la restricción de la balanza de pagos que ha frenado los esfuerzos de industrialización en muchos otros países en desarrollo.

Gráfico 3

Importaciones de bienes de capital en las NEI que se indican, 1965-1994
(En porcentaje de la inversión interior bruta)

50/ Sobre el ahorro sectorial véase P. Honohan e I. Atiyas, "Intersectoral Financial Flows in Developing Countries", Banco Mundial, PPR Working Paper, N° 164, marzo de 1989. Para un análisis más detallado del nexo entre inversión y beneficios véanse TDR 1994, secc. G del cap. I de la segunda parte; Y. Akyüz y C. Gore, "The investment-profits nexus in East Asian industrialization", World Development, Vol. 24, N° 3, marzo de 1996; A. Singh, "Savings, Investment and the Corporation in the East Asian Miracle", Estudio N° 9 preparado para el proyecto de la UNCTAD sobre "Desarrollo del Asia oriental: Lecciones para un nuevo entorno mundial", auspiciado por el Gobierno del Japón (Ginebra: Naciones Unidas, marzo de 1996).

La pauta de las importaciones de las NEI se ajusta bien a la idea de un nexo sostenido entre exportación e inversión. Todas esas economías se han basado mucho en los bienes de capital importados en las etapas cruciales de su industrialización (véase el gráfico 3). Tanto en la Provincia china de Taiwán como en la República de Corea las importaciones de bienes de capital en proporción de la inversión interior bruta aumentaron hasta 1975 más o menos, un período en el que predominaron las exportaciones intensivas en trabajo, para registrarse después un pronunciado descenso en la República de Corea y otro más suave en la Provincia china de Taiwán, que coincidió con la maduración de sus propias industrias de bienes de capital. En los primeros años del decenio de 1980 se produjo una nueva racha de importaciones de bienes de capital cuando esos países transformaron su estructura económica para establecer una nueva generación de actividades industriales, antes de que dicha producción cayera nuevamente poco después de 1990.

El patrón resulta menos claro en las NEI de la segunda oleada. En ellas las importaciones de bienes de capital ya eran considerables por causa de la industrialización basada en la sustitución de importaciones de mediados del decenio de 1960. Sin embargo, en proporción de la inversión interior dichas importaciones fueron bastante estables hasta 1980 aproximadamente, cuando tales países pasaron a fabricar manufacturas con miras a su exportación y empezaron a importar bienes de capital en gran escala. Lo que resulta ahora primordial es saber si en estos países, particularmente en Malasia, las industrias nacionales de bienes de capital serán capaces de sustituir a esas importaciones en etapas posteriores de su proceso de acortar distancias.

C. Cambios estructurales en las exportaciones del Asia oriental

1. Dinámica de las exportaciones

En las primeras etapas del desarrollo económico las exportaciones consisten sobre todo en productos básicos como alimentos y materias primas, mientras las importaciones comprenden principalmente manufacturas en forma tanto de bienes de capital como de productos intensivos en trabajo. Pero cuando un país se convierte en un firme exportador de productos primarios el siguiente paso obvio es empezar a elaborar esos productos para su exportación. No sólo una diversificación con arreglo a esas líneas le permitirá sacar provecho de la elasticidad precio generalmente más alta de la demanda y de los precios menos inestables de los productos más transformados, sino que también ofrecerá una demanda adicional para los productos agrícolas, elevará el nivel del ingreso y el empleo, y promoverá el desarrollo de un mercado interno. Asimismo, el consiguiente incremento de los ingresos de exportación brindará una fuente potencialmente considerable de divisas. No obstante, si bien la diversificación de ese sector facilitará una primera industrialización, el éxito de la exportación dependerá de una política industrial y tecnológica apropiada (véase el anexo a este capítulo).

En todo caso, las posibilidades de acelerar el desarrollo mediante la intensificación y diversificación del sector primario son limitadas ^{51/}. En la inmensa mayoría de países en desarrollo un crecimiento económico sostenido

^{51/} Véanse D. McCarthy, L. Taylor y C. Talatti, "Trade Patterns in Developing Countries, 1964-1982", en P. Bardham, A. Fishlow y J. Behrman (eds.), International Trade, Investment, Macropolicies and History: Essays in Memory of Carlos F. Díaz-Alejandro (Amsterdam: North Holland, 1987); A. Maizels, "Commodity market trends and instabilities: Policy options for developing countries", UNCTAD Review 1994 (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.94.II.D.19).

requiere cambios en la estructura económica para pasar a producir y exportar manufacturas. En casi todos los países la sustitución de importaciones permitirá que se establezcan inicialmente industrias de productos tradicionales intensivos en trabajo, que son los candidatos obvios para la primera generación de exportaciones de manufacturas. Por definición, sin embargo, los países en desarrollo contarán en esa etapa con una capacidad limitada para transformar recursos en razón de la penuria de conocimientos industriales especializados, falta de saberes técnicos, escasez de capital y unos mercados internos pequeños. Todos esos factores influyen de manera directa no sólo en la gama de las manufacturas que pueden fabricar sino también en sus posibilidades de éxito en los mercados internacionales. Mucho dependerá fundamentalmente de que se superen y a qué ritmo tales limitaciones; las ventajas iniciales basadas en los recursos sólo podrán aprovecharse plenamente si van acompañadas de una rápida inversión y del consiguiente aumento de la productividad.

Cuando el ingreso sube y el mercado interior empieza a crecer, los crecientes costos laborales y la entrada de productores con menores costos erosionarán progresivamente la competitividad de las exportaciones de muchas manufacturas intensivas en trabajo. Tal cosa podrá compensarse, en parte, con nuevas inversiones y exportaciones en nichos más elevados de las industrias tradicionales, tales como los textiles y el vestido, gracias a un diseño y una comercialización mejores. No obstante, surgirán nuevos desafíos ya que los avances industriales requerirán producir y exportar bienes intermedios y de capital así como bienes de consumo más complejos. Este cambio desde actividades basadas en recursos e intensivas en trabajo a otras más intensivas en tecnología y mano de obra calificada es bien conocido y como coincide con un desplazamiento de las relaciones comerciales hacia países de un desarrollo similar, el comercio intraindustrial absorberá cada vez más exportaciones.

Tal como se estudió con mayor detalle en ediciones anteriores del TDR, casi nunca será posible basarse sólo en las fuerzas del mercado para que las economías discurren por esas diversas etapas de una industrialización basada en las exportaciones, en razón de las diversas fallas del mercado relacionadas con externalidades, problemas de coordinación, información imperfecta y asimétrica, economías de escala, pérdidas de mercado y competencia imperfecta. Puesto que estos factores se imponen por sí mismos sobre el ritmo y la dirección del proceso de industrialización, la cuestión de cómo dirigir lo mejor posible ese proceso cobra mayor importancia 52/.

Una buena política económica ya es necesaria aun en las primeras etapas de industrialización y de promoción de las exportaciones, cuando la competitividad se basa en la abundancia de mano de obra y recursos naturales. No obstante, las dificultades aumentarán mucho conforme el proceso de producción pase a depender

52/ Véanse TDR 1991, cap. III de la segunda parte; TDR 1992, cap. I de la tercera parte; y TDR 1994, cap. I de la segunda parte. La cuestión de cómo dirigir mejor ese proceso proporciona el punto de partida de una "nueva" teoría del comercio; véase P. Krugman (ed.), Strategic Trade Policy and the New International Economics (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1986). A pesar del adjetivo, los orígenes de ese planteamiento pueden remontarse a Adam Smith, Joseph Schumpeter, Allyn Young, Gunnar Myrdal y Nicholas Kaldor. Sobre la relación entre la "vieja" y la "nueva" teoría véase J. Stiglitz "Comments on 'Toward a counter-revolution in development theory' by Paul Krugman", en Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1991 (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1992).

más del tamaño y de los conocimientos, ya que la capacidad tecnológica y de organización requerida para competir internacionalmente se volverá más exigente, más difícil de dominar y más costosa de adquirir, y el entorno de las inversiones se volverá más incierto 53/.

Esta implantación de capacidad resulta particularmente difícil en los países en desarrollo. Muchas veces el aprendizaje que requiere una nueva generación de técnicas de producción es más intangible, exigiendo formación y capacidad a nivel de cada empresa. No obstante, esto no se logrará aisladamente sino que en muchos sectores funcionará mediante una tupida red de relaciones formales e informales con proveedores, clientes, competidores, consultores y centros de enseñanza e investigación tecnológica. Asimismo, el mercado internacional de la tecnología que usan esos sectores es a menudo oligopolista y fragmentario, gozando los mayores proveedores de un poder de mercado considerable. En tal tesitura, los riesgos derivados de las fallas del mercado, el desaprovechamiento de oportunidades y otros defectos de coordinación pueden conducir a que un país se quede más y más a la zaga 54/.

En las primeras etapas del desarrollo la IED puede contribuir creando empleo, facilitando la transformación de recursos naturales en actividades rentables y generando divisas. La índole precisa de su contribución dependerá, claro está, de cómo se utilicen los ingresos en divisas y los obtenidos por aquellas actividades rentables. Con todo, desde una perspectiva dinámica el aspecto más importante es el lugar que ocupen las ETN en el nexo entre exportación e inversión conforme las economías progresan.

El acceso a tecnología extranjera es esencial para casi todos los países en desarrollo. También pueden ser importantes en materia de organización otros activos ubicados en el exterior, tales como unos buenos conocimientos de comercialización y distribución, especialmente cuando se aplique una estrategia orientada a la exportación. El acceso a esos activos podrá lograrse por diversos cauces, como la obtención de licencias y la adquisición de equipo original de fabricación en el caso de tecnología, y mediante subcontratas en el caso de las redes de distribución. No obstante, la ventaja fundamental de recibir IED es que, además de capital, aporta todo un conjunto de activos y capacidades que son ya plenamente operacionales y que permiten una entrada mucho más rápida en la división internacional del trabajo.

La ventaja que ello supondrá para los países que reciben esa inversión dependerá en parte del mayor o menor control que mantengan las ETN sobre sus activos 55/. Ese control puede limitar o impedir totalmente el desarrollo de una producción nacional y de una capacidad para exportar. Si bien algunos activos de las ETN, tales como conocimientos, diseños de productos y experiencia en mercados internacionales, pueden adquirirse de muchas maneras por los

53/ Véanse J. Fagerberg, "Why Growth Rates Differ", en G. Dosi et al. (eds.), Technical Change and Economics Theory (Londres: Pinter, 1988); C. Freeman, *op. cit.*; S. Lall, "The Creation of Comparative Advantage: The Role of Industrial Policy" en Irfan ul Haque et al., Trade, Technology and International Competitiveness (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1995).

54/ Para un análisis más detenido de esos puntos véase UNCTAD, Science and Technology in the New Global Environment: Implications for Developing Countries (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.95.II.D.14) e I. ul. Haque et al., *op. cit.*

55/ Véase UNCTAD, World Investment Report 1995: Transnational Corporations and Competitiveness (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.95.II.A.9), pág. 229.

productores nacionales (por ejemplo mediante retroingeniería, la transferencia de personal y el acopio de información), el mayor o menor grado en que se adquirirán dependerá de cada sector 56/. Por consiguiente, es probable que el acierto a la hora de elegir cuáles industrias o partes de una industria conviene acoger revista importancia en el caso de los países en desarrollo que intenten progresar con ayuda de las ETN. Asimismo, el que esas adquisiciones se conviertan en la base de un desarrollo más amplio dependerá de la índole de los incentivos que se faciliten así como del poder de negociación respectivo de las ETN y los gobiernos de los países receptores. Tal cosa ocurre sobre todo con los activos tecnológicos, donde las ETN tienen sólidos motivos económicos para mantener la labor innovadora agrupada en sus sedes centrales o en unos pocos países avanzados y donde el afán de los gobiernos por implantar una capacidad nacional puede generar un posible conflicto de intereses con productores extranjeros 57/. Por esas dos razones parece que el modo en que la política económica trate a la IED, incluida su función en el nexo entre exportación e inversión, es esencial para determinar su contribución al desarrollo y crecimiento a largo plazo.

Acontecimientos recientes en materia de tecnología y los cambios consiguientes en la estrategia de las ETN han complicado esa relación entre IED, exportaciones y progreso económico. En particular, ya resulta posible en muchos sectores que las ETN aislen actividades específicas de la cadena de producción con arreglo a los conocimientos, tecnología y capital que requieren, acoplen esas actividades a las ventajas concretas de cada país y las ubiquen y coordinen mediante una red de filiales conectadas entre sí con miras a acrecentar los beneficios globales de cada empresa. En consecuencia, los países en desarrollo pueden estar en condiciones de entrar más fácilmente en la división internacional de trabajo atrayendo las partes menos intensivas en conocimientos y tecnología de esa cadena de producción centrada en las ETN.

Saber hasta qué punto ese proceso ya está teniendo lugar es un asunto que requiere más investigación empírica. Mayor importancia reviste la probable reducción, al estar los centros de producción geográficamente dispersos, de los efectos positivos de la IED en el país receptor, ya que en su conjunto la tecnología y los conocimientos que se necesitan en cada lugar serán menores y porque se fortalecerán los vínculos hacia atrás y hacia adelante por encima de las fronteras a expensas de los vínculos internos. Asimismo, cuando sólo se trate de una pequeña parte de la cadena de producción, las ETN gozarán de mayor libertad para elegir los emplazamientos, pues esas actividades tendrán un carácter más flexible, con lo que se reforzará el poder de negociación de las empresas respecto del país de acogida. A decir verdad, tal como se sugería en un estudio reciente, es mucho menos probable en tales condiciones que una mayor IED en los países en desarrollo suscite automáticamente el progreso tecnológico que

56/ Los estudios sobre los efectos de la IED son sorprendentemente escasos. Para un trabajo reciente véase M. Blomström y A. Kokko, "Multinational Corporations and Spillovers", CEPR Discussion Paper, N° 1365, Londres, abril de 1996.

57/ Véase UNCTAD, Science and Technology in the New Global Environment: ..., pág. 22.

ha de acompañar a la industrialización y el crecimiento económico a largo plazo 58/.

Cuando no se aplique una política económica encaminada a promover el progreso industrial y los efectos positivos de la IED, una dependencia grande de esta inversión podrá también redundar en serios problemas de pago. Incluso cuando la IED se haga en instalaciones productivas que exigen grandes importaciones de bienes semiacabados para su montaje en el país utilizando mano de obra sin calificar, con sólo vínculos muy débiles hacia atrás con productores nacionales, las divisas netas generadas pueden bastar sin embargo para cubrir el beneficio de la inversión, siempre que el grueso de los bienes ensamblados se exporte. Sin embargo, cuando estos bienes se vendan en su mayor parte en el mercado interior, serán insuficientes. En todo caso, cuando la economía dependa de esa IED, incluida la reinversión de beneficios, para financiar su déficit por cuenta corriente, sea cual fuere su origen, el país probablemente sufrirá una crisis de pagos. Sin mejoras económicas y sin unos fuertes vínculos hacia atrás con productores nacionales que permitan elevar el valor añadido en el país de las exportaciones de los sectores donde predomina la empresa extranjera, la IED estará por lo general poco arraigada. En consecuencia, podrá interrumpirse, lo que también ocurrirá con la reinversión de los beneficios de las ETN, cuando el capital busque en otras partes ubicaciones de costos bajos.

2. La explotación de las ventajas iniciales

Las exportaciones de las NEI de la primera oleada consisten hoy sobre todo en manufacturas. Sin embargo, la República de Corea y la Provincia china de Taiwán, a diferencia de Singapur y Hong Kong, fueron esencialmente economías rurales hasta 1965 más o menos, constituyendo los productos primarios el grueso de sus exportaciones 59/. En el decenio de 1950 ambas economías empezaron a diversificarse y los minerales y productos agrícolas sin transformar que exportaban se sustituyeron por productos elaborados basados en recursos; los alimentos en conserva de la Provincia china de Taiwán, por ejemplo, encontraron un gran mercado en los Estados Unidos, y la República de Corea pasó de exportar mineral de hierro a exportar productos siderúrgicos, que hacia 1965 representaban cerca del 8% de sus exportaciones totales.

La vía seguida por los países del Asia oriental en esta primera fase de su desarrollo se asemejó a la de muchos otros países. Para sustituir a las importaciones surgieron industrias en actividades donde podían mobilizarse rápidamente recursos locales, entre ellos la mano de obra, y donde cabía generar una demanda interna. Pero para que la industrialización siguiera adelante a un ritmo rápido era fundamental encontrar mercados de exportación para los bienes producidos en el país con el fin de aliviar las limitaciones de la inversión por razón de balanza de pagos.

58/ S. Ostry y M. Gestrin, "Foreign direct investment, technology transfer and the innovation-network model", Transnational Corporations, Vol. 2, N° 3, diciembre de 1993.

59/ Los productos primarios representaban el 80% de las exportaciones totales de la República de Corea en 1955, con la seda, el arroz, el tungsteno y el mineral de hierro como partidas principales. En la Provincia china de Taiwán suponían casi el 90%, con el azúcar y el arroz como principales exportaciones.

Lo que distinguía a la República de Corea y a la Provincia china de Taiwán de otros países en desarrollo era el ritmo al que se logró aumentar las exportaciones de manufacturas intensivas en trabajo, especialmente de textiles y prendas de vestir, como ya había hecho antes Hong Kong, y de productos de la madera y el papel. Según estimaciones de la secretaría de la UNCTAD, en ambas economías las exportaciones intensivas en mano de obra aumentaron en proporción a su producción interior de manera constante y rápida desde 1965, alcanzando un 60% en los primeros años del decenio de 1980, y pronto representaron la mayor parte de las exportaciones, aunque en el caso taiwanés las manufacturas intensivas en recursos siguieron siendo importantes. En consonancia con esa expansión de productos intensivos en trabajo y que requerían pocos conocimientos especializados, la parte de los productos primarios en las exportaciones totales disminuyó rápidamente en ambas economías, al 18% en 1975 en la República de Corea y al 20% en la Provincia china de Taiwán.

Las NEI de la segunda generación, en cambio, han contado con la ventaja de disponer de recursos naturales mucho más ricos. Tenían menos necesidad de recurrir a los sectores intensivos en trabajo poco calificado, ya que podían cubrir sus necesidades de divisas con sus exportaciones de productos primarios. Esas exportaciones todavía representan casi un tercio de sus ingresos totales de exportación (sin contar los combustibles). Desde el principio hubo un margen considerable para acelerar el crecimiento mediante la diversificación y una mayor elaboración de los productos basados en recursos naturales. Malasia ha desarrollado con carácter general unas tecnologías agrarias propias con miras a reducir la parte de los productos primarios sin elaborar en las exportaciones totales. Ha logrado diversificar éstas con la transformación del aceite de palma, el caucho y el coco, así como de la madera y el papel. Indonesia ha conseguido pasar en sus exportaciones de materias primas de madera y papel a manufacturas basadas en ellas.

Desde poco después de 1970 las NEI de la segunda oleada también desarrollaron aquellas industrias manufactureras orientadas a la exportación en las que los menores costos laborales les conferían ventajas a la hora de competir. Si bien el desarrollo de industrias tradicionales de mucha mano de obra poco capacitada desempeñó un papel relativamente secundario en Malasia - que en este aspecto se asemejó a Singapur - tanto Indonesia como Tailandia siguieron la vía por la que habían discurrido anteriormente la República de Corea, la Provincia china de Taiwán y Hong Kong, convirtiéndose los textiles, el vestido y el calzado en las exportaciones más importantes de manufacturas. Sin embargo, en Indonesia el proceso sólo comenzó a partir de 1980, cuando las industrias que fabricaban esas manufacturas empezaron a prestar atención a los mercados de exportación. Hacia 1994, la parte de tales productos en los ingresos totales de las exportaciones distintas del petróleo habían alcanzado un 25% en Indonesia y un 20% en Tailandia. No obstante, en ambos países el desarrollo de dichos sectores fue bastante más lento que en las NEI de la primera generación y la parte correspondiente en los ingresos totales de exportación tras 20 años de industrialización era sólo del orden de la mitad de lo que había sido en la República de Corea y la Provincia china de Taiwán hacia 1975. El motivo de la expansión considerablemente menor de esos sectores en las NEI de la segunda oleada fue no sólo el que se mantuviera un gran potencial de exportación de productos primarios, incluidos los alimentos, sino también el hecho de que sus comienzos más tardíos coincidieran con un período de mayor competencia internacional en esos sectores.

Con todo, la reducción de la dependencia de las NEI de la segunda oleada de las exportaciones de los productos primarios distintos del petróleo, aunque

menos rápida que en la República de Corea y la Provincia china de Taiwán, ha sido bastante mayor que en casi todos los demás países en desarrollo. Por ejemplo, la parte de los productos básicos distintos del petróleo en las exportaciones totales de tres grandes economías latinoamericanas consideradas en su conjunto (Argentina, Chile y Colombia) disminuyó desde 95% hacia 1965 a alrededor de 70% en los primeros años del decenio de 1990 (véase el cuadro 12). Durante ese mismo período, en las NEI de la segunda generación esa parte bajó de más de 96% a menos de un tercio. Inicialmente, esta caída tan sustancial se debió más que nada a las mayores exportaciones de manufacturas basadas en recursos e intensivas en mano de obra sin calificar. A juzgar por la parte cada vez menor de las exportaciones basadas en la ventaja inicial de los recursos (es decir, en productos primarios distintos del petróleo y en manufacturas basadas en recursos y que requieren mucho trabajo no especializado), los resultados de las NEI de la segunda oleada son hartamente mejores que el promedio de las cinco grandes economías latinoamericanas que figuran en el cuadro. No obstante, esos bienes todavía representan más de la mitad del total de sus ingresos de exportación, mientras que las NEI de la primera generación se han vuelto mucho menos dependientes de la mano de obra barata como consecuencia de haber puesto el acento en la formación de capital así como en la adquisición de tecnología y conocimientos en sectores más avanzados.

Cuadro 12

Exportaciones de productos primarios y de productos intensivos en trabajo y basados en recursos en proporción de las exportaciones totales distintas del petróleo de algunos países y regiones en desarrollo, 1965-1994

	NEI de la primera oleada (dos países) <u>a/</u>	NEI de la segunda oleada	América Latina (tres países) <u>b/</u>	Brasil	México
Productos primarios <u>c/</u>					
1965	51,4	96,6	94,6	92,3	84,3
1975	18,4	87,5	81,6	74,0	64,8
1985	7,2	67,6	84,0	52,8	33,9
1994	6,1	31,4	69,5	43,9	13,1
Productos primarios <u>c/</u> más productos basados en recursos e intensivos en mano de obra poco calificada <u>d/</u>					
1965	86,5	97,7	96,6	94,2	89,2
1975	69,4	93,2	87,7	83,4	75,0
1985	47,6	82,9	89,6	64,1	44,7
1994	31,6	59,0	82,0	58,1	22,8

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en las cintas de Naciones Unidas, Commodity Trade Statistics

a/ República de Corea y Provincia china de Taiwán.

b/ Argentina, Chile y Colombia.

c/ Excluido el petróleo e incluidos los metales no ferrosos (CUCI 68).

d/ Productos de madera y papel; productos minerales no metálicos; textiles y prendas de vestir (incluido calzado); y juguetes y equipo deportivo.

3. Las mejoras industriales y la ventaja comparativa dinámica

El auge sostenido de las exportaciones de la NEI de la primera oleada no habría sido posible si esas economías se hubieran basado sólo en sus ventajas comparativas iniciales. Era poco probable que tales ventajas, especialmente las relacionadas con las industrias intensivas en trabajo, persistieran cuando los

salarios tendieran a subir con el desarrollo económico. Esto explica que la expansión de las exportaciones de textiles y prendas de vestir se estancara en la República de Corea, la Provincia china de Taiwán y Hong Kong, mientras cobraba fuerza en Indonesia y Tailandia. Las NEI de la primera generación necesitaron, por consiguiente, establecer una ventaja comparativa en otras actividades.

Hay que decir que tuvieron mucho éxito a la hora de mejorar su estructura industrial y pasar a actividades en gran escala y que requieren conocimientos especializados. En la segunda mitad del decenio de 1980 la parte de esas actividades en la producción total de manufacturas había sobrepasado la de las actividades basadas en recursos y mano de obra. La parte creciente de aquellas actividades en las exportaciones totales de manufacturas (aunque inicialmente a la zaga de su parte en la producción total) también empezó a acelerarse rápidamente desde 1975 aproximadamente. Esos bienes ahora constituyen la mayoría de las manufacturas exportadas. Del mismo modo, las NEI de la primera oleada se han hecho con porciones sustanciales de los mercados mundiales de buques y embarcaciones, productos siderúrgicos, plásticos, aparatos de radio y televisión, relojes, bicicletas y, sobre todo, equipo para procesar automáticamente datos. Ese progreso ha sido menos marcado en las NEI de la segunda generación. Sin embargo, desde principios del decenio de 1980, el proceso se intensificó.

Un análisis más detallado de los vínculos entre progreso industrial y exportaciones, basado en una clasificación de éstas últimas en cinco grandes categorías, muestra unos aspectos interesantes (cuadros 13 y 14). La clasificación tiene presente la mezcla de diferentes requisitos de conocimientos, tecnología, capital y tamaño en la etapa final de los productos. El grupo I comprende productos primarios, incluidos los alimentos transformados. El grupo II abarca las industrias intensivas en trabajo y basadas en recursos con un bajo contenido de conocimientos especializados, tecnología y capital, o donde cabe utilizar conocimientos y tecnología nacionales adquiridos mediante la producción artesanal anterior (textiles, vestido y calzado; juguetes y equipo para deporte; productos de madera y papel; productos minerales no metálicos). En el grupo III figuran sectores con un nivel entre bajo y mediano de conocimientos especializados, tecnología, capital y tamaño (productos siderúrgicos; productos metálicos; equipo de transporte distinto de vehículos automotores y aeronaves; y equipo sanitario y para sistemas de conducción de aguas). El grupo IV consiste en sectores con requisitos entre medianos y altos respecto de los cuatro criterios (productos de caucho y plástico; maquinaria no eléctrica; maquinaria eléctrica; y vehículos automotores de carretera). Por último en el grupo V están los sectores que por lo general son los más exigentes en los aspectos descritos (productos químicos y farmacéuticos; ordenadores y equipo de oficina; equipo de comunicaciones y semiconductores; aeronaves y equipo para las mismas; e instrumentos científicos, relojes y material fotográfico).

Hay que reconocer, claro está, que los conocimientos especializados que se necesitan no siempre aumentan en proporción a la intensidad de capital, constituyendo el ejemplo más obvio los vehículos de motor. Asimismo, como ya se señaló, el desglose de la cadena de producción de las ETN ha permitido aislar técnica y geográficamente las etapas intermedias que requieren mucha mano de obra no calificada en la producción de bienes que por lo demás necesitan mucha tecnología y capital. Esa división del trabajo dentro de las propias empresas parece haber estado desempeñando un papel importante en el reciente impulso industrializador de la NEI de la segunda oleada y de otros países en desarrollo;

un ejemplo de ello son los automóviles y los productos electrónicos en México ^{60/}. No obstante, existe una tendencia general a que conocimientos especializados, tecnología y capital aumenten de consuno. A decir verdad, las complementariedades entre esos factores se encuentran en la base misma del progreso económico.

Los cuadros 13 y 14 muestran varias semejanzas en el avance industrial de las NEI del Asia oriental, como también importantes diferencias entre aquellas de la primera oleada y las de la segunda, y dentro de cada una de esas dos generaciones. La evolución de la estructura de las exportaciones de las NEI de la primera oleada ofrece una clara pauta de progreso gradual, desde los productos primarios en la República de Corea y la Provincia china de Taiwán y desde el comercio de reexportación de Hong Kong, y particularmente de Singapur (grupo I), pasando por etapas cada vez más avanzadas de industrialización hasta llegar a los bienes que requieren el más alto nivel de conocimientos especializados y tecnología. Las NEI de la segunda oleada muestran un patrón menos sistemático de progreso, como también mayores diferencias entre sí que las de la primera generación.

El vestido, los textiles y el calzado siguieron siendo el pilar principal del éxito del comercio exterior de la República de Corea y la Provincia china de Taiwán durante la fase de expansión más rápida de las exportaciones, aumentando su parte en las mismas hasta mediados del decenio de 1970. Pero poco después de penetrar en los mercados mundiales con productos del grupo IV, las NEI de la primera oleada fueron también capaces de incrementar las exportaciones del grupo III. La creciente parte de esos sectores en las exportaciones totales continuó hasta 1985, pero fue mucho mayor en la Provincia china de Taiwán y la República de Corea que en las otras dos economías. En la República de Corea el aumento se debió ante todo al rápido crecimiento de la industria pesada, especialmente los astilleros y la siderurgia, mientras que la Provincia china de Taiwán atravesó por una fase de crecimiento menor, aunque todavía relativamente grande, de industrias "más ligeras", tales como artículos metálicos y vehículos distintos de los de motor. El crecimiento de esos productos se mantuvo hasta ya entrado el decenio de 1990, mientras que en la República de Corea la parte de buques y embarcaciones y otros productos del grupo III en las exportaciones totales disminuyó mucho a partir de 1985. En ambos casos, el desarrollo de esos sectores estuvo muy vinculado al hecho ya señalado de la menor dependencia respecto de los bienes de capital importados.

Ya poco antes de 1970, cuando las exportaciones de los sectores tecnológicamente menos avanzados (grupos III y IV) estaban todavía aumentando, las NEI de la primera oleada lograron expandir las exportaciones de bienes que requerían más conocimientos especializados y tecnología, tales como maquinaria (especialmente maquinaria eléctrica) y productos que incorporaban lo que se ha venido en llamar "alta tecnología", como material informático, semiconductores y equipo de telecomunicaciones. En 1994 las exportaciones de los grupos IV y V representaron más de la mitad de todos los ingresos de exportación de las NEI de la primera generación. En América Latina sólo México había conseguido por esa época una parte similar; en las cuatro otras grandes economías (Brasil, Argentina, Chile y Colombia) tales exportaciones representaban por término medio menos de un cuarto.

^{60/} Véase M. Mortimore, *Transforming Sitting Ducks into Flying Geese: The Mexican Automobile Industry*, N° 26 de la serie de la CEPAL titulada *Desarrollo productivo*, Santiago de Chile, 1995.

Cuadro 13

Estructura por productos de las exportaciones de las NEI de la primera oleada, 1965-1994
(En porcentaje del total de exportaciones distintas del petróleo)

Grupo de productos	República de Corea				Provincia china de Taiwán				Singapur				Hong Kong			
	1965	1975	1985	1994	1965	1975	1985	1994	1965	1975	1985	1994	1965	1975	1985	1994
Grupo I	42,8	17,7	5,9	5,3	60,0	19,0	8,6	7,0	61,1	36,9	23,3	8,6	7,5	3,2	4,0	5,0
Alimentos	17,5	14,1	4,4	2,8	53,0	16,6	6,2	4,0	21,2	11,8	7,6	4,8	4,7	1,9	2,1	2,9
Otros productos primarios	25,3	3,6	1,5	2,5	7,0	2,4	2,4	3,0	39,9	25,1	15,7	3,8	2,8	1,3	1,9	2,1
Grupo II	43,8	53,3	36,3	25,2	26,3	48,7	44,4	25,7	12,6	12,4	10,6	6,1	74,4	69,0	56,4	48,4
Productos de madera y papel	11,1	5,6	0,7	1,1	7,3	5,2	2,9	1,7	1,3	3,1	2,4	1,0	0,5	0,3	0,6	1,5
Textiles, vestido, calzado	30,9	43,9	32,1	22,7	15,8	38,9	32,6	19,4	9,1	7,8	6,5	4,0	64,2	60,4	46,7	44,8
Productos minerales no metálicos	1,7	2,3	1,2	0,7	2,6	1,1	2,3	1,2	1,9	1,1	0,9	0,7	0,9	0,8	0,5	0,7
Juguetes y equipo deportivo	0,1	1,5	2,3	0,7	0,6	3,5	6,6	3,4	0,3	0,4	0,8	0,4	8,8	7,5	8,6	1,4
Grupo III	9,1	11,0	30,8	14,7	4,2	6,1	11,1	9,6	5,4	8,6	4,8	3,9	7,7	4,4	3,6	2,7
Productos siderúrgicos	7,7	4,9	6,4	5,4	2,6	1,9	2,1	1,9	2,3	2,6	1,4	0,9	0,9	0,1	0,1	0,2
Productos metálicos	1,3	2,6	5,2	2,8	1,2	2,7	5,4	6,1	2,5	2,0	1,7	1,3	3,6	2,9	2,5	2,3
Buques y embarcaciones	0,0	3,0	17,9	5,6	0,0	0,4	0,6	0,5	0,1	3,8	1,4	1,1	0,5	0,3	0,1	0,0
Otros a/	0,1	0,6	1,3	1,0	0,4	1,1	3,0	1,0	0,5	0,2	0,3	0,6	2,6	1,2	0,9	0,2
Grupo IV	3,0	10,9	13,4	35,3	3,1	11,7	19,0	29,2	13,7	24,8	29,4	32,7	4,7	9,5	12,9	18,2
Productos de caucho y plástico	0,7	3,7	2,0	2,2	0,3	3,1	4,1	3,9	0,8	0,6	0,8	1,1	1,0	2,8	2,3	1,8
Maquinaria no eléctrica	1,5	0,7	2,0	5,7	1,4	2,8	4,5	8,2	4,6	8,6	8,6	7,5	0,6	0,6	1,6	3,3
Maquinaria eléctrica	0,3	6,4	7,2	20,8	1,4	5,1	9,1	15,1	1,8	13,2	19,0	23,4	3,1	6,1	9,0	13,1
Vehículos automotores de carretera	0,6	0,1	2,2	6,6	0,0	0,7	1,3	2,0	6,5	2,4	1,0	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0
Grupo V	1,4	7,2	13,5	19,5	6,4	14,4	17,0	28,5	7,4	17,4	31,9	48,7	5,8	13,9	23,1	25,8
Productos químicos y farmacéuticos	0,2	1,6	3,6	7,1	4,9	2,0	2,9	6,1	5,7	6,0	8,7	6,9	1,3	0,9	1,1	4,0
Equipo informático y de oficina	0,0	1,0	2,1	4,0	0,0	1,6	4,5	13,5	0,3	2,6	9,3	27,6	0,0	1,7	5,7	7,1
Equipo de comunicaciones b/	0,9	3,0	5,7	6,7	1,3	9,0	7,7	6,6	0,5	4,9	8,6	10,4	3,6	7,0	6,9	4,5
Otros c/	0,3	1,7	2,1	1,7	0,1	1,8	1,9	2,3	0,9	4,0	5,3	3,8	0,9	4,3	9,4	10,2

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en las cintas de Naciones Unidas, Commodity Trade Statistics.

a/ Equipo de transporte distinto de vehículos automotores de carretera, buques y aeronaves; y productos sanitarios y para
b/ Aparatos y equipo de telecomunicaciones y de grabación y reproducción del sonido; y semiconductores.
c/ Aeronaves y equipo conexo; e instrumentos científicos, incluidos relojes y equipo fotográfico.

sistemas de conducción de aguas.

Cuadro 14

Estructura por productos de las exportaciones de las NEI de la segunda oleada, 1965-1994
(En porcentaje del total de exportaciones distintas del petróleo)

Grupo de productos	Indonesia				Malasia				Tailandia			
	1965	1975	1985	1994	1965	1975	1985	1994	1965	1975	1985	1994
Grupo I	96,7	95,8	75,9	42,0	94,8	81,0	63,6	23,6	98,0	85,7	63,3	28,7
Alimentos	27,0	22,7	14,6	11,7	6,9	7,7	6,1	3,6	55,2	64,0	47,4	22,7
Otros productos primarios	69,7	73,1	61,3	30,3	87,9	73,3	57,5	20,0	42,8	21,7	15,9	6,0
Grupo II	0,2	0,4	16,4	43,6	1,5	5,6	7,0	12,0	1,6	11,1	22,5	27,1
Productos de madera y papel	0,0	0,1	10,0	17,3	0,7	2,6	1,5	4,1	0,1	1,3	1,3	1,1
Textiles, vestido, calzado	0,2	0,3	6,1	24,7	0,5	2,7	4,5	6,2	0,5	6,6	16,7	20,4
Productos minerales no metálicos	0,0	0,0	0,4	1,0	0,3	0,3	0,5	1,1	1,0	3,2	4,2	4,0
Juguetes y equipo deportivo	0,0	0,0	0,0	0,6	0,0	0,0	0,4	0,7	0,0	0,0	0,3	1,6
Grupo III	0,1	0,3	0,4	3,0	0,3	0,8	2,2	3,0	0,1	0,8	1,7	3,3
Productos siderúrgicos	0,0	0,0	0,3	1,0	0,1	0,2	0,5	0,8	0,0	0,3	1,0	0,7
Productos metálicos	0,1	0,2	0,0	1,1	0,2	0,4	0,5	1,1	0,1	0,5	0,6	1,5
Buques y embarcaciones	0,0	0,1	0,0	0,2	0,0	0,1	1,2	0,6	0,0	0,0	0,0	0,2
Otros <u>a/</u>	0,0	0,0	0,0	0,7	0,0	0,1	0,1	0,5	0,0	0,0	0,1	0,9
Grupo IV	2,5	1,4	1,0	3,9	2,3	5,7	20,7	29,8	0,1	1,6	9,6	20,7
Productos de caucho y plástico	0,0	0,0	0,1	0,9	0,5	0,7	0,6	1,3	0,0	0,4	1,3	2,8
Maquinaria no eléctrica	2,5	0,8	0,2	0,6	0,7	1,6	2,1	3,6	0,0	0,2	1,8	3,7
Maquinaria eléctrica	0,0	0,6	0,8	2,1	0,2	3,1	17,9	24,5	0,1	1,0	6,3	12,7
Vehículos automotores de carretera	0,0	0,0	0,0	0,4	1,0	0,4	0,2	0,4	0,0	0,0	0,2	1,5
Grupo V	0,5	2,1	6,3	7,5	1,2	6,9	6,5	31,6	0,1	0,9	3,0	20,2
Productos químicos y farmacéuticos	0,5	1,4	5,9	3,2	1,1	1,0	1,6	3,1	0,1	0,6	1,4	3,0
Equipo informático y de oficina	0,0	0,0	0,0	0,9	0,0	0,9	0,2	10,0	0,0	0,0	0,8	9,5
Equipo de comunicaciones <u>b/</u>	0,0	0,1	0,0	2,5	0,0	0,6	3,3	13,8	0,0	0,1	0,1	4,2
Otros <u>c/</u>	0,0	0,6	0,4	0,9	0,1	4,4	1,4	4,7	0,0	0,2	0,7	3,5

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en las cintas de Naciones Unidas,

Commodity Trade Statistics .

a/ Equipo de transporte distinto de vehículos automotores de carretera, buques y aeronaves; y productos sanitarios y para
b/ Aparatos y equipo de telecomunicaciones y de grabación y reproducción del sonido; y semiconductores.
c/ Aeronaves y equipo conexo; e instrumentos científicos, incluidos relojes y equipo fotográfico.

sistemas de conducción de aguas.

Requisito esencial de ese éxito fue un proceso de creación sistemática de industrias nuevas con un mayor potencial de innovación y de incremento a largo plazo de la productividad. También fue decisiva una política industrial selectiva encaminada a fomentar la inversión en sectores nuevos donde tuvieron que crearse ventajas competitivas en capital humano y tecnología (véase la sección E *infra*). Un ejemplo notable de esa política es la industria coreana del automóvil. Hoy la República de Corea destaca por ser el primer país después del Japón que ha conseguido ser competitivo en todo el mundo en ese sector. Tal cosa exigió 30 años de producir para un mercado interior protegido frente a las importaciones, pero ello fue acompañado de la constante adquisición de nuevos conocimientos y tecnología hasta llegar a ese punto. La parte del sector del automóvil en las exportaciones totales aumentó desde casi cero en 1975 a 2,2% en 1985 y a partir de entonces se ha triplicado.

Como ya se señaló, el progreso industrial de las NEI de la segunda oleada ha sido más lento. No obstante, las diferencias en las pautas y la secuencia del progreso entre las NEI de la primera generación y las de la segunda son quizá más importantes. Tal como puede verse en el cuadro 14 ha habido relativamente poco desarrollo orientado a la exportación en los sectores del grupo III de las NEI de la segunda oleada, productos que sin embargo todavía hoy en día contribuyen mucho a los ingresos de exportación de la República de Corea y de la Provincia china de Taiwán. En cambio, desde los primeros años del decenio de 1980 en Malasia y Tailandia ha habido un acusado incremento de las exportaciones en los segmentos más altos de las manufacturas, a saber, maquinaria eléctrica y productos electrónicos, mientras Indonesia ha avanzado en esos mismos sectores en los últimos años. Aparte de productos químicos, estos países prácticamente no exportaban productos del grupo V en 1965. Aunque Tailandia y aún más Malasia progresaron algo durante el decenio de 1970 y primeros años del de 1980 en las exportaciones de maquinaria eléctrica y de semiconductores y equipo de telecomunicaciones, no fue hasta la segunda mitad del decenio de 1980 cuando las exportaciones de ese grupo cobraron fuerza. Hacia 1994 productos como material informático, semiconductores y equipo de telecomunicaciones, juntamente con instrumentos científicos, representaban alrededor del 19% de las exportaciones de Tailandia y más del 28% de las de Malasia, proporciones que eran muy superiores a las de la República de Corea, la Provincia china de Taiwán y Hong Kong.

Mientras las NEI de la primera oleada han logrado así una estructura de exportación relativamente diversificada, en las de la segunda generación parece haber surgido una estructura mayormente dual, con las exportaciones agrupadas en los extremos superior e inferior de la escala de conocimientos especializados y tecnología. No obstante, las cifras de las exportaciones totales de los segmentos más altos ocultan en las NEI de la segunda oleada un elevado contenido de importaciones. Por ejemplo, las importaciones de piezas de equipo de proceso automático de datos suponían en 1994 cerca del 80% del valor de las exportaciones de los productos acabados en Tailandia y más del 95% en Malasia, frente a menos del 30% en la República de Corea y Singapur (país este último que es el principal exportador del Asia oriental en ese sector) y sólo alrededor del 8,5% en la Provincia china de Taiwán (véase el cuadro 15). En Malasia la mayoría de tales exportaciones consistía también en componentes; los productos acabados representaban sólo del orden del 30% de las exportaciones totales del sector. Las cifras correspondientes para las NEI de la primera generación varían desde 54,9% (Provincia china de Taiwán) a 82,5% (República de Corea). Es muy posible que en las NEI de la segunda oleada una proporción grande de los componentes importados se elabore para su exportación como componentes más avanzados, más bien que como productos acabados. No obstante, aun en la proporción de los

Cuadro 15

Algunas NEI del Asia oriental: relación entre importaciones y exportaciones en el sector electrónico, 1994

	República de Corea	Provincia china de Taiwán	Singapur	Indonesia	Malasia	Tailandia
Exportaciones de productos electrónicos a/ (en millones de dólares)						
Todos los productos electrónicos	11.630	14.681	34.262	1.665	14.768	6.387
de los cuales:						
Equipo de procesamiento automático de datos	3.395	9.090	21.878	193	4.726	3.680
Equipo de telecomunicaciones b/	8.234	5.591	12.385	1.473	10.042	2.707
Proporción de bienes acabados en las exportaciones a/ (en porcentaje)						
Todos los productos electrónicos	80,4	60,0	67,1	80,2	65,3	64,8
de los cuales:						
Equipo de procesamiento automático de datos	82,5	54,9	66,6	49,9	30,9	57,5
Equipo de telecomunicaciones b/	79,6	68,4	76,4	84,1	81,5	74,8
Importaciones de piezas en porcentaje de las exportaciones de bienes acabados						
Todos los productos electrónicos	18,7	12,6	32,7	26,7	38,5	60,1
de los cuales:						
Equipo de procesamiento automático de datos	24,3	8,5	28,9	33,2	95,4	79,4
Equipo de telecomunicaciones b/	16,3	17,8	39,3	26,2	28,4	40,0
Importaciones de piezas en porcentaje de las exportaciones totales a/						
Todos los productos electrónicos	15,0	7,5	21,9	21,4	25,2	39,0
de los cuales:						
Equipo de procesamiento automático de datos	20,0	4,7	19,4	16,6	29,5	45,7
Equipo de telecomunicaciones b/	13,0	12,2	26,5	22,0	23,1	29,9

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en las cintas de Naciones Unidas, Commodity Trade Statistics.

a/ Es decir, exportaciones tanto de bienes acabados como de piezas.

b/ Aparatos y equipo de telecomunicaciones y de grabación y reproducción de sonido; y semiconductores.

componentes importados respecto de las exportaciones totales de componentes y productos acabados, el contenido de importación de las exportaciones parece ser considerablemente mayor en Malasia y Tailandia que en la República de Corea y la Provincia china de Taiwán.

La parte de componentes importados en los productos acabados exportados por las NEI de la segunda oleada es bastante menor para equipo de telecomunicaciones que para ordenadores. En la República de Corea y la Provincia china de Taiwán las proporciones correspondientes en el caso de ese equipo eran ya inferiores en 1980 a las cifras actuales de las NEI de la segunda oleada. También, la proporción de las importaciones de componentes respecto de las exportaciones totales de componentes y productos acabados es considerablemente superior en estos últimos países que en los primeros. Tales cifras sugieren que en Malasia y en menor medida en Tailandia buena parte de las exportaciones de esos sectores consiste en productos intermedios que se reexportan después de su transformación, de suerte que el hecho de que las exportaciones correspondan a una "alta tecnología" puede a menudo reflejar más que nada la tecnología de los insumos importados.

Lo que parece ser un salto desde el escalón inferior de conocimientos y tecnología al escalón superior en las exportaciones de Malasia y Tailandia es en gran parte consecuencia de la creciente división del trabajo entre los países

del Asia oriental, a cuyo tenor las NEI de la segunda oleada asumen labores de montaje menos exigentes y más intensivas en mano de obra. Esta estructura de las exportaciones basada en los conocimientos especializados se debe mayormente al éxito de la NEI de la segunda generación en atraer filiales de empresas extranjeras más bien que a la utilización de la capacidad nacional y de las posibilidades de dichos sectores. En esa situación, y como ya se examinó con mayor detalle en el capítulo anterior, la idea de una "ventaja comparativa reciclada" que conjuga las ventajas nacionales en materia de costos con la tecnología y los conocimientos de las ETN no tiene necesariamente las mismas implicaciones para el país de acogida que para las empresas extranjeras de que se trate.

Cuadro 16

IED en el sector manufacturero: clasificación de los países receptores

País receptor <u>a/</u>	Año	Porcentaje de filiales extranjeras
Singapur	1988	53,0
Tailandia	1986	48,6
Filipinas	1987	40,8
Malasia	1986	40,5
Brasil	1987	34,2
República de Corea	1986	21,5
Hong Kong	1987	17,3
Uruguay	1987	13,6
Perú	1988	11,8
Sri Lanka	1987	11,7
Japón	1986	2,2

Fuente: M. Wilkins, "Multinational Corporations: An Historical Account", documento para la Conferencia UNU/WIDER sobre empresas transnacionales y la economía mundial, celebrada en el King's College, Cambridge, Reino Unido, 21 a 23 de septiembre de 1995.

a/ Clasificados por el porcentaje de las filiales extranjeras en las ventas totales de manufacturas en el mercado interior (para el último año disponible).

4. Inversión extranjera directa, exportaciones y progreso industrial

Las NEI del Asia oriental han tenido por lo general mucho éxito en atraer IED para compensar deficiencias específicas en sus conocimientos de tecnología y organización. En parte ese éxito refleja una disposición desde el principio a recibir tal tipo de inversión. Pero probablemente el factor más importante de todos para atraer IED hayan sido las altas y sostenidas tasas de crecimiento de esos países. No obstante, en el Asia oriental la IED ha estado en todo momento más orientada a la exportación que en otras regiones en desarrollo 61/.

61/ Véase A. Estache y J. Morisset, "Foreign investment and exports: correlation or causality? Evidence from over 70 LDCs" (Washington, D.C.: Banco Mundial y CFI, 1995), mimeografiado (primer borrador).

Dentro de la región existe sin embargo una notable diversidad en lo acontecido con la IED. Como se advierte en el cuadro 16, las filiales extranjeras representaban del 40 al 50% de las ventas internas de manufacturas en Singapur y la ANASO-4 a finales del decenio de 1980, mientras que en la República de Corea y Hong Kong las proporciones giraban en torno a 21 y 17% respectivamente ^{62/}. Las cifras del cuadro 17 sobre la parte de la IED en la formación bruta de capital fijo muestran una dependencia de esta inversión con pautas similares.

Los agregados tan amplios como los que se acaban de examinar no son necesariamente una buena indicación de la importancia que reviste la IED en la industrialización. En la República de Corea, por ejemplo, las filiales extranjeras representaban un cuarto de todas las exportaciones de manufacturas, proporción que es muy superior a su parte en el PIB o en la formación bruta de capital. En los sectores clave de maquinaria eléctrica y productos electrónicos, la parte de las filiales extranjeras era del orden del 70% ^{63/}. Así, aunque el desarrollo de la República de Corea y de la Provincia china de Taiwán se basó sobre todo en empresas nacionales, correspondió y sigue correspondiendo un papel importante a la IED en ciertos sectores. Tal cosa refleja el hecho de que esos países fueron extremadamente selectivos y restrictivos en su política con respecto a la IED. Siguiendo el ejemplo del Japón, han mostrado una clara preferencia en todo momento por promover empresas propias y fomentar la capacidad tecnológica interna ^{64/}. Aun cuando el progreso industrial tan notable se produjo con la presencia de IED, como en la industria electrónica, ese éxito ha de juzgarse por el grado en que los avances en diseño y desarrollo de productos redujeron gradualmente la dependencia respecto de las ETN ^{65/}. En muchos aspectos la política que se aplicó fue similar a la seguida con la inversión interior, cuyo proceso no se dejó sólo al albur de estrechos intereses empresariales ni a la espontaneidad de las fuerzas del mercado.

^{62/} Es necesario tratar esas cifras con cautela ya que se refieren a filiales que muchas veces son empresas conjuntas y pueden así contar con una gran contribución nacional. Por ejemplo, según algunas estimaciones, en 1986 las filiales extranjeras empleaban el 11,4% de todos los trabajadores del sector manufacturero en la Provincia china de Taiwán, pero si las cifras se ponderan por la tenencia de acciones y obligaciones, esa proporción baja a 6,5%. Véase Chi Schive y Jenn-Hwa Tu, "Foreign Firms and Structural Change in Taiwan", en E.D. Ramstetter (ed.), Direct Foreign Investment in Asia's Developing Economies and Structural Change in the Asia-Pacific Region (Boulder: Westview Press, 1991), cuadro 6.6.

^{63/} Véase C.H. Lee y E.D. Ramstetter "Direct Investment and Structural Change in Korean Manufacturing" en E.D. Ramstetter (ed.), op. cit., pág. 124, cuadro 5.8.

^{64/} Para un detenido estudio de las medidas adoptadas en la República de Corea durante las primeras etapas de su desarrollo industrial véase White Paper on Foreign Investment (Seúl: Economic Planning Board, 1981). Sobre las diferencias entre la República de Corea y la Provincia china de Taiwán ante la IED, véase S. Lall, "Industrial strategy and policies on foreign direct investment in East Asia", Transnational Corporations, Vol. 4, N° 3, diciembre de 1995.

^{65/} Véase UNCTAD, World Investment Report 1995 ..., apartado b) de la secc. B.2 del cap. V.

Los dos destinos más importantes de la IED entre las NEI de la primera oleada son Singapur y Hong Kong. No obstante, hay diferencias importantes entre ambas en la contribución de la IED a su desarrollo. Aunque Singapur no ha fomentado la existencia de empresas privadas en el país que compitan con las ETN, ha promocionado industrias específicas, particularmente donde el conocimiento constituye un insumo importante, y recurrido a los activos controlados por las ETN para su progreso industrial ^{66/}. La presencia tan apreciable de ETN en Hong Kong, sobre todo en la fabricación de manufacturas para la exportación, se produjo por el hecho de que desde los primeros momentos, aunque de manera fundamentalmente pasiva, se dependiera de la IED para implantar una base industrial que no requiriese muchos conocimientos especializados. No obstante, la IED ha contribuido poco al progreso y la intensificación de la industria, y ha andado mucho más a su aire que en otras NEI. La desindustrialización fue particularmente rápida desde mediados del decenio de 1980 y en los últimos años las exportaciones de manufacturas se han estancado o aun disminuido.

El desarrollo económico del Asia oriental ha ido dependiendo más y más de la IED, como se demostró en el capítulo anterior (véanse también los cuadros 16 y 17). En el Japón, la parte de las filiales extranjeras en la venta de manufacturas era prácticamente nula a finales del decenio de 1980. En Hong Kong y la República de Corea era mucho mayor y todavía más en las NEI de la segunda oleada. Tal cosa, con algunas matizaciones, puede corroborarse también con las cifras sobre formación de capital. Aun así, dejando de lado a Malasia, la IED todavía representa una parte relativamente pequeña de la inversión total en las NEI de la segunda generación.

Cuadro 17

Proporción de las entradas de IED en la formación bruta
de capital fijo en los países del Asia oriental
que se indican, 1971-1993
(En porcentaje)

País	1971-1980	1981-1990	1991-1993
Japón	0,1	0,1	0,1
Hong Kong	5,1	9,9	5,7
República de Corea	1,2	0,9	0,5
Singapur	15,8	26,2	37,4
Provincia china de Taiwán	1,3	2,6	2,6
Indonesia	3,5	1,5	4,5
Malasia	13,6	11,3	24,6
Filipinas	1,0	3,8	4,6
Tailandia	2,3	4,8	5,0
China	0,0	1,5	10,4

Fuente: Base de datos de la UNCTAD.

Estas últimas han estado más dispuestas a permitir que las empresas extranjeras establecieran sucursales de su total propiedad y han adoptado una actitud algo menos restrictiva respecto de la IED. Introdujeron leyes más liberales sobre la inversión exterior, o bien su aplicación se aceleró en la

^{66/} S. Lall, op. cit., págs. 12 a 14.

segunda mitad del decenio de 1980, período que coincidió con pronunciados cambios en la posición competitiva de las empresas tanto en el Japón como en las NEI de la primera oleada. Tal como se examinó en el capítulo anterior, el rasgo más notable ha sido la difusión de IED desde estas NEI, cuyas inversiones directas conjuntas actuales en la ANASO-4 superan a las del Japón.

Aunque Malasia y Tailandia, merced a lo mucho que dependen de la IED, han tenido éxito en sus exportaciones de alta tecnología, que en buena parte combinan actividades de montaje que no requieren muchos conocimientos especializados con componentes importados que exigen una tecnología elevada, ambos países tienen todavía que desarrollar una base manufacturera diversificada. En particular, su primera orientación hacia los productos electrónicos contrasta con el lento desarrollo de casi todas las industrias de bienes de capital, tales como siderurgia, maquinaria no eléctrica, productos metálicos y equipo de transporte. La constante y gran dependencia de las importaciones tanto de bienes de capital como de bienes intermedios sugiere que las NEI de la segunda oleada todavía tienen que registrar en los sectores de tecnología media el proceso logrado con anterioridad por las NEI de la primera generación. Muchos de los elementos de la infraestructura tecnológica necesaria para que las empresas nacionales puedan competir en esa gama media de exportaciones siguen brillando por su ausencia ^{67/}. Dichos países también tienen todavía que implantar unas buenas redes de proveedores locales, unos núcleos incipientes de actividades de alta tecnología y una fuerza de trabajo debidamente capacitada; tampoco cuentan con una I + D industrial apreciable ni en el sistema empresarial ni en el sector público. A decir verdad, las cifras sobre el gasto en I + D son muy significativas; con este criterio las NEI de la segunda oleada ocupan un lugar más bien atrasado entre los países en desarrollo (dedican menos del 0,25% del PIB a ese fin), quedando muy a la zaga de las NEI de la primera generación ^{68/}. Ello explica que en el sector electrónico de Malasia, por ejemplo, el progreso industrial haya sido lento. A falta de unos fuertes vínculos hacia atrás y hacia adelante las empresas locales siguen concentrándose en el suministro de materiales y servicios de segundo orden tales como el embalaje y el transporte ^{69/}.

La evolución del sector industrial y de sus exportaciones en las NEI de la segunda oleada y su creciente dependencia de la IED están actualmente suscitando preocupación sobre unas estructuras económicas con insuficientes vínculos tecnológicos y de oferta entre los sectores de exportación dominados por las ETN y la economía nacional. El que predominen operaciones de simple montaje y acabado y el bajo nivel de capacidad tecnológica han provocado el temor de que China, la India, Viet Nam y otros países asiáticos con salarios relativamente bajos podrían eliminar esas fuentes que impulsan el crecimiento, a menos que se

^{67/} Sobre el caso malasio véase R. Rasiah, Foreign Capital and Industrialization in Malaysia (Londres: Macmillan, 1995).

^{68/} Véase UNCTAD, Science and Technology in the New Global Environment: ..., cuadro 2.

^{69/} Véase la contribución de la CESPAP, "Comparative Analysis of Development of the Export-oriented Electronics Goods Sector in Selected Countries of the ESCAP region", en UNCTAD, Expansion of Trading Opportunities to the Year 2000 for Asia-Pacific Developing Countries: Implications of the Uruguay Round and Adaptation of Export Strategies (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: GV.E.96.O.7).

introduzcan medidas para profundizar la base industrial nacional y mejorar la fuerza de trabajo, la gestión empresarial y la infraestructura. El hecho de que en Malasia y Tailandia las presiones salariales sólo puedan mitigarse con una gran inmigración sugiere que esas economías pueden estar teniendo dificultades para lograr el necesario progreso industrial 70/.

Como ya se analizó antes, sin ese progreso y sin elevar el valor añadido en el país de las exportaciones de las industrias dominadas por empresas extranjeras, la IED tenderá a no arraigar y la economía resultará muy vulnerable a las interrupciones de las corrientes de capital. La preocupación por tal posibilidad ha ido en aumento en Tailandia y aún más en Malasia, en vista de sus grandes déficit en cuenta corriente.

D. El progreso industrial y la competitividad internacional

En casi todos los países en desarrollo entrar en los mercados de los países más avanzados y adaptarse a ellos es crucial para establecer unas industrias competitivas y progresar en el plano industrial. En este aspecto, las NEI tanto de la primera oleada como de la segunda han logrado muchos más éxitos que casi todos los demás países en desarrollo en los últimos 30 años. Su parte en las importaciones totales de la OCDE aumentó constantemente entre 1963 y 1993 y, en cambio, la de todas las demás regiones en desarrollo disminuyó (gráfico 4). La situación se volvió desde 1979 aún más llamativa: entre 1979 y 1993 la parte conjunta de las NEI subió de 5,7 a 8,8% mientras que la de América Latina siguió disminuyendo desde 5,1 a 4,7%.

Un análisis más detallado, basado en datos del Análisis de la Competitividad de los Países (CAN) de la CEPAL 71/, indica que las economías del Asia oriental se han apuntado un tanto singular al acrecentar sus exportaciones de productos cuya importancia va en aumento en el comercio internacional. En 1990 alrededor de los tres cuartos de sus exportaciones correspondían a bienes cuya parte en las importaciones totales de la OCDE había estado incrementándose en los 30 años anteriores. En cambio, la proporción para América Latina era sólo de 38% y únicamente de 24% si se excluye a México. Con todo, hubo alguna diferencia entre las NEI de la primera generación y las de la segunda: el 85% de las exportaciones de las primeras correspondía a unos capítulos del comercio en expansión, frente a menos del 70% en el caso de las segundas y a una cifra inferior al 40% si se cuenta sólo a Indonesia. En realidad, tal como sugieren las cifras del cuadro 18, las NEI de la segunda oleada se asemejan en este particular más a NEI no asiáticas como México, Túnez, Marruecos y Turquía. Asimismo, mientras en la República de Corea y la Provincia china de Taiwán la mayor competitividad en esos productos dinámicos se basa más que nada en la capacidad nacional, en otras NEI asiáticas, como también en México, la mayor penetración 72/ en los mercados de la OCDE de esos productos es en mucha mayor

70/ Para un estudio reciente sobre ese asunto véase "Vital and vulnerable", Far Eastern Economic Review, 23 de mayo de 1996.

71/ El sistema CAN contiene datos de 239 grupos de productos a nivel de tres dígitos de la CUCI, a partir de 1963, para el comercio de 88 países con los miembros de la OCDE. El sistema ofrece varias mediciones de la competitividad en los mercados de importación de la OCDE. Para una descripción del sistema véase CEPAL, CAN: Análisis de la Competitividad de los Países, Versión 2.0 (LC/G.1863), Santiago de Chile, mayo de 1995.

72/ En esta sección el término "penetración del mercado" se usa para indicar la parte de un determinado producto en las importaciones del mismo por los países de la OCDE.

medida un reflejo de su participación en la división internacional del trabajo por medio de las ETN.

Haber logrado introducirse en las esferas en expansión del comercio internacional puede deberse a una fortuita dotación de recursos cuando se empezó a exportar en gran escala. En realidad, a principios del decenio de 1960 las NEI de la primera generación - con la excepción de Hong Kong - no estaban mejor situadas en los que serían los mercados de crecimiento futuro que otros países en desarrollo. En la República de Corea, por ejemplo, tales productos sólo representaban el 21% de sus exportaciones en 1963, mientras en la Provincia china de Taiwán y Singapur contaban menos del 10%.

Gráfico 4

Parte de las regiones y países que se indican en las importaciones
totales de los países de la OCDE, 1963, 1979 y 1993
(En porcentaje)

Un análisis más detallado de la dinámica de la exportación, centrado en 20 grupos de productos (al nivel de tres dígitos de la CUCI) a los que correspondía la parte que creció más aprisa en las importaciones de la OCDE en

1963-1990, confirma esas tendencias generales 73/. Las NEI de la primera y segunda oleadas han tenido por lo general más éxito que otros países en desarrollo cuando pasaron a exportar esos productos. El contraste con la región latinoamericana es harto notable. En 1963 correspondió a América Latina el 15% de todas las importaciones de la OCDE constituidas por los 20 principales grupos de productos (es decir, aquellos que representaban la mayor parte de las importaciones de la OCDE de ese año), o el 60% de las exportaciones de todos los países en desarrollo de tales productos 74/. No obstante, América Latina no se adaptó a los cambios en la estructura de las importaciones de las economías avanzadas. Su parte en 1993 de los 20 productos más dinámicos suponía únicamente el 2,5% de todas las importaciones de la OCDE de esos bienes y sólo el 16% del total de las exportaciones de los países en desarrollo. En el mismo período la parte del Asia oriental aumentó de menos de 1% a 10% y representaba el 64% de todas las exportaciones de los países en desarrollo al final del período.

Otro modo de considerar el asunto es comparar la estructura de las exportaciones en 1963 y 1990. Si se toman los 20 principales grupos de productos en el primero de esos años, está claro que se exportaban sobre todo bienes

73/ Esos 20 grupos de productos (y su código de la CUCI/Rev. 2) eran: productos medicinales y farmacéuticos (541); productos de polimerización y copolimerización (583); papel y cartón (641); motores de combustión interna, de émbolo y sus partes (713); partes y accesorios no eléctricos de máquinas (749); máquinas para la elaboración automática de datos y sus unidades (752); partes y accesorios destinados a máquinas de oficina y máquinas para la elaboración automática de datos (759); equipo de telecomunicaciones distinto de receptores de radio y televisión y fonógrafos, y partes y accesorios de aparatos y equipo de telecomunicaciones y para grabación y reproducción del sonido (764); lámparas, tubos y válvulas electrónicas de cátodo caliente, de cátodo frío o de fotocátodo, etc. (776); máquinas y aparatos eléctricos (778); automóviles y otros vehículos para pasajeros (781); partes y accesorios de vehículos automotores (784); aeronaves y equipo conexo y sus partes (792); muebles y sus partes (821); ropa exterior para mujeres, niñas y bebés, de tejidos (843); ropa exterior y accesorios de vestir de punto o ganchillo (845); calzado (851); instrumentos y aparatos de medición, comprobación, análisis y control (874); cochecitos para niños, juguetes, juegos y artículos de deporte (894); operaciones y mercancías especiales no clasificadas según su naturaleza (931).

74/ Los 20 principales grupos de productos (con exclusión de los combustibles) en 1993 (y su código de la CUCI/Rev. 2) era: carnes y despojos comestibles de carnes (011); trigo y morcajo o tranquillón (041); frutas y nueces (057); azúcar y miel (061); café y sucedáneos del café (071); bebidas alcohólicas (112); madera trabajada simplemente (248); pulpa y desperdicios de papel (251); algodón (263); lana y otros pelos de animales (268); mineral de hierro y sus concentrados (281); minerales de metales comunes y sus concentrados (287); papel y cartón (641); hilados de fibras textiles (651); barras y varillas, etc, de hierro y acero (673); planos universales, chapas y planchas de hierro o acero (674); cobre (682); automóviles para pasajeros (781); partes y accesorios de vehículos automotores (784); operaciones y mercancías especiales no clasificadas según su naturaleza (931). Estos grupos de productos representaban el 30% de todas las importaciones de la OCDE en 1963, mientras que los grupos dinámicos enumerados en la nota 31 constituían el 35% de todas las importaciones de la OCDE en 1993. Es interesante señalar que en la lista de 1963 figuran 12 grupos que consisten en productos primarios, mientras que en la de 1993 no hay ninguno de esos grupos.

basados en recursos y en trabajo poco especializado. La participación junto a ese grupo de productos de aquellos otros más dinámicos (es decir, los enumerados en la nota 73 *supra*) era pequeña, registrándose tan sólo en cuatro grupos de productos. Al comparar esa situación con la estructura de las exportaciones de 1990 se advierte que las NEI del Asia oriental lograron dejar atrás el grupo de los principales productos de 1963, mientras América Latina mantuvo las viejas pautas comerciales que limitaban las posibilidades de establecer un beneficioso nexo entre exportación, inversión y crecimiento.

Cuadro 18

Orientación sectorial de las exportaciones de los países en desarrollo que se indican en 1990

(Porcentaje en las exportaciones totales de las exportaciones a sectores de la OCDE con importaciones en rápido crecimiento a/)

País		País	
Hong Kong	91,0	México	61,2
Provincia china de Taiwán	83,9	Túnez	57,9
Singapur	83,3	Marruecos	49,8
República de Corea	82,0	Turquía	49,4
		Brasil	35,5
Tailandia	66,7	Argentina	20,9
Malasia	60,8	Colombia	16,0
Indonesia	39,5	Chile	12,3

Fuente: CEPAL, base de datos del Análisis de la Competitividad de los Países.

a/ Por sector de la OCDE con importaciones en rápido crecimiento se entiende aquél en el que las importaciones de los países de la OCDE en proporción de las importaciones totales de ésta aumentaron entre 1963 y 1990.

Desde esta perspectiva, las diferencias entre las NEI de la primera oleada y las de la segunda cobran también mayor relieve. En términos tanto de su penetración en los mercados de la OCDE para aquellos 20 productos dinámicos como de su parte en las exportaciones totales a dichos mercados, las NEI de la segunda generación figuraban ligeramente a la zaga de las de la primera en 1963, ocupando ambos grupos de países un lugar secundario, al igual que otras regiones en desarrollo 75/. En 1993 las NEI de la segunda oleada habían superado a las demás regiones en desarrollo pero la diferencia entre ellas y las NEI de la primera oleada había aumentado mucho. El incremento de esa diferencia fue más pronunciado en el período anterior a 1980, acortándose después (especialmente a partir de esa fecha, cuando las NEI de la segunda generación registraron progresos apreciables). Como ya se dijo, ese salto hacia adelante guarda mucha relación con las cuantiosas corrientes de IED que se dirigieron a estas NEI durante el decenio de 1980. Con todo, las cifras confirman en líneas generales

75/ En términos de penetración del mercado de esos 20 principales grupos de productos, correspondía a las NEI de la primera oleada 0,05% de las importaciones de la OCDE, a las de la segunda oleada 0,03% y a América Latina 0,4%. En términos de su parte en las exportaciones totales de la OCDE les correspondían 2,1%, 0,6% y 1%, respectivamente.

que tales economías tienen todavía ante sí la tarea de progresar industrialmente a fin de seguir acortando distancias.

El comercio internacional puede aumentar por diferentes motivos y con consecuencias muy distintas para el crecimiento a largo plazo de las economías nacionales. En particular, es probable que la liberalización comercial de mercados hasta entonces poco boyantes estimule las importaciones de los países de la OCDE, pero sus implicaciones para el crecimiento a la larga no son las mismas que una expansión de esas importaciones por causa de un fuerte crecimiento de la demanda interior. A este respecto es útil examinar la elasticidad ingreso de la demanda de los productos más dinámicos. Con arreglo a los datos de que se dispone, las importaciones de los bienes incluidos en casi todos los 20 grupos de productos estudiados antes (esto es, aquellos que fueron los más dinámicos en los últimos 30 años) parecen ser elásticas respecto del ingreso en los países de la OCDE, constituyendo la principal excepción las aeronaves y el equipo correspondiente donde hay un mercado más bien especializado. Reviste interés el que varias exportaciones tradicionales de bienes que requieren pocos conocimientos técnicos, tales como textiles y juguetes, muestren una elasticidad ingreso relativamente alta. No obstante, casi todos los productos de los que se trata corresponden a sectores de alta tecnología; entre 1963 y 1993 las importaciones de los países de la OCDE de bienes que exigen tecnologías avanzadas crecieron más del 180%, frente a sólo 40% para aquellos de tecnología mediana y en comparación con un descenso del 12% para los bienes de tecnología baja.

Aun cuando esas cifras han de interpretarse con precaución en vista de la heterogeneidad de los productos que figuran en unas clasificaciones tan amplias como las señaladas, cabría decir que las economías del Asia oriental han logrado mucho mejor que otros países en desarrollo entrar en los mercados de productos con elasticidades elevadas de la demanda respecto del ingreso. Mientras nueve de las 10 principales exportaciones de las NEI de la primera oleada a la OCDE eran en 1993 elásticas en relación con el ingreso, sólo había dos en América Latina. No obstante, existe una diferencia apreciable entre las NEI de la primera oleada y las de la segunda. En Tailandia, cinco de sus 10 principales exportaciones a los mercados de la OCDE, que constituían el 18% de los ingresos de exportación, eran elásticas respecto del ingreso, y en Malasia había sólo tres (aunque representaban más del 26% de las exportaciones totales). En cambio, tanto en la República de Corea como en la Provincia china de Taiwán había ocho de esos productos, que representaban en torno al 36 y el 41% de las exportaciones, respectivamente.

Es posible combinar la dinámica de los mercados con los cambios en la penetración en ellos para determinar la posición de un país en el comercio internacional. Una posición dinámica competitiva será aquella en la que la parte de un país va en aumento en un mercado de un producto dinámico, y una posición dinámica no competitiva se dará cuando esa parte disminuya. Del mismo modo, la parte de un país puede estar aumentando o reduciéndose en los mercados de productos menos dinámicos o que van a menos. Ciertamente, un país ocupará posiciones diversas en diferentes mercados y productos. Aquél que esté registrando constantes progresos industriales y ganando partes del mercado en productos dinámicos es probable que tenga partes pequeñas o decrecientes en productos menos dinámicos o en declive. Si ocurre esto último sin que mejore su parte en otros productos, no cabe duda de que quedará marginado del comercio internacional. En cambio, un país que mejore su parte en los productos menos dinámicos o que declinan podrá ver como sus exportaciones pierden fuerza con

Gráfico 5

Dinamismo y competitividad de las exportaciones de los países en desarrollo de Asia y América Latina que se indican, 1990

el tiempo si no logra pasar a bienes más dinámicos. Por último, como se señaló en el capítulo I anterior, es de esperar que una economía postindustrial madura pierda peso en los mercados dinámicos.

Tal como se indicó, una gran proporción de las exportaciones de las NEI del Asia oriental se concentra en productos dinámicos que crecen muy aprisa (véase el cuadro 18). Un estudio de los 20 productos más dinámicos muestra que, con la excepción de Hong Kong, todas las NEI asiáticas aumentaron su parte en los mercados de la OCDE durante 1963-1990 en casi todos esos productos. La posición dinámica competitiva de las NEI de la primera oleada resulta particularmente notable cuando esos 20 productos se desglosan a su vez en dos categorías, la "altamente dinámica" y la "menos dinámica", con arreglo a las tasas de crecimiento de los mercados de importación de la OCDE. Hong Kong ha estado perdiendo su parte de mercado en casi la mitad de los productos muy dinámicos que exporta, donde había logrado anteriormente una fuerte presencia comercial, lo que constituye una indicación de que ha ido quedándose a la zaga de las demás NEI de la primera generación en el avance industrial (véase el gráfico 5). Las NEI de la segunda oleada tienen un mejor equilibrio entre productos muy dinámicos y menos dinámicos; en el caso concreto de Indonesia su parte de mercado ha ido aumentando más en los segundos productos que en los muy dinámicos. Como ya se dijo, el aparente éxito de Malasia y, en menor medida, de Tailandia al lograr que aumenten sus mercados respectivos en bienes muy dinámicos va unido a su participación en las nuevas estrategias de producción de las ETN.

El contraste con América Latina es llamativo. No sólo es su parte en los 20 productos inferior a la del Asia oriental sino también los dos tercios de sus exportaciones corresponden a productos menos dinámicos. Es interesante advertir que Chile, una economía latinoamericana que tuvo mucho éxito en el último decenio al orientarse hacia la exportación, no se asemeja a las NEI de la segunda oleada del Asia oriental, con las que muchas veces se compara. Más de los cuatro quintos de sus exportaciones atañen a productos menos dinámicos, en los que alrededor de la mitad su competitividad ha ido en aumento mientras en la otra mitad ha disminuido. Chile parece así que ha estado reestructurando sus exportaciones dentro de los sectores menos boyantes en lugar de progresar hacia productos más dinámicos. La situación es casi idéntica en la Argentina, mientras que México y el Brasil han estado ganando partes de mercado en productos tanto menos dinámicos como muy dinámicos. La estructura de las exportaciones de estos dos países, sobre todo de México, se parece mucho más a la de las NEI de la segunda oleada que las de Chile y la Argentina.

E. Estrategias de desarrollo orientadas a la exportación en las NEI del Asia oriental 76/

La transformación económica del Asia oriental no ha sido un proceso espontáneo. No cabe explicarla por un conjunto peculiar y favorable de condiciones iniciales en esos países ni se ha visto impulsada únicamente, o incluso mayormente, por los incentivos y la disciplina del mercado. Más bien, en todos los países de la región se ha aplicado una política económica encaminada a reestructurar el mercado con miras a reducir la incertidumbre que se produce al

76/ Para un examen más detallado de algunos de los aspectos anotados en esta sección véase TDR 1994, cap. I de la segunda parte.

perseguir metas específicas de desarrollo 77/. Esa política se proponía no sólo hacer frente a las fallas del mercado sino también abordar diversos problemas derivados de la organización de la industria (particularmente en relación con las economías de escala y la disponibilidad de capacidad empresarial), la estructura de las instituciones públicas (sobre todo en relación con el suministro de bienes públicos) y los comportamientos inducidos por la búsqueda de rentas. En la base del éxito del Asia oriental hay todo un conjunto de instituciones que hace que la política económica guarde mucha relación con el mundo de la empresa, sin perjuicio de dejar a los gobiernos las manos libres para proponer y aplicar medidas apropiadas dirigidas a superar toda la mezcla de obstáculos institucionales y estructurales que puede frenar seriamente el proceso de inversión, el progreso tecnológico y la exportación de un país de industrialización reciente 78/.

1. Política inversora

Los gobiernos del Asia oriental han logrado garantizar ciertas condiciones básicas en materia de acumulación de capital al crear un medio macroeconómico propicio a la inversión. "Proinversora" es un mejor calificativo de la política económica del Asia oriental que "estable" o "poco inflacionaria", ya que los países de la región han experimentado, a menudo durante largos períodos, grandes déficit fiscales y por cuenta corriente, contracciones financieras y presiones inflacionarias. No obstante, si bien la política económica ha recurrido a medidas monetarias y fiscales para fortalecer la confianza de los inversores, también ha evitado cambios bruscos, con todo lo que esos cambios implican de inestabilidad e incertidumbre en detrimento de la confianza.

Entre las medidas para estimular la inversión también han figurado varios incentivos encaminados más concretamente a elevar el beneficio por encima del nivel del mercado libre 79/. Esas medidas corresponden a dos grandes categorías. Primero, en todos esos países se ha utilizado toda una gama de instrumentos fiscales, como exenciones fiscales y márgenes especiales de amortización, para aumentar los beneficios empresariales y fomentar su retención con miras a acelerar la acumulación de capital. Esas medidas fiscales fueron adoptadas por el Japón primeramente durante el decenio de 1950, se usaron mucho en las primeras etapas de la fabricación de manufacturas intensivas en trabajo de la

77/ Sobre el Japón como modelo en este particular véase D.I. Okimoto, Between MITI and the Market (Palo Alto: Stanford University Press, 1989).

78/ Véase Irfan ul Haque et al., op. cit. La cuestión de la reforma se aborda con mayor detalle en varios documentos preparados para la Conferencia de la UNCTAD "Desarrollo del Asia oriental: Lecciones para un nuevo entorno mundial" citada ya en la nota 8. Véanse en particular los trabajos de A. Singh, "Savings, Investment and the Corporation in the East Asian Miracle"; K.S. Jomo, "Lessons from Growth and Structural Change in the Second-tier South-East Asian Newly Industrializing Countries"; y T-J. Cheng, S. Haggard y D. Kang, "Institutions, Economic Policy and Growth in the Republic of Korea and Taiwan Province of China".

79/ El análisis que sigue se refiere por lo general a medidas para estimular toda la inversión, con independencia de su fuente. Los países también ofrecen incentivos específicos a la IED. Hay pocas pruebas, sin embargo, de que esos incentivos hayan tenido alguna consecuencia apreciable sobre las decisiones de las ETN en materia de inversión.

Provincia china de Taiwán, a raíz de las disposiciones para fomentar la inversión dictadas en 1960, y se emplearon con bastante éxito en la República de Corea para promover industrias intensivas en capital durante el decenio de 1970. Los incentivos fiscales también se introdujeron en una primera etapa en las NEI de la segunda oleada. La legislación de Malasia de 1958 sobre desarrollo industrial ofrecía varios incentivos tributarios y la Junta de Inversiones de Tailandia tomó medidas similares al amparo de la Ley de fomento de la inversión de 1959. Singapur, que logró su independencia en 1965, ha usado una amplia gama de incentivos fiscales para promover la inversión en toda una serie de industrias nuevas 80/.

Segundo, se ha recurrido a una combinación de medidas selectivas en materia de comercio, finanzas y competencia para crear "rentas" que, al aumentar los beneficios, acrecienten el potencial de inversión empresarial. En todas las NEI del Asia oriental, con la excepción de Hong Kong, la protección, juntamente con restricciones a la competencia entre las empresas nacionales, ha sido una fuente importante de rentas para las industrias incipientes 81/. El grado y la duración de la protección han variado mucho entre países y sectores. Por lo general, las NEI de la primera oleada parecen haber sido más selectivas en el uso de esas medidas, mientras que las de la segunda generación aplicaron en sus primeras etapas de crecimiento una estrategia más convencional de sustitución de importaciones.

Los controles de los tipos de interés y la asignación directa de crédito han sido otro instrumento usado para aumentar los beneficios. Aunque tales medidas han figurado entre las de más éxito para acelerar la formación de capital, su mayor o menor utilización y sus repercusiones variaron mucho entre unos países y otros con arreglo a la estructura de los sistemas financieros nacionales. Dichas medidas se emplearon con notable éxito en el Japón durante los decenios de 1950 y 1960 por medio de un "método indirecto de financiación", a cuyo tenor el crédito se asignaba principalmente por instituciones privadas del sector financiero siguiendo directrices públicas. En Tailandia se recurrió a un acomodo similar entre grandes conglomerados y un limitado número de bancos privados privilegiados por el Gobierno 82/. En la República de Corea se usaron créditos directos para favorecer a los grandes grupos nacionales en sectores prioritarios, aunque bajo control público, a raíz de la nacionalización del sector bancario en 1961. Los créditos dirigidos por el Estado también se emplearon, con resultados algo más contrapuestos, en Indonesia durante los decenios de 1970 y 1980 83/. La Provincia china de Taiwán y Malasia han sido más cautas en la utilización de dichas medidas, aunque en ambos casos sectores con

80/ Véase V. Tanzi y P. Shome, "The Role of Taxation in the Development of East Asian Economies", en T. Oto y A.O. Krueger (eds.), The Political Economy of Tax Reform (Chicago, Ill.: Chicago University Press, 1992).

81/ Como en muchas otras medidas parecidas, el Japón fue el primero en aplicarlas. Véase K. Yamamura, "Caveat Emptor: The Industrial Policy of Japan" en P. Krugman (ed.), Strategic Trade Policy and the New International Economics (Cambridge, Mass: MIT Press, 1986).

82/ Véase M. Rock, "Thai industrial policy: How irrelevant was it to export success?", Journal of International Development, vol. 7, N° 5, 1995.

83/ Véanse A. MacIntyre, "The Politics of Finance in Indonesia: Command, Confusion and Competition", en S. Haggard et al. (eds.), The Politics of Finance in Developing Countries (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1993); S. Sen, "Growth Centres in South-East Asia in the Era of Globalization", Documento de trabajo de la UNCTAD de próxima publicación.

grandes empresas públicas han recibido un trato preferente en forma, por ejemplo, de asignaciones directas con cargo al presupuesto público 84/.

Si bien esas medidas acrecieron el papel del ahorro empresarial en la acumulación de capital, quienes dirigían la política económica de las NEI del Asia oriental no consideraban suficiente la canalización de recursos hacia posibles inversores. No había garantía de que las empresas usasen tales recursos en inversión productiva o que todas las inversiones que se hicieran condujesen a la larga a un crecimiento rápido de la productividad. Había siempre la posibilidad de que los recursos se usasen simplemente para aumentar el consumo suntuario. Por consiguiente, los gobiernos del Asia oriental han restringido mucho ese tipo de consumo, tanto directamente al controlar, por ejemplo, las importaciones y la producción interior de artículos de lujo, como indirectamente al aplicar impuestos altos y restringir el crédito al consumo. También procuraron eliminar la inversión especulativa limitando las corrientes de capital durante las primeras etapas del desarrollo 85/.

Esta mezcla de incentivos y medidas disciplinarias ha creado y sostenido un nexo dinámico entre inversión y beneficios en todas las NEI del Asia oriental; los altos beneficios han incrementado la capacidad de las empresas para invertir, lo que a su vez ha aumentado los beneficios al elevar tanto la capacidad utilizada como la productividad. No obstante, una diferencia importante entre las NEI de la primera oleada y las de la segunda estriba en el sesgo sectorial de las medidas de apoyo al nexo entre inversión y beneficios. En las primeras, tales medidas se centraron desde una fecha temprana en la fabricación de manufacturas, inicialmente en sectores que no requerían conocimientos especializados para pasar luego a industrias más sofisticadas cuando la economía maduró. En cambio, la contribución potencial de las rentas basadas en recursos naturales al crecimiento económico del Asia sudoriental hizo que la política económica procurara sobre todo fortalecer el nexo entre beneficios e inversión en el sector primario, mientras que los esfuerzos para acelerar e intensificar el proceso de inversión en las industrias que sustituían importaciones se vieron demorados o bien se aplicaron sobre una base en buena parte ad hoc.

2. Política comercial e industrial

Habida cuenta de la escasez relativa de recursos naturales en las NEI de la primera oleada era evidente que los esfuerzos para promover las industrias de exportación tendrían que concentrarse en manufacturas intensivas en trabajo, que gozaban de la ventaja de una mano de obra sin calificar relativamente barata. No obstante, el sector manufacturero distaba de ser competitivo en los mercados extranjeros tanto en precios como en calidad, por lo que durante el decenio de 1950 los gobiernos promovieron las exportaciones mediante todo un conjunto de subvenciones, como reducción de los derechos de aduana, exenciones fiscales, créditos preferenciales a la exportación y seguro de esos créditos. Aunque estas

84/ Véanse D. Rodrik, "Getting intervention right: How South Korea and Taiwan grew rich", Economic Policy, N° 20, abril de 1995; S. Sen, op. cit.

85/ Véanse Ha-Joon Chang, The Political Economy of Industrial Policy (Basingstoke: Macmillan, 1994) y Yung Chul Park y Chi-Young Song, "Managing Capital Flows: The Experiences of Korea, Thailand, Malaysia and Indonesia", en UNCTAD, International Monetary and Financial Issues for the 1990s. Research Papers for the Group of Twenty-four, Vol. VIII (de próxima publicación).

medidas produjeron resultados encontrados y en realidad el impulso exportador flojeó algo en la República de Corea y la Provincia china de Taiwán en los años inmediatamente anteriores y posteriores a 1960, sentaron las bases para unas acciones más intensas desde principios del decenio de 1960, cuando las medidas encaminadas a aumentar los beneficios y la inversión facilitaron igualmente una promoción más sistemática de las exportaciones de manufacturas 86/. Asimismo, los gobiernos, con el fin de alcanzar los objetivos fijados a la exportación, también se vieron obligados a imponer mucha disciplina a las empresas mediante penalizaciones fiscales, retirada de licencias de importación y peor acceso al crédito.

No obstante, en el nexo entre exportación e inversión lo que caracteriza a la política económica del Asia oriental, particularmente en las NEI de la primera oleada, no es tanto la preocupación por aprovechar al máximo las ventajas de las manufacturas intensivas en trabajo, sino más bien una anticipación de las dificultades futuras que esas industrias tendrán que afrontar, como el crecimiento de los salarios y los límites tanto del crecimiento de la productividad como de la expansión de la demanda en los mercados de exportación. Superar esas dificultades requería ir creando paulatina y deliberadamente una nueva generación de industrias, con un mayor potencial de innovación, crecimiento de la productividad y dinamismo exportador. Los gobiernos del Asia oriental fomentaron la inversión en muchas de esas industrias en cada etapa del desarrollo, siempre que las considerasen adecuadas para su promoción, habida cuenta de la capacidad tecnológica y de gestión existente 87/.

Además de estimular la inversión, los gobiernos, particularmente en las NEI de la primera oleada, promovieron activamente que se creara una industria de bienes de capital. Entre las medidas aplicadas figuraban el restablecimiento de restricciones a la importación, la anulación de las exenciones fiscales en la importación de ciertos bienes intermedios y de capital y mayores créditos fiscales a la inversión de las empresas que adquirirían maquinaria de producción nacional. Además, se aplicó una política encaminada a implantar una capacidad tecnológica en el plano nacional y sectorial e incluso a nivel de empresa. En las NEI de la primera generación, los incentivos fiscales y de otra índole para

86/ En la República de Corea y en los primeros años del decenio de 1960, por ejemplo, se hizo toda una serie de reformas institucionales tales como el establecimiento de la Korea Trade Promotion Corporation, la celebración todos los meses de una conferencia de promoción de las exportaciones y la introducción de un sistema por el que se fijaban metas a la exportación. Véase S. Haggard et al., "Policy Reform in Korea", en R.H. Bates y A.O. Krueger (eds.), Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform: Evidence From Eight Countries (Oxford: Blackwell, 1993).

87/ Ese tipo de intervención se ha visto oscurecido por argumentos sobre la efectividad de la política industrial de países en una etapa más avanzada de desarrollo. A diferencia de los países desarrollados, casi ningún país en desarrollo opera inicialmente en la frontera tecnológica de la mejor práctica internacional. Por consiguiente, la promoción del desarrollo industrial no ha consistido en "escoger a los vencedores" en una incierta carrera tecnológica basada en la innovación. Para un análisis más detallado y una reseña de los mucho que se ha escrito sobre la experiencia de las NEI de la primera oleada a la hora de coordinar nuevas iniciativas de inversión véase el cap. I de la segunda parte del TDR 1994.

la formación empresarial se completaron con un programa nacional de capacitación más detallado que confería mucha importancia a los estudios técnicos en la enseñanza superior y a la mayor participación de la industria en la formación profesional. También se recurrió mucho a medidas para facilitar las actividades locales de I + D, entre otras cosas, mediante subvenciones financieras directas, particularmente cuando los proyectos eran grandes y arriesgados. Tanto en la República de Corea como en la Provincia china de Taiwán, así como más recientemente en las NEI de la segunda oleada, se recurrió asimismo a la política regional para respaldar los progresos tecnológicos y la diversificación de la estructura industrial, por ejemplo, mediante parques científicos y polígonos industriales especiales 88/.

Preocupados por el hecho de que los inversores no adoptasen quizá una perspectiva a plazo suficientemente largo en la mejora de la industria, los gobiernos de todo el Asia oriental han asumido un papel más directo en el proceso de inversión; entre otras medidas, han fomentado las fusiones y restringido la entrada en sectores específicos, promovido cárteles para fines específicos tales como normalización, especialización y exportación, y efectuado inversiones públicas directas en la industria. En algunos países, especialmente en el Japón y la República de Corea, en el logro de esos objetivos han trabajado unas poderosas burocracias económicas en estrecha colaboración con los grandes grupos empresariales nacionales. En la Provincia china de Taiwán, Indonesia y Malasia se ha hecho una labor de coordinación similar, pero en el contexto de un gran sector industrial público. Sin embargo, la coordinación no significó menos competencia. La rivalidad comercial ha sido muchas veces intensa y casi siempre los incentivos para elevar los beneficios han estado muy vinculados a la calidad de los resultados 89/.

Conforme las industrias mejoraban su capacidad tecnológica y de gestión y se volvían competitivas internacionalmente, la protección y otras formas de apoyo se retiraban gradualmente. La gama de los incentivos y de las normas que había que cumplir se revisó para impulsar a las empresas de esos sectores hacia el mercado internacional a fin de crear una nueva generación de exportadores que obtuvieran las divisas necesarias para importar los bienes de capital requeridos por la siguiente generación de industrias incipientes. Como consecuencia de ese proceso, en todo momento ha habido en las economías del Asia oriental medidas proteccionistas y de incentivos a la exportación para industrias en diverso grado de madurez, fenómeno que a veces se describe equivocadamente como un "régimen de incentivos neutrales". Por tal motivo, no se produjo la dicotomía tradicional entre una estrategia de sustitución de importaciones y otra de promoción de las exportaciones, ya que ambas constituían parte integrante de una única estrategia que se proponía acelerar la inversión y la productividad a largo plazo y acrecentar el ritmo de la innovación 90/.

88/ S. Lall, "The Creation of Comparative Advantage: The Role of Industrial Policy" en I. ul Haque et al., op. cit.; y los trabajos sobre la República de Corea de Linsu Kim y sobre la Provincia china de Taiwán de Chi-Ming Hou y San Gee en R. Nelson (ed.), National Innovation Systems: A Comparative Analysis (Nueva York: Oxford University Press, 1993).

89/ Véase A. Singh, "The causes of fast economic growth in East Asia", UNCTAD Review 1995 (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.95.II.D.23).

90/ Véanse M. Kagami, The Voice of East Asia: Development Implications for Latin America (Tokio: Instituto de Economía del Desarrollo, 1995); y L.K. Mytelka, "Learning, Innovation and Industrial Policy: Some Lessons from Korea", en M. Storper, G. Thomadakis y H. Tsipouri (eds.), Industrial Policies for Latecomers (Londres: Routledge, de próxima publicación en 1997).

Aunque ese progreso industrial se registró por doquier en el Asia oriental, su ritmo difirió en los distintos países como también variaron los resultados. Las economías de Hong Kong y Singapur eran demasiado pequeñas para apoyar todo un conjunto de industrias pesadas de gran tamaño, por lo que el alcance de su política industrial fue mucho más limitado. El progreso fue con todo mucho más rápido en Singapur que en Hong Kong, en buena parte porque el primero utilizó una serie de medidas para complementar al mercado y establecer una capacidad tecnológica y empresarial que respaldara el cambio hacia actividades de tecnología avanzada 91/. A pesar de que ambas aplicaron una política de mejora industrial más detallada, también se encuentran diferencias instructivas entre la Provincia china de Taiwán y la República de Corea. En particular, la ausencia de grandes empresas nacionales en la primera, por causa sobre todo de factores políticos, hizo que la política económica se centrara en el plano industrial en la pequeña y mediana empresa, por un lado, y en la empresa pública, por el otro, en un grado que no se dio en la República de Corea. Tales diferencias se reflejan claramente en sus diferentes estructuras de exportación examinadas antes.

Asimismo, es importante reconocer que en ese proceso se cometieron errores. No obstante, quienes dirigieron la política económica fueron capaces de aprender de esas equivocaciones en las disposiciones posteriores de fomento industrial. En la República de Corea, por ejemplo, el progreso se vio obstado en el sector textil en los últimos años del decenio de 1970 por medidas que perjudicaban a quienes quisieran entrar en el sector, especialmente si eran PYMES. Los pasos para corregir esos errores se dieron a finales del decenio de 1980, lo que permitió entonces a la industria textil mejorar su competitividad en los segmentos más altos del mercado. La experiencia adquirida en este particular también resultó provechosa para mejorar la industria electrónica 92/.

En las NEI de la segunda oleada la diversificación de las exportaciones de productos primarios recibió mucho apoyo público mediante incentivos a la inversión y el financiamiento de aquella efectuada en los sectores basados en los recursos 93/. No obstante, aunque con retraso respecto de las NEI de la primera generación, su abandono reciente de las exportaciones primarias sugiere que ellas también han estado aplicando una política industrial encaminada a promover las exportaciones de manufacturas más allá de lo que dictan las señales del mercado. Ese cambio empezó en Malasia después de que se adoptara en 1968 una ley sobre los incentivos a la inversión pero se hizo más sistemático desde 1985, cuando se otorgaron incentivos más generosos a las inversiones del sector manufacturero y a sus exportaciones 94/. En Tailandia empezó en el decenio de 1970, cuando los incentivos fiscales y las disposiciones crediticias se encauzaron hacia la promoción de manufacturas para su exportación. En Indonesia

91/ Véase S. Lall, "Creating comparative advantage: Country experiences", en I. ut Haque et al., op. cit.

92/ Véase L. Mytelka, op. cit.

93/ Véanse el informe de la secretaría de la UNCTAD, "Analysis of National Experiences in Horizontal and Vertical Diversification, including the Possibilities for Crop Substitution: Malaysia" (UNCTAD/COM/73), Ginebra, diciembre de 1995; J. Mayer, "Learning sequences and structural diversification in developing countries", Journal of Development Studies (de próxima publicación).

94/ Véanse S. Lall, "Malaysia: Industrial success and the role of government", Journal of International Development, Vol. 7, N° 5, 1995; R. Rasiyah, op. cit.

se demoró hasta mediados de la década de 1980, cuando sus exportaciones tradicionales se resintieron del choque de los precios del petróleo; entonces se recurrió a la política cambiaria como instrumento principal 95/. No obstante, en todos esos países, tal como se examinó con mayor detalle en el capítulo anterior, las influencias regionales del Japón y de las NEI de la primera oleada también desempeñaron un papel muy importante en el crecimiento ulterior de las exportaciones de manufacturas, desde 1985 en adelante.

Desde hace poco, las NEI de la segunda oleada, mediante una política industrial más selectiva, han empezado a diversificar su producción y desarrollar un sector de bienes de capital. Especialmente desde 1988, Malasia ha procurado pasar de manera concertada a actividades de mayor valor añadido intensificando los vínculos con la oferta local, revisando sus sistemas de incentivos para fomentar exportaciones con tecnología más avanzada y fortaleciendo la base de recursos humanos, entre otras cosas, mediante formación e I + D. Los intentos de Indonesia para progresar industrialmente se han centrado en la siderurgia y la industria aeronáutica. Los resultados, sobre todo en esta última, han sido impresionantes; el fabricante público de aeronaves ha avanzado mucho en competencia tecnológica y en los conocimientos correspondientes, mostrando una capacidad notable para desarrollar unas estrechas relaciones empresariales con los principales fabricantes de aviones del mundo, especialmente mediante la subcontratación. Las crecientes exportaciones de productos fabricados en gran escala son un claro resultado de esa política. No obstante, el coste de tales proyectos ha sido muy elevado y todavía tienen que crearse los vínculos hacia atrás y hacia adelante que son menester para lograr un desarrollo más sostenido y de base más amplia; más recientemente, quienes dirigen la política económica han designado una gama más amplia de sectores en los que ha de centrarse el progreso industrial. Aunque Tailandia ha sido el menos agresivo de los tres países en su política industrial, desde poco antes de 1980 se redoblaron los esfuerzos para fortalecer el sector de bienes de capital, entre otras cosas, mediante una mayor protección. Asimismo, esa política se ha dirigido más a empresas y sectores concretos y va acompañada de mayores condiciones. Este cambio ha coincidido también con una mejor coordinación de las acciones regionales, industriales y en materia de inversión, tal como se traduce, por ejemplo, en el Proyecto sobre el litoral oriental 96/.

El reto del progreso industrial ha llevado a las NEI de la segunda oleada a aplicar medidas que emplearon antes las de la primera generación. Tales medidas han suscitado muchos debates sobre si las industrias beneficiarias están estratégicamente vinculadas con el resto de la economía y son aquellas que pueden respaldar adecuadamente los esfuerzos de industrialización. A pesar de las fallas habidas en esa política, cabe poca duda de que la transformación

95/ Véase Y. van der Meulen Rodgers, "Indonesia's macroeconomic and trade performance", The Journal of Developing Areas, Vol. 30, N° 2, enero de 1996; H. Hill, "Indonesia: from 'chronic dropout' to 'miracle'?", Journal of International Development, Vol. 7, N° 5, 1995.

96/ Las diversas medidas de política económica descritas en este párrafo se exponen con mayor detalle en los correspondientes estudios sobre países que figuran en la parte III de UNCTAD, Expansion of Trading Opportunities to the Year 2000 for Asia-Pacific Developing Countries: National Strategies and Institutional Frameworks for Export Expansion (Nueva York: Naciones Unidas, 1995).

estructural lograda ha sido bastante mayor de lo que hubiera sido posible de contarse exclusivamente con las fuerzas del mercado y la iniciativa privada. Sin embargo, las medidas no se han diseñado y aplicado en el contexto de una estrategia industrial amplia o mediante una estructura institucional hecha a medida, del tipo que se encuentra en las NEI de la primera oleada, y sigue habiendo incertidumbre sobre cómo discurrirá en lo futuro el progreso industrial de esos países.

3. Inversión extranjera directa y política tecnológica

No es fácil - y a veces resulta imposible - establecer y desarrollar grandes industrias nuevas, particularmente en los sectores de exportación, sin alguna forma de ayuda tecnológica y de otro tipo por parte de empresas de los países industriales avanzados. Sin embargo, esa ayuda puede otorgarse de muchos modos. Asimismo, sin medidas apropiadas que fortalezcan la base tecnológica nacional, es poco probable que el acceso a la tecnología extranjera sostenga por sí sólo un crecimiento económico rápido.

Tal como se examinó con mayor detalle en el TDR 1994, tanto la República de Corea como la Provincia china de Taiwán eligieron deliberadamente aprovecharse del capital extranjero por vías distintas de la IED, una opción que también supuso recurrir a otras formas de transferencia de tecnología. La retroingeniería de los bienes importados, la obtención de tecnología mediante licencias y la fabricación de equipo original fueron elementos que se usaron ampliamente todos ellos como parte de una estrategia encaminada a impulsar la experiencia y los conocimientos tecnológicos del país. La asistencia empresarial y técnica de empresas japonesas también desempeñó un papel importante. Por ejemplo, en la República de Corea subcontratas entre el grupo de industrias pesadas Hyundai y los astilleros Kawasaki fueron acompañadas del suministro de diseños comprobados y la capacitación de ingenieros y técnicos tanto sobre el terreno como en el Japón. Igualmente, la acerería Nippon Steel actuó como consultor técnico en una etapa crucial del desarrollo de POSCO, la empresa siderúrgica pública. En esos sectores el país estableció una industria de categoría mundial en el transcurso de un decenio 97/. Sin esa asistencia, la tarea de acortar distancias hubiera resultado ciertamente más difícil. Sin embargo, en todos los casos el Gobierno facilitó servicios públicos de información así como apoyo directo a las empresas nacionales que estaban en tratos con compañías extranjeras ejerciendo un gran poder de mercado en la transferencia de tecnología.

También en la República de Corea, donde las medidas públicas para apoyar el progreso industrial se centraron en fortalecer la capacidad nacional, se recurrió mucho a restringir la IED para proteger los grandes grupos empresariales del país (chaebols). Sin embargo, cuando se autorizó, la IED desempeñó un cometido importante, en particular como fuente de divisas en las zonas industriales francas; y la simple amenaza de que podía autorizarse una inversión de esa índole en un determinado sector era suficiente para que los productores nacionales se sometiesen a una disciplina. Cuando se permitió recibir IED, se utilizaron ampliamente acuerdos sobre contenido nacional mínimo y la selección de tecnología, con pleno respaldo público 98/. Medidas similares

97/ Para una explicación más detenida véase A.H. Amsden, Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization (Nueva York: Oxford University Press, 1989), caps. 11 y 12.

98/ Para una descripción de esa política hasta los primeros años del decenio de 1980, véase Junta de Planificación Económica, Libro Blanco sobre la inversión extranjera (Oegoogin Tooja Baesuh) (Seúl: Gobierno de Corea, 1981).

también se emplearon a menudo en la Provincia china de Taiwán; aunque allí el espacio entre las PYMES y el sector público dejaba más margen a las ETN y, por ende, permitía una política más flexible respecto de la IED, la lista de sectores donde estaba prohibida la inversión extranjera estuvo en vigor hasta casi 1990.

En ambas economías el progreso industrial permitió durante el último decenio una actitud más liberal ante la IED, en consonancia con sus niveles más altos de industrialización y la aparición de sus propias ETN. En Singapur, que contaba con escasa tradición de espíritu empresarial local pero donde había una actividad de reexportación floreciente, la industrialización orientada hacia las exportaciones se basó mucho en las ETN. No obstante, la política económica apuntó después a actividades específicas de fabricación y servicios mediante muchos incentivos y la implantación de sistemas de capacitación y de instituciones de I + D financiadas con fondos públicos, con el fin de lograr que la participación de las ETN fuese la más adecuada. En acusado contraste con la política seguida en esas tres economías sin excepción se encuentra el enfoque de laissez-faire ante la IED adoptado por Hong Kong, que, tal como se examinó antes, ha sido la NEI del Asia oriental con menos éxito en materia de industrialización. No obstante, a pesar de que Hong Kong sigue creciendo y prosperando, es dudoso que constituya un ejemplo digno de ser imitado por otros países en desarrollo:

En vista de las excepcionales circunstancias iniciales del territorio, el laissez-faire no sería por sí solo suficiente para conducir en un país en desarrollo corriente al progreso industrial o exportador del tipo habido en Hong Kong. Asimismo, la ausencia de intensificación industrial y la mucha desindustrialización a lo largo del tiempo obedecen directamente a la falta de política industrial y, al no contar con un gigantesco y floreciente país vecino, una política similar se consideraría nada conveniente en otros países en desarrollo. En suma, ese caso no ofrece de manera concluyente un argumento de carácter general a favor de una política totalmente liberal en materia de comercio o de IED 99/.

Hasta la fecha, el modo de proceder ante la IED de las NEI de la segunda oleada se asemeja más al de Hong Kong que al de las otras NEI de la primera generación, aunque últimamente la diferencia parece haberse acortado. Desde muy temprano se atrajo hacia el sector primario una IED orientada a la exportación, pero en el sector manufacturero tal cosa sólo empezó a hacerse en el decenio de 1970; las medidas se intensificaron en la década siguiente con toda una serie de incentivos fiscales, menores requisitos sobre la propiedad y disposiciones más flexibles sobre la transferencia de beneficios y el establecimiento de zonas industriales francas 100/. Estas medidas, unidas a la fuerte dinámica regional, hicieron que aumentaran las exportaciones del modo examinado ya en este capítulo. No obstante, sólo se ha hecho un uso limitado de otras vías para acceder a tecnología extranjera, habiendo faltado una política industrial más dinámica que estableciera sectores nacionales más sólidos, en parte por

99/ S. Lall, "Industrial strategy and policies on foreign direct investment in East Asia", Transnational Corporations, Vol. 4, N° 3, diciembre de 1995, pág. 12.

100/ En Malasia, por ejemplo, para las empresas que exportan más del 80% de su producción no hay ningún requisito sobre participación local en el capital social pero ese requisito aumenta conforme la parte que se exporta disminuye.

complejos factores políticos internos. En los últimos años, por causa, entre otras cosas, de la preocupación por esa gran dependencia de la IED, han empezado a tomarse medidas más específicas que se parecen más a las adoptadas en las NEI de la primera oleada, como el uso de acuerdos sobre contenido local mínimo, incentivos mejor elegidos para atraer actividades de mayor valor añadido y esfuerzos más denodados para captar los beneficios que pueden derivarse de la IED en materia de formación y de I + D.

F. Algunas lecciones para la política económica

Habida cuenta de la variedad de experiencias en el Asia oriental sería un error sacar conclusiones y lecciones de un sólo trazo para otros países. No obstante, los cambios estructurales que acompañaron a esas experiencias son bien conocidos después de dos siglos de desarrollo industrial. Lo que distingue a esas economías de la industrialización anterior es el ritmo de cambio tan rápido y sostenido durante varios decenios.

Ciertamente, la tendencia de los últimos años a polarizar el desafío que plantea el desarrollo en una serie de opciones contrapuestas - Estado o mercado, desarrollo orientado al exterior o desarrollo orientado al interior, crecimiento dirigido por la inversión o crecimiento dirigido por las exportaciones - encuentra poca justificación en tales experiencias. Casi todas esas economías han seguido una estrategia orientada hacia la exportación combinada con una protección interior en grado diverso y han procedido así por motivos sabidos, en particular, para superar las limitaciones de balanza de pagos que en muchos otros países en desarrollo han impedido un crecimiento económico rápido. Pero, además, la mejora de las estructuras de exportación en consonancia con los cambios en la competitividad ha formado parte integrante de un afán más general por acrecentar la capacidad industrial y tecnológica.

El mercado mundial ha sido una fuente importante de disciplina en ese proceso. Si embargo, el éxito logrado en el progreso industrial no ha sido el resultado espontáneo de las fuerzas del mercado. Al contrario, del análisis de este capítulo y del anterior cabe concluir que el rápido crecimiento económico obedeció a una mezcla de medidas de política económica para acelerar y coordinar la inversión y promover la exportación. Esas medidas se diseñaron y aplicaron de muchas maneras para ajustarse a diferentes niveles de desarrollo económico, distintas disponibilidades de recursos y circunstancias macroeconómicas dispares.

Incluso en las primeras etapas de industrialización, cuando las posibilidades de exportar se encontraban en las manufacturas que requieren pocos conocimientos especializados, los bajos salarios y la aportación respectiva de los factores entonces vigente no se consideraban como la base de un crecimiento sostenido. Más bien, el incremento de la productividad fue una parte integrante de la promoción de las exportaciones en esa etapa. Sin embargo, en vista de las restricciones derivadas de la balanza de pagos y los límites para exportar manufacturas que requieren pocos conocimientos, se aplicó en una etapa relativamente temprana de la industrialización un complejo programa de industrias incipientes a fin de introducir capacidad y experiencia en aquellos sectores de bienes de consumo, de capital e intermedios que exigen conocimientos más especializados. Las diferencias en el diseño y aplicación de esos programas explican en buena parte los distintos resultados económicos, sobre todo entre las NEI de la primera oleada y las de la segunda. En algunos casos, como en Singapur, se puso el acento en particular en el capital humano, mientras que en otros, como en la Provincia china de Taiwán y Malasia, el sector público

desempeñó un papel central de coordinación; y también hubo países en que el Estado contribuyó a que aparecieran grandes empresas privadas, a menudo muy vinculadas al sector financiero, como en la República de Corea y Tailandia, con miras a obtener mayores resultados en la mejora y diversificación de la producción y las exportaciones industriales. Como estas nuevas industrias estaban destinadas a convertirse en la generación siguiente de los sectores de exportación, la política comercial también empezó a estar más relacionada con la política industrial y la tecnológica. En el Asia oriental ello supuso modificar en el momento oportuno la estructura de los incentivos hacia la promoción de exportaciones mediante cambios en la política arancelaria y la vinculación del apoyo fiscal y crediticio a los objetivos en materia de exportación. En los casos de mayor éxito las medidas de liberalización se fueron aplicando de tal suerte que incrementaron gradualmente la presión de los mercados internacionales para mejorar la eficiencia productiva y la calidad de los productos.

Como los nuevos conocimientos y la nueva tecnología se traducen en nuevo equipo de capital, todos esos programas han ido de la mano con un ritmo de inversiones rápido. Sin embargo, la política económica de los países del Asia oriental ha evolucionado con el carácter cada vez más sofisticado de la actividad industrial, condicionándose de manera creciente a criterios de desempeño específico en esferas tales como formación e I + D. A plazo más largo y en las economías de mayor éxito ha ido surgiendo una red más densa de instituciones privadas y públicas que se ocupan de dirigir el progreso tecnológico y los avances en materia de organización en todos los niveles de la sociedad.

El afán por fortalecer la capacidad empresarial y tecnológica nacional no se ha ido desarrollando aisladamente; el uso de tecnología ha constituido parte esencial del proceso por el que se han acortado distancias. El papel de las importaciones de bienes de capital en etapas cruciales de la industrialización ha sido considerable en todas las economías del Asia oriental, pero también se ha empleado con éxito la IED para complementar las fuentes internas de crecimiento y compensar las deficiencias en tecnología y organización. No obstante, el papel de la IED en el nexo entre exportación e inversión resultó ser complejo. El mayor o menor grado en que se recurrió a esa inversión varió mucho entre unos países y otros y, al rechazarse la hipótesis de que las filiales extranjeras reportaban ventajas automáticas, se hizo un planteamiento estratégico que vinculaba la IED a una estrategia de desarrollo nacional más amplia, particularmente en relación con las exportaciones y el progreso industrial. En este aspecto, la actitud adoptada respecto de las empresas nacionales, con su mezcla de incentivos y controles, se extendió a las filiales extranjeras. No obstante, el éxito logrado por las mayores NEI de la primera oleada en la reducción de su dependencia del capital exterior al mismo tiempo que conseguían mejorar la capacidad nacional distingue esa experiencia hasta ahora de la de las NEI de la segunda generación.

En la base de esos casos de desarrollo tan conseguido se halla una serie de vínculos institucionales y de redes individuales más informales que conectan los sectores público y privado, permitiendo que circule información entre las empresas y el Gobierno sin comprometer la capacidad de la política económica para proponer y aplicar metas de desarrollo aun cuando no coincidan con intereses empresariales concretos más limitados. Se ha acuñado el término "Estado desarrollista" para describir el conjunto de instituciones públicas, implantación de capacidad y política económica que explican ese aspecto del crecimiento del Asia oriental. Sin embargo, unas instituciones públicas competentes no habrían podido establecer un sistema eficaz de relaciones entre

empresas y gobiernos si no hubieran existido en contrapartida unos agentes económicos privados comparables. Por lo general, en el desarrollo del Asia oriental ha sido esencial el fortalecimiento de una clase empresarial propia mediante unos mayores beneficios y la introducción de toda una serie de incentivos y controles para canalizarlos hacia nuevos proyectos de inversión, en particular aquellos que se orientaban a la exportación y podían beneficiarse de las medidas oficiales y oficiosas de promoción de esta última.

Anexo al capítulo II

RECURSOS NATURALES, ELABORACION Y DIVERSIFICACION DE LAS EXPORTACIONES

Las diferencias entre los países en recursos naturales y calidad de la fuerza de trabajo plantea la cuestión de hasta qué punto esos factores pueden explicar los diferentes resultados de los países en desarrollo en la diversificación de sus exportaciones; y cuando así ocurra, ¿debería ser el fortalecimiento de la base de recursos humanos, más bien que la política comercial e industrial, la preocupación principal de la estrategia de crecimiento de los países en desarrollo que dispongan de buenos recursos naturales?

Los resultados de una regresión transversal en 80 países desarrollados y en desarrollo de la composición de sus exportaciones con respecto a su capital humano y recursos naturales sugieren que estas variables son importantes para determinar dicha composición 101/. En particular, el disponer de recursos naturales y tener, en cambio, una base deficiente de recursos humanos parece ser perjudicial para la diversificación de unas exportaciones centradas en productos primarios sin transformar. La información, sin embargo, que se tiene sobre el vínculo entre elaboración y diversificación del sector primario y la política comercial no es concluyente. Con todo, una posible conclusión de esos datos es que las economías que estén bien dotadas de recursos naturales, más bien que considerar ese hecho como un obstáculo a su industrialización, deberían proponerse un mejor aprovechamiento de los ingresos de exportación que reporten esos recursos y, siempre que sea posible, semitransformarlos para su exportación fortaleciendo su acervo de capital humano y liberalizando el comercio. Tal cosa se considera a veces que constituye una repetición de la experiencia de las NEI de la segunda oleada del Asia oriental 102/.

No obstante, como una combinación de recursos naturales y una base bien desarrollada de recursos humanos no conduce automáticamente a la diversificación de las exportaciones, las medidas específicas que se requieren para facilitar esta última merecen más atención. Una comparación de la experiencia del Asia oriental y América Latina - regiones con recursos humanos parecidos - en materia de diversificación de las exportaciones en varias esferas puede ilustrar ese extremo.

La parte A del gráfico A-1 muestra las diferencias que existen en la estructura de las exportaciones de productos de la madera entre algunos países de cada una de esas dos regiones que exportan muchos de esos productos. Las partidas exportadas se desglosan por actividades (grupos de productos) con distinto grado de elaboración, desde pasta de madera y astillas o virutas, pasando por papel, cartón y manufacturas de madera hasta muebles, y maquinaria conexas para papeleras. Las perspectivas del mercado a más largo plazo y el crecimiento de la productividad varían directamente con el grado de elaboración

101/ Véase J. Mayer, "Is having a rich natural resource endowment detrimental to export diversification?" (UNCTAD/COM/RDS/5) Ginebra, abril de 1996.

102/ Véase, por ejemplo, Las perspectivas económicas globales y los países en desarrollo, 1996 (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1996), cap. 4.

Gráfico A-1

Diversificación de las exportaciones en algunos países de las industrias
basadas en la madera

Gráfico A-2

Diversificación de las exportaciones en algunos países de las industrias
basadas en el hierro

que entrañan tales actividades. El gráfico indica para cada país exportador su porcentaje en las importaciones de la OCDE de todos los grupos de productos. Se advierte que mientras las exportaciones de Chile a aquélla se concentran casi totalmente en el escalón inferior de la elaboración (madera para pasta, especialmente en forma troceada, y alguna pasta) y las del Brasil son en forma de pasta, las exportaciones forestales de Malasia consisten enteramente en madera contrachapada y mobiliario. Las exportaciones de la Provincia china de Taiwán tienen una estructura similar a la de Malasia, aunque en contraste con los demás países examinados se basan casi totalmente en madera importada. El gráfico también muestra la estructura de las exportaciones de dos productores de madera de la zona templada (Finlandia y Suecia), que está sumamente diversificada hacia los productos más elaborados.

Las exportaciones de las industrias relacionadas con el hierro (mineral y concentrados de hierro, productos siderúrgicos y maquinaria para labrar el metal) son similares en su estructura, también con diferencias apreciables entre los países del Asia oriental y los latinoamericanos (véase la parte A del gráfico A-2). Tales diferencias obviamente no pueden explicarse en términos de capital humano. Más bien, la ventaja de las economías del Asia oriental se fueron introduciendo gradualmente con los años gracias al desarrollo de su industria. La parte B del gráfico A-2 muestra cómo la estructura de las exportaciones de la República de Corea y de la Provincia china de Taiwán, consideradas en conjunto, ha cambiado desde 1963 como consecuencia de ese desarrollo.

Para explicar tales diferencias en la diversificación de las exportaciones es menester examinar la índole del progreso tecnológico en esos sectores. En particular, la tecnología que se requiere para desarrollar industrias basadas en recursos naturales viene muchas veces determinada por las condiciones específicas de la producción local. En esas circunstancias cabe propugnar una política de I + D que tenga muy presentes los intereses de los productores locales. Asimismo, el vínculo tan estrecho entre tecnología y formación profesional indica también que es probable que la capacitación en la propia empresa revista importancia. En consecuencia, la diversificación de las exportaciones exige medidas apropiadas en materia de tecnología y formación para mejorar la capacidad técnica, empresarial y de organización de los productores nacionales; la transferencia de tecnología desde los países desarrollados puede complementar esos esfuerzos pero rara vez sustituirlos.

Un ejemplo de desarrollo de tecnologías nacionales basadas en la investigación en el sector primario es el de Malasia, sobre todo en la producción de coco y aceite de palma pero también en actividades de transformación de la madera. Hay dos aspectos en la estrategia de ese país dignos de mención: la I + D se ha financiado a menudo con gravámenes o derechos específicos sobre la producción o las exportaciones o ambas cosas a la vez; y ha habido una estrecha cooperación entre el sector público y el privado tanto en la financiación como en la organización de la I + D 103/. En la industria maderera ésta se ha completado con medidas de promoción de las exportaciones así como con restricciones a la exportación de madera simplemente troceada. Por lo que atañe a la industria siderúrgica de la República de Corea y de la Provincia china de Taiwán, la política industrial ha contribuido al progreso del sector secundario, con asistencia técnica, entre otras cosas, para usar tecnología importada, con una I + D encaminada a promover mejoras tecnológicas y empresariales, y con una

103/ Véase UNCTAD, "Analysis of national experiences ..." (UNCTAD/COM/73).

capacitación de la mano de obra. En ambas economías la estrecha colaboración entre el sector privado y el público parece haber sido un elemento crucial 104/. Quizá sea también revelador el hecho de que el reciente éxito de Chile en la diversificación de sus exportaciones agrícolas haya entrañado también un tipo de política industrial más intervencionista que se extendió a sus sectores de la madera y el metal 105/.

104/ Sobre los progresos realizados por la siderurgia en la República de Corea véase A. Amsden, Asia's Next Giant ...; sobre la Provincia china de Taiwán véase R. Wade, Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1990).

105/ Véase Banco Mundial, op. cit., pág. 54.

Capítulo III

LAS RESPUESTAS AL NUEVO ENTORNO MUNDIAL

A. Introducción

La experiencia del Asia oriental examinada en los dos capítulos anteriores brinda algunas lecciones interesantes sobre cómo unas economías pobres que dependen de sus recursos naturales pueden lograr una transición efectiva a manufacturas intensivas en trabajo y luego a industrias manufactureras más complejas y esenciales para conseguir un alto nivel de vida. La orientación de las exportaciones ha desempeñado un papel importante en ese proceso. En sus etapas iniciales de industrialización, las NEI de la primera oleada de la región dependían de manera crucial del crecimiento rápido de las exportaciones de manufacturas intensivas en trabajo a los principales países industriales. Tal cosa les permitió aprovechar al máximo su relativa abundancia de mano de obra semicalificada y sin calificar, y pasar a sectores intensivos en conocimientos especializados y capital sin las limitaciones de la balanza de pagos para la acumulación de capital y la transferencia de tecnología. La aplicación de esa estrategia de desarrollo orientada a la exportación requirió una intervención pública considerable como parte de la política industrial a largo plazo.

No obstante, se aduce a menudo que otros países en desarrollo no pueden repetir la experiencia del Asia oriental en razón de los cambios que se han producido en el entorno mundial en materia de comercio. Esos argumentos revisten por lo general dos formas. La primera es la del argumento de la falacia de la composición 106/. Sostiene esa tesis que el éxito de las exportaciones de los países del Asia oriental se ha basado en el fracaso de otros países en desarrollo para competir de manera efectiva en los mercados de los países industrializados, a los que se dirigía el grueso de las exportaciones. Al poner más el acento en el crecimiento impulsado por la exportación, surge la cuestión de si un impulso exportador simultáneo de gran número de países en desarrollo, incluidos sobre todo aquellos con grandes economías, puede llevar a todos al éxito. Por separado, un pequeño país en desarrollo puede aumentar mucho sus exportaciones a los países industrializados sin inundar el mercado ni reducir seriamente los precios mundiales de los productos de que se trate. Sin embargo, ello puede no ser cierto para los países en desarrollo en su conjunto. Si todos los países en desarrollo se convirtieran en grandes exportadores de manufacturas intensivas en trabajo, se correría el riesgo de un deterioro de la relación de intercambio en tanto en cuanto los beneficios de todo incremento del volumen de las exportaciones podrían verse compensados con creces por unos menores precios de exportación; en otras palabras, existirá el riesgo de "un crecimiento empobrecedor", para usar el término acuñado por Bhagwati años ha 107/. Algunos

106/ Este argumento fue expuesto por primera vez por W. Cline, "Can the East Asian Model of Development be Generalized?", World Development, Vol. 10, N° 2, febrero de 1982. Véase también R. Faini, F. Clavijo y A. Senhadji-Semlabl, "The Fallacy of Composition Argument: Does Demand Matter for LDC Manufactured Exports?", CEPR Discussion Paper N° 499, Londres, diciembre de 1990.

107/ Jagdish Bhagwati, "Immiserizing Growth: A Geometrical Note", The Review of Economic Studies, Vol. XXV (3), junio de 1958.

estudios han incluso sugerido que ya se está registrando ese empeoramiento de la relación de intercambio, aunque sin haber alcanzado todavía el punto del crecimiento empobrecedor.

En apoyo de esa tesis se señalan dos aspectos más. El primero es que el crecimiento del mundo desarrollado se ha frenado considerablemente en los últimos 20 años. Mientras las economías de los países de la OCDE crecieron a una tasa anual de casi 5% en 1960-1973, en los dos últimos decenios ese crecimiento fue por término medio de 2,5%. El segundo aspecto es que muchas industrias intensivas en trabajo ya fueron eliminadas en los países desarrollados cuando las NEI del Asia oriental lograron penetrar con éxito en esos mercados. Una mayor penetración podría encontrar resistencias en vista de los crecientes problemas laborales que hay en los países avanzados, con mucho desempleo y bajos salarios para la mano de obra no calificada, entre otras cosas.

El segundo argumento contra la repetición del éxito del Asia oriental en materia de exportación es más directo y se refiere a la autonomía de la política económica de cada país. Se alega a menudo que la intensificación de la disciplina comercial multilateral y la ampliación de su alcance como consecuencia de la Ronda Uruguay impiden usar algunos instrumentos económicos que son esenciales para apoyar y proteger a las industrias que desempeñaron un papel central en los buenos resultados de las exportaciones de aquella región. Según ese parecer, la única opción viable es integrarse activa y plenamente en la economía mundial mejor que intentar una estrategia más selectiva con arreglo a las pautas del Asia oriental.

En este capítulo se estudian tales cuestiones. No cabe duda de que la economía mundial ha estado registrando cambios apreciables, algunos de los cuales pueden entrañar dificultades para repetir la experiencia tan positiva de las NEI del Asia oriental. Es indispensable comprender bien las posibles nuevas limitaciones para evitar errores en la estrategia del crecimiento orientado al exterior que ahora están adoptando muchos países en desarrollo. Sin embargo, esto no significa que la experiencia del Asia oriental de industrialización basada en las exportaciones no tenga interés. Los propios cambios del entorno mundial del comercio brindan también oportunidades nuevas, que no tuvieron las NEI de la primera oleada en sus etapas iniciales. Los países en desarrollo dependen hoy menos del comercio con los países desarrollados de economía de mercado ^{108/} de lo que lo hicieron las NEI del Asia oriental en razón de que el éxito mismo de estas últimas ha abierto nuevas posibilidades comerciales a otros países en desarrollo. De modo más general, tal como se dijo en el capítulo I, la gran diversidad de su industrialización deja mucho más margen para expandir el comercio entre los países en desarrollo, ofreciendo la posibilidad de unos procesos de industrialización que se refuercen entre sí con arreglo al progreso en cuña. Hay que insistir que en parte por causa de la difusión más rápida de tecnología y la mayor flexibilidad y divisibilidad de los procesos de producción, las oportunidades para diversificar e impulsar las actividades económicas son considerablemente mayores hoy en día de lo que lo fueron en las NEI de la primera generación.

^{108/} En este capítulo se usan indistintamente los términos "países desarrollados de economía de mercado" y "Norte". Hay que señalar que entre los países que componen este grupo (véanse las notas explicativas) figuran algunos países que están industrialmente menos avanzados que algunas NEI del Asia oriental.

Asimismo, muchos países en desarrollo difieren bastante de esas NEI por el tamaño de su economía y por los recursos de que disponen, y esas mismas diferencias exigen un modo de proceder diferente para determinar en cuánto tienen que depender de las exportaciones, qué clase de industrias conviene que promuevan y a qué mercados han de dirigirse. Como ya se señaló, esas diferencias existen tanto entre las NEI de la primera y segunda generación como entre las propias NEI de la primera oleada. Por ejemplo, si bien las exportaciones iniciales han tendido por lo general a ser intensivas en trabajo, ha habido muchas diferencias en la composición por productos de las mismas. Aquí también existen grandes diferencias entre las NEI de la primera oleada en su mayor o menor orientación hacia las exportaciones.

En conjunto esos factores sugieren que hay mucho margen para que los países en desarrollo formulen unas estrategias de industrialización basada en las exportaciones con arreglo a las pautas de las NEI del Asia oriental sin tener por ello necesariamente que recurrir en la misma medida a las exportaciones, exportar los mismos productos, desarrollar iguales industrias al mismo ritmo o en idéntica secuencia, o dirigirse a los mismos mercados exteriores. Así y todo, evitar errores en la formulación y aplicación de una estrategia de exportación requiere una vigilancia constante de lo que ocurre en los mercados de las diversas manufacturas, proyectando la evolución probable de la oferta y la demanda mundiales y prestando mucha atención a la política comercial de los principales países. Para muchos países en desarrollo ésta no será una tarea fácil por falta de información y recursos. Puede así merecer la pena explorar la posibilidad de establecer en un órgano internacional como la UNCTAD un servicio de comercialización e información (tal como el que existe en el plano nacional en el Japón y la República de Corea con la JETRO y la KOTRA) que ayude a los países en desarrollo a formular sus estrategias de exportación y a reducir así al mínimo el riesgo de la falacia de la composición en la fabricación de manufacturas intensivas en trabajo.

Igualmente, si bien es verdad que las obligaciones de la Ronda Uruguay menoscaban la autonomía de la política económica de los países en desarrollo, también brindan nuevas oportunidades. La disciplina que el nuevo sistema multilateral de comercio impone a los países industriales significa mayor seguridad de acceso a sus mercados para las exportaciones de los países en desarrollo. Esa seguridad es vital para que éstos logren evitar la falacia de la composición y el crecimiento empobrecedor en su afán por lograr una industrialización orientada hacia la exportación. Asimismo, la mayor disciplina multilateral puede también hacer que los propios países en desarrollo utilicen con mayor eficacia los instrumentos de la política económica, logrando con ello reducir algunos de los despilfarros e ineficiencias que quizá acompañen a la intervención pública.

B. Posibilidad de repetir la industrialización basada en las exportaciones del Asia oriental

1. ¿Qué se entiende por repetición?

Como ya se dijo en capítulos anteriores, la industrialización del Asia oriental ha entrañado una interacción dinámica de las exportaciones de manufacturas con la formación de capital y el crecimiento, a cuyo tenor los coeficientes de exportación aumentaron a la par del ingreso per cápita. Sin embargo, tal cosa no fue un proceso lineal y el crecimiento de las exportaciones respecto del PIB varió a lo largo del tiempo. En las primeras etapas las exportaciones de manufacturas eran casi nulas y los bienes primarios

representaban el grueso de las exportaciones. Después de atravesar con éxito la fase de sustitución de importaciones, que fue particularmente breve en las NEI de la primera oleada, las exportaciones de manufacturas intensivas en trabajo se dispararon, creciendo mucho más aprisa que el ingreso. No obstante, con el paso del tiempo y conforme aumentaba la proporción de las exportaciones respecto del PIB, la expansión de esas exportaciones se frenó. En la República de Corea, por ejemplo, desde mediados del decenio de 1960 hasta finales del de 1970 el crecimiento anual de las exportaciones de manufacturas fue del orden del doble que el del PIB, pero en la década de 1980 las exportaciones crecieron sólo un poco más que el PIB. Lo mismo ocurrió también en la Provincia china de Taiwán. Todo ello muestra que la repetición de la experiencia de las NEI de la primera generación no implica necesariamente que países en desarrollo con un nivel de industrialización diferente tengan que lograr unos resultados equivalentes en materia de exportación.

Asimismo, existen bastantes diferencias entre las NEI de la primera oleada en lo que atañe a la proporción que representan sus exportaciones de manufacturas en el PIB. Actualmente, tal proporción (sin contar las reexportaciones) es del orden del 24% en la República de Corea y Hong Kong, del 36% en la Provincia china de Taiwán y del 70% en Singapur. En realidad, los datos muestran claramente que la relación entre el ingreso per cápita y la proporción de las exportaciones de manufacturas en el PIB no es lineal; es decir, dos países con un nivel parecido de ingreso per cápita tendrán proporciones diferentes en función de muchos otros factores. Uno de ellos será el acervo de recursos naturales. Como ya se analizó, las NEI de la segunda oleada han tardado mucho más en pasar de productos basados en recursos a manufacturas intensivas en trabajo en razón de sus abundantes recursos naturales. Esto es probable que también ocurra en muchos otros países en desarrollo, particularmente en aquellos PMA que son ricos en recursos naturales, donde la diversificación hacia productos basados en recursos goza de un orden de prioridad elevado en la promoción de sus exportaciones.

Otro factor que influirá en la orientación hacia el exterior será la población. La experiencia muestra que el comercio exterior guarda por lo general una correlación inversa con el tamaño del país; de dos países con el mismo ingreso per cápita, cabe esperar que el de población mayor tendrá una proporción de comercio exterior menor (es decir, de exportaciones per cápita o en porcentaje del PIB). Como ya se dijo, habida cuenta de que la división del trabajo se ve limitada por el tamaño del mercado, los países menos poblados tienen que recurrir a mercados externos para asegurar un volumen de producción eficiente y beneficiarse de las economías de escala. China y la India, por ejemplo, no necesitan ni nunca necesitarán las mismas exportaciones o importaciones per cápita que las NEI de la primera generación. La orientación tan grande hacia las exportaciones de éstas era viable (y necesaria) porque sus economías son relativamente pequeñas, con una población entre todas ellas de sólo 74 millones de personas. Esta cifra no es muy superior a la población de la Provincia china de Guangdong (alrededor de 65 millones) y bastante inferior a la de Indonesia (unos 184 millones) o a la del Delta del Chang Jian en torno a Shanghai (unos 125 millones). Tan sólo China tiene una población de 1.200 millones y los países en desarrollo 4.000 millones largos.

La repetición de la industrialización del Asia oriental implica así que la orientación hacia las exportaciones de manufacturas puede variar entre unos y otros países en desarrollo con distintos niveles de ingreso per cápita,

industrialización, acervo de recursos y población 109/. Los países pobres tendrán pocas exportaciones de manufacturas con respecto a su PIB, sea cual fuere la estrategia que sigan en materia de comercio, pero los que carezcan de recursos naturales adecuados tendrán que aumentar la proporción de aquellas exportaciones rápidamente con el fin de impulsar el crecimiento mientras que los que tengan ricos recursos naturales tardarán mucho más en hacerlo. Los grandes exportadores de manufacturas de fuera del Asia oriental (tales como el Brasil, México y Turquía) 110/ tendrán que conseguir una expansión relativamente rápida de sus exportaciones de manufacturas con el fin de poder mantener un crecimiento del PIB similar al de los países del Asia oriental, pero no necesitarán el tipo de crecimiento de las exportaciones que lograron las NEI de la primera oleada en las etapas iniciales de su industrialización. Aquí también cabe esperar que países como China y la India tengan unas exportaciones per cápita y unos cocientes exportación/PIB mucho menores que las NEI de la primera generación tanto por el tamaño de sus poblaciones como por el nivel de su ingreso per cápita. Aunque en los últimos años en ambos países, y en particular en China, las exportaciones han crecido mucho más aprisa que el PIB, no se puede esperar que el impulso inicial prosiga mucho tiempo y hay que suponer que esa diferencia disminuirá en los próximos años.

El asunto de la repetición a menudo se plantea en términos de expansión de las exportaciones al Norte. El Sur necesita exportar al Norte sobre todo con el fin de adquirir bienes intermedios y de capital y acceder a tecnología. Si bien las NEI de la primera generación dependían casi totalmente del Norte en este particular, tal cosa ya no tiene por qué ocurrir en las NEI de hoy en día puesto que en el Asia oriental parte de ellas ya cuenta con industrias nacionales de bienes de capital, al igual que algunos otros países de ingreso mediano. Del mismo modo, mientras que el Norte constituyó el mercado más importante de todos para las exportaciones de bienes de consumo manufacturados de las NEI de la primera oleada durante los últimos decenios, esto ya no es cierto para los países en desarrollo actuales. Aunque los mercados del Sur son todavía pequeños comparados con los del Norte, están creciendo mucho más aprisa. En otras palabras, hay mucho margen para que aumente el comercio entre los países en desarrollo. Es probable que este comercio esté jerarquizado, exportando los países más avanzados, concretamente las NEI de la primera oleada, productos intensivos en capital y en conocimientos especializados a los menos avanzados a cambio de productos con un alto contenido de recursos o de mano de obra sin calificar. El resultado será un progreso en cuña del tipo analizado en el capítulo I anterior. Si bien la configuración general y la velocidad a que se progrese estarán muy influidas por el mayor o menor crecimiento y apertura de

109/ No es fácil fijar normas sobre el grado de orientación hacia las exportaciones que se necesita en cada nivel de ingreso y población para repetir los resultados del Asia oriental en materia de comercio exterior. Se ha hecho un intento mediante un análisis de regresión para un conjunto de países de los cocientes exportación/PIB respecto de la población y el ingreso per cápita pero se plantean problemas de estimación por causa de las grandes diferencias de tamaño entre los países. Para un intento similar y los problemas suscitados, véase también Cline, op. cit.

110/ Entre los países en desarrollo que son grandes exportadores de manufacturas figuran los siguientes: Brasil, Hong Kong, Malasia, México, Provincia china de Taiwán, República de Corea, Singapur, Tailandia, Turquía y las anteriores repúblicas que constituían Yugoslavia.

los mercados del Norte, los países en desarrollo pueden proporcionarse unos a otros un considerable impulso autónomo para lograr una industrialización basada en las exportaciones.

Por último, aun cuando muchos países en desarrollo tendrán que recurrir a la exportación de manufacturas intensivas en recursos o trabajo, algunos, como los principales exportadores de manufacturas distintos de los del Asia oriental, las NEI de la segunda generación y China, disponen de capacidad para progresar y pasar a productos más diversificados. En estos productos las posibilidades que brindan los mercados del Norte son ciertamente muy superiores que en el caso de manufacturas intensivas en mano de obra. Esos países, sobre todo los mayores, pueden también desplazarse hacia algunas industrias de bienes de capital en etapas anteriores de desarrollo de lo que pudieron hacer las NEI de la primera oleada. En la medida en que los países en desarrollo más avanzados puedan producir los bienes de capital que necesitan los menos avanzados, la dependencia del Sur en conjunto respecto de las exportaciones al Norte disminuirá.

2. Tendencias recientes en la relación de intercambio de las manufacturas

Desde los trabajos tan celebrados de Prebisch y Singer ^{111/} se ha sostenido frecuentemente que la relación de intercambio entre productos primarios y manufacturas registra una tendencia a la baja. Los países en desarrollo que deseen acrecentar sus ingresos de exportación deberían, por tanto, diversificarse pasando de productos primarios a manufacturas, cuyas elasticidades ingreso y precio son relativamente altas en las economías avanzadas.

Esa diversificación se ya ha hecho en buena parte y la composición de las exportaciones de los países en desarrollo ha experimentado una rápida transformación desde los primeros años del decenio de 1980. En ese año las exportaciones de productos básicos (sin incluir combustibles) de los países en desarrollo a los desarrollados superaron a las de manufacturas. Como consecuencia de la rápida expansión de las exportaciones de éstas últimas, a principios de la década de 1990 esas exportaciones triplicaban en valor a las de productos básicos. Si bien ese gran incremento de la parte alícuota de las exportaciones de manufacturas se ha debido hasta cierto punto al alza de los precios de las manufacturas exportadas por los países en desarrollo con respecto a los productos primarios, mayor importancia tuvieron los cambios de volumen.

No obstante, trabajos empíricos recientes han sugerido que esa expansión de las manufacturas exportadas por los países en desarrollo ha ido también acompañada de una tendencia descendente de su relación de intercambio. Según una estimación efectuada hace poco y que se basa en un análisis de regresión de series temporales del cociente de los valores unitarios de las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo y de los desarrollados, en el período de 1970 a 1987 los precios de las manufacturas exportadas por los países en desarrollo disminuyeron a razón del 1,0% anual con respecto a los precios de las

^{111/} R. Prebisch, El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas (E/CN.12/89), CEPAL, Santiago de Chile, 1949; H.W. Singer, "The Distribution of Gains Between Investing and Borrowing Countries"; The American Economic Review, Vol. 40, N° 2, mayo de 1950.

manufacturas exportadas por los países desarrollados 112/. Sin embargo, como el volumen de las primeras aumentó rápidamente, se registró un incremento anual medio de 10% en su relación de intercambio de ingresos.

Gráfico 6

Proporción de los precios de las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo respecto de los precios de las exportaciones de maquinaria y de equipo de transporte y de servicios de los países desarrollados, 1970-1991

Se ha sugerido que ese resultado está sesgado al incluirse en la definición de manufacturas que se usa en las estimaciones (a saber, la de las Naciones Unidas en su índice de valores unitarios de las exportaciones de manufacturas) los metales no ferrosos 113/. Estos no se consideran normalmente manufacturas en los análisis del comercio, porque su componente de valor añadido es pequeño y las variaciones de su precio reflejan sobre todo la evolución de los precios de los minerales metalíferos. A decir verdad, si se excluyen esos metales, no hay un deterioro de la relación de intercambio de las manufacturas de los países en desarrollo en el período de que se trata. No obstante, un examen más detenido revela que si bien las dos series (con y sin metales no ferrosos) se comportan de modo muy diferente antes de 1975, su evolución es prácticamente la misma a partir de entonces. Así, desde 1975 en adelante no

112/ P. Sarkar y H.W. Singer, "Manufactured Exports of Developing Countries and their Terms of Trade since 1965", World Development, Vol. 19, N° 4, abril de 1991.

113/ P. Athukorala, "Manufactured Exports from Developing Countries and their Terms of Trade: A Reexamination of the Sarkar-Singer Results", ibid., Vol. 21, N° 10, octubre de 1993.

difieren los resultados cuando se incluyen o no tales metales en los cálculos 114/. Esta conclusión se ve corroborada por investigaciones basadas en el empleo de una serie alternativa de precios de las exportaciones en el caso de los países desarrollados, esto es, los precios de las exportaciones de maquinaria y equipo y de servicios 115/. Esta última medición (véase el gráfico 6) indica ciertamente un deterioro de la relación de intercambio de los países en desarrollo mayor que el del primer cálculo.

Tales resultados, sin embargo, no proporcionan una prueba adecuada de la tesis Prebisch-Singer en el caso de las manufacturas ya que se basan en datos agregados de las manufacturas exportadas por todos los países en desarrollo, incluidos productos intensivos tanto en trabajo como en tecnología, cuyos precios, según esa tesis, deberían estar sujetos a una dinámica diferente 116/. Un estudio más reciente intenta ofrecer un respaldo empírico más de la tesis del deterioro al analizar las tendencias de la relación de intercambio de las manufacturas de las diversas regiones en desarrollo en su comercio con los países desarrollados 117/. Esas estimaciones se basan en las series de valor unitario de la EUROSTAT para 1979-1994 del comercio de la Unión Europea con cinco grupos de países: países menos adelantados (PMA), países ACP, países latinoamericanos, países ribereños del Mar Mediterráneo y NEI del Asia oriental (véase el cuadro 19).

Según ese estudio, si bien la relación de intercambio de trueque neta (RITN) de los países en desarrollo en su conjunto con la UE disminuyó a una tasa media del 2,2% anual entre 1979 y 1994, el incremento en volumen de las exportaciones permitió compensar con creces la baja de los precios, con lo que la relación de intercambio de ingresos aumentó mucho. No obstante, existen diferencias apreciables entre los países en desarrollo. El descenso de la RITN fue mayor para los PMA, seguidos de los ACP, los países latinoamericanos y los

114/ Con arreglo al índice de las Naciones Unidas el análisis de regresión revela que el precio relativo de las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo disminuyó un 0,48% anual en 1975-1993. Si no se cuentan los metales ferrosos, el descenso es de 0,46%. Tal cosa se debe en parte a que el precio relativo de los metales no ferrosos varió menos después de 1975, y en parte a que la importancia relativa de los mismos en el total de manufacturas exportadas por los países en desarrollo disminuyó. Mientras en 1970 los metales no ferrosos representaron un cuarto de tales exportaciones, su parte se había reducido al 12% en 1975 y es ahora del orden del 4%. Por consiguiente, en las tendencias basadas en el análisis de regresión predominan los efectos de una caída anormalmente grande del precio relativo de los metales no ferrosos en los primeros años del decenio de 1970, cuando esos metales tenían gran importancia en las exportaciones de los países en desarrollo.

115/ Véase P. Minford, J. Riley y E. Nowell, "The Elixir of Growth: Trade, Non-traded Goods and Development", CEPR Discussion Paper N° 1165, Londres, mayo de 1995.

116/ H. Singer, "The Distribution of Gains Revisited", en A. Cairncross y M. Puri (eds.), The Strategy of International Development (MacMillan, 1975).

117/ Estimaciones de A. Maizels, T.B. Palaskas y T. Crowe, "The Prebisch-Singer Hypothesis Revisited", en D. Sapsford y J.R. Chen (eds.), Development Economics and Policy: Essays in Honour of Sir Hans Singer (Londres: Macmillan, de próxima publicación).

Cuadro 19

Relación de intercambio de manufacturas entre los países
en desarrollo y la Unión Europea, 1979-1994
(Cambio porcentual anual)

	Todos los países en desarrollo a/	de los cuales:				
		PMA	ACP	América Latina	Países ribereños del Mediterráneo b/	Asia oriental c/
Valor unitario de las:						
Importaciones de la UE	2,0	-1,3	-0,1	1,3	2,1	2,9
Exportaciones de la UE	4,2	4,4	4,6	4,9	4,4	4,1
Relación de intercambio de los países en desarrollo a/						
Relación de intercambio de trueque neta	-2,2	-5,7	-4,7	-3,6	-2,3	-1,2
Relación de intercambio de ingresos	5,5	..	0,4	1,0	4,1	6,8

Fuente : A. Maizels, T.B. Palaskas y T. Crowe, "The Prebisch-Singer Hypothesis Revisited", en D. Sapsford y J.R. Chen (eds.), Development Economics and Policy: Essays in Honour of Sir Hans Singer (Londres: Macmillan, de próxima publicación).

a/ Sin contar a China.

b/ Argelia, Chipre, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Malta, Marruecos, Túnez, Turquía y la antigua Yugoslavia.

c/ Comprende también a Brunei Darussalam y Macao.

mediterráneos, y resultó sin embargo bastante menor para las NEI del Asia oriental. La relación de intercambio de ingresos subió para todos los grupos de países para los que se dispone de datos. No obstante, el incremento fue bastante menor para los países ACP y los latinoamericanos, donde buena parte de lo que se ganó con los mayores volúmenes exportados se vio anulada por el deterioro de la RITN. En contraste con ello, en los países del Mediterráneo y aún mucho más en las NEI del Asia oriental, donde el crecimiento en volumen de las exportaciones fue superior y el deterioro de la RITN inferior, la mejora de la relación de intercambio de ingresos fue mucho mayor.

Como puede verse en el cuadro 19, las causas principales del distinto ritmo al que disminuyó la RITN en esos grupos de países fueron las diferencias en los valores unitarios de sus exportaciones a la UE más bien que aquellas en los valores unitarios de sus importaciones. Los autores explican esas diferencias por la intensidad tecnológica de las exportaciones de manufacturas:

... mientras que para los nuevos países industriales y los de la ANASO hubo un deterioro aunque a una modesta tasa de poco más del 1% anual. Tal cosa presenta un acusado contraste con la cuantía relativamente elevada del deterioro de la RITN de los países menos adelantados y de los países ACP, los dos grupos seguramente con la menor proporción de manufacturas intensivas en tecnología y la mayor proporción de exportaciones intensivas en mano de obra semicalificada o sin calificar. La región latinoamericana y los países ribereños del Mar Mediterráneo se encuentran en una situación intermedia entre esos dos extremos en lo que atañe al ritmo de deterioro de su RITN y muy probablemente también en lo que respecta a su nivel general de desarrollo científico y tecnológico.

Esta conclusión se ajusta mucho al análisis del capítulo anterior. Un motivo más del declive relativamente pronunciado de la relación de intercambio de los PMA y de los países ACP y latinoamericanos es la crisis de la deuda. Por ejemplo, tal como se decía en el TDR 1995, el crecimiento de las exportaciones

de casi toda América Latina durante el decenio de 1980 se vio impulsado por las perturbaciones causadas por la crisis de la deuda. Los grandes descensos de los salarios reales en el sector manufacturero que se registraron a la par que crecían las exportaciones contribuyeron muy probablemente al empeoramiento de la relación de intercambio al permitir que los precios de las exportaciones de sus productos se redujeran sin menoscabo de la rentabilidad 118/.

Dentro del Asia oriental también cabe esperar diferencias considerables entre las NEI de la primera generación y las de la segunda en la evolución de su relación de intercambio con los países desarrollados en la esfera de las manufacturas, ya que la intensidad de conocimientos especializados que requieren sus exportaciones varía mucho. La información en este particular por países es limitada. No obstante, según un estudio, mientras que para la República de Corea la relación de intercambio de sus manufacturas evolucionó favorablemente en el decenio de 1980, esa evolución resultó "ligeramente adversa" para Indonesia 119/.

Los datos indican, por tanto, que el precio relativo de las manufacturas exportadas por los países en desarrollo ha bajado en los últimos 20 años al mismo tiempo que se registraba una gran expansión de su volumen. Con todo, parece haber mucha variación en las categorías de productos, con descensos apreciables en las exportaciones intensivas en recursos y mano de obra, pero hay poca información de que se registrara una tendencia descendente en los bienes más intensivos en tecnología y conocimientos especializados.

No resulta fácil determinar hasta qué punto el comportamiento de la relación de intercambio de las manufacturas de los países en desarrollo refleja tendencias globales de los precios y la productividad. Tal como se analizaba con mayor detalle en el TDR 1995, aun cuando las conclusiones de varios estudios indicaban que los precios mundiales de los productos intensivos en conocimientos especializados han disminuido por lo general durante el último decenio respecto de los bienes intensivos en trabajo, ese resultado parece depender mucho de los productos elegidos así como del modo en que se mira el grado de conocimientos que requieren los productos. Por otra parte, si bien la información sugería un crecimiento más rápido de la productividad en las manufacturas intensivas en conocimientos, se acababa diciendo que en el hecho de que los precios de las manufacturas que requieren tanto muchos conocimientos como pocos hubiesen disminuido en Europa y los Estados Unidos en relación con los precios de las que exigen un nivel intermedio no podía excluirse el efecto previsto sobre los precios de la competencia de las importaciones procedentes del Sur 120/. Esa idea concuerda con la otra información sobre la relación de intercambio de las manufacturas de los países en desarrollo examinada antes.

118/ Véase TDR 1995, cuadro 34.

119/ H.A.C. Prasad, "Bilateral Terms of Trade of Selected Countries from the South with the North and the South", Documento de trabajo de la UNCTAD, N° 110, enero de 1996, págs. 25 y 33. Véase también S. Sen, "Growth Centres in South-East Asia in the Era of Globalization", Documento de trabajo de la UNCTAD, N° 117, julio de 1996, para un debate sobre la relación de intercambio de Indonesia y Malasia.

120/ Véase TDR 1995, tercera parte, cap. III, párrafo introductorio de la secc. C.

3. Exportaciones intensivas en trabajo y la falacia de la composición

Las conclusiones anteriores sugieren que las elasticidades tanto del ingreso como del precio del tipo de manufacturas que casi todos los países en desarrollo exportan actualmente son bajas o que la demanda de esas exportaciones se ve limitada por la protección que existe en las economías avanzadas. También plantean la posibilidad de que los precios de las exportaciones de manufacturas intensivas en mano de obra experimentarían mucha presión si la oferta aumentase muy aprisa como consecuencia de un intento general de repetir los logros de las NEI de la primera oleada.

La cuestión de la falacia de la composición en las manufacturas intensivas en trabajo puede aclararse examinando el caso de las prendas de vestir, que han constituido la principal exportación intensiva en mano de obra del Asia oriental. A pesar de su rápido crecimiento, las importaciones de tales prendas procedentes de los países en desarrollo todavía representan sólo un tercio del consumo aparente (producción bruta más importaciones netas) de vestido en el Norte (véase el cuadro 20). Casi todo el gasto en ropa se sigue dirigiendo, por tanto, a artículos de producción nacional. Con arreglo al Acuerdo Multifibras (AMF), que quedará suprimido definitivamente en enero del año 2005, los

Cuadro 20

Perspectivas de las exportaciones de prendas de vestir del Sur al Norte a/
(En miles de millones de dólares)

	1993 (cifras reales)	Después del AMF <u>b/</u>
Consumo aparente del Norte	258,0	355,2
Producción del Norte	160,3	64,1
Importaciones del Norte procedentes de países en desarrollo <u>c/</u>	88,8	264,6
NEI de la primera oleada	22,7	..
ANASO-4	11,5	..
China	24,8	..
India	3,4	..
Otros	26,4	..
Otras importaciones externas <u>d/</u>	8,9	26,5

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en datos de la ONUDI y en las cintas de Naciones Unidas, Commodity Trade Statistics .

a/ Canadá, Estados Unidos, Japón y UE solamente.

b/ Proyecciones para el año 2006 (en precios constantes de 1993), basadas en los supuestos descritos en el texto.

c/ Con datos (f.o.b.) de los países exportadores, incluidas las reexportaciones vía Hong Kong.

d/ Procedentes sobre todo de las economías en transición.

fabricantes nacionales de prendas de vestir de casi todas las economías del Norte gozan de protección frente a las importaciones procedentes de los países en desarrollo. Como consecuencia de ello la producción de esas prendas en algunos países importantes se ha mantenido más o menos constante en los últimos 20 años (gráfico 7), aunque el empleo ha disminuido por doquier gracias a la mayor productividad laboral. Si bien la protección ha servido para estabilizar o contener el descenso de la producción nacional, la demanda de prendas de vestir en esos países ha ido en aumento, habiendo surgido una brecha entre producción y gasto que se ha colmado con importaciones procedentes de países en desarrollo.

Gráfico 7

Producción de prendas de vestir en los países industriales
que se indican, 1960-1994
(Números índices, 1963 = 100)

¿Cuál habría sido la situación si no hubiera habido protección? Una respuesta viene dada por el ejemplo de Suecia, que ha eliminado prácticamente la protección de su industria del vestido. En los últimos 30 años la producción de prendas de vestir ha disminuido un 90% en Suecia. Esto sugiere que en una situación de librecambio la producción de esas prendas y de bienes similares intensivos en trabajo se reducirá espectacularmente en casi todos los países avanzados, aunque quizá no tanto como en Suecia, donde una política de salarios iguales significó unos costos muy altos para los fabricantes de esos productos.

El Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido de la Ronda Uruguay dispone la eliminación gradual del AMF con la "integración" de ese sector en el GATT al cabo de un período de transición de diez años, cuando el comercio de textiles y vestidos se regirá por las mismas normas que el de otros bienes. Las cifras del cuadro 20 muestran que puede haber mucho margen para que los países en desarrollo aumenten sus exportaciones de prendas de vestir al Norte si las obligaciones de la Ronda Uruguay se aplican del modo previsto. En el cuadro se supone que el consumo de las prendas de producción nacional en el Norte disminuirá un 60% al término del período de transición. Se supone también que el

gasto en el Norte en esos mismos artículos crecerá todos los años un 3,25% durante ese período 121/. Se presume, por tanto, que los exportadores de los países en desarrollo disfrutarán de la doble ventaja de un mayor acceso a los mercados en expansión del Norte y de la menor producción de sus rivales de los países avanzados. El resultado de esos supuestos es un incremento del 200% de las exportaciones de vestido al Norte. Si se supone asimismo que el AMF se va suprimiendo de manera constante durante el período de diez años, se lograría un crecimiento medio del orden del 12% anual de las exportaciones de vestido para todos los países en desarrollo considerados en su conjunto. Tales cifras son, claro está, muy poco exactas y su finalidad es puramente ilustrativa. Aun así indican los órdenes de magnitud previsibles y la posibilidad de que los países en desarrollo incrementen sus exportaciones de prendas de vestir siempre que no tengan ya que enfrentarse con barreras proteccionistas. Si el crecimiento del Norte fuera más rápido esas oportunidades ciertamente serían mayores.

Un aumento medio del 12% anual de las exportaciones de prendas de vestir es sin duda inferior al logrado por las NEI de la primera oleada en sus etapas iniciales de crecimiento impulsado por la exportación de manufacturas intensivas en trabajo. No obstante, tal como se examinó antes, no todos los países han alcanzado un punto que les permita lanzarse a una expansión masiva de exportaciones de manufacturas intensivas en mano de obra; ni tampoco los países que se encuentran en un nivel relativamente más alto de industrialización tienen que basarse en tales exportaciones en igual medida. Sucede también que las NEI de la primera generación ya han empezado a abandonar las manufacturas intensivas en trabajo, lo que dejaría hueco para otros países en desarrollo en los mercados del Norte como también en sus propios mercados nacionales.

No cabe duda de que algunos grandes países, tales como China y la India, figuran entre aquellos que probablemente constituirán la generación siguiente de NEI (serían las de la tercera oleada) con una ventaja considerable en las manufacturas intensivas en mano de obra. Las exportaciones de esos países al Norte son relativamente pequeñas en comparación con las posibilidades de este mercado 122/. Así, incluso si tales países pudieran incrementar sus exportaciones de vestido en un 20% anual, sus exportaciones conjuntas ascenderían sólo a 175.000 millones de dólares al final de los diez años, lo que supone alrededor de la mitad del tamaño estimado para el mercado del Norte. Tal cosa dejaría mucho margen para que otros países en desarrollo incrementaran sus exportaciones de prendas de vestir al Norte (y a las NEI de la primera oleada) sin saturar los mercados.

121/ Este supuesto se ajusta a la elasticidad ingreso de la demanda de esos bienes en los países del G-7 (estimada en aproximadamente 1,3 para esos países durante el período de 1981-1992) y a su tendencia a un crecimiento medio de 2,5%. Hay que señalar que por falta de datos el año inicial de los cálculos del cuadro 40 no coincide con la fecha de entrada en vigor de los Acuerdos de la Ronda Uruguay. Como lo que se quiere es poner un ejemplo más bien que hacer proyecciones no se ha hecho ningún ajuste para tener en cuenta tal diferencia.

122/ La cifra del cuadro 20 de las exportaciones de China al Norte de 24.800 millones de dólares se basa en las importaciones (c.i.f.) procedentes de China indicadas por los países correspondientes. Es mayor que la cifra de exportaciones señalada por China porque comprende bienes exportados a Hong Kong y reexportados desde allí.

Hay, por consiguiente, mucho espacio para que una nueva generación de NEI aumente sus exportaciones de vestido a los mercados de los países desarrollados en los próximos diez años aproximadamente sin tener que sufrir un deterioro de la relación de intercambio inducido por la oferta, siempre que se desmantelen las barreras proteccionistas del Norte. También cabe esperar que la apertura de este mercado frene o detenga la tendencia a la baja de la relación de intercambio de las manufacturas de los países que exportan sobre todo productos intensivos en trabajo. No obstante, ese alto crecimiento de las exportaciones no podrá mantenerse simultáneamente en un gran número de países. Tampoco podrá mantenerse indefinidamente; pues una vez que el mercado protegido por el AMF quede totalmente penetrado por los productores del Sur, ya no será posible para éste incrementar las exportaciones más aprisa que la tasa a la que crezca la demanda en el Norte (esto es, alrededor del 3% anual).

El análisis anterior implica que si se permite que los productores del Sur entren en los mercados del Norte en productos en los que todavía existe una sustancial fabricación local, no tendrían necesariamente que encontrarse con el problema de la falacia de la composición. En tales condiciones las exportaciones del Sur podrían muy bien sustituir a los productos del Norte y con independencia de lo que haya ya exportado el Sur la elasticidad precio de la demanda en el Norte seguiría siendo alta para las exportaciones de los países en desarrollo en su conjunto. Por tanto, con independencia de cuánto haya exportado el Sur al Norte, sólo se requerirá una modesta reducción de los precios para lograr un nuevo incremento sustancial de las exportaciones 123/.

No obstante, cuando las exportaciones del Sur aumenten mucho en manufacturas cuya producción en el Norte no es apreciable y cuya demanda esté creciendo poco por el lento crecimiento del ingreso o por una baja elasticidad ingreso o por ambas cosas a la vez, el resultado más probable sería la falacia de la composición. Esto puede ilustrarse con ayuda del modelo de la UNCTAD sobre el comercio Norte-Sur citado en la nota 123. El modelo se usa para simular los efectos de unas mayores exportaciones de manufacturas intensivas en trabajo por el Sur sobre la relación de intercambio y el ingreso. Se supone que el Norte y el Sur están completamente especializados en manufacturas intensivas en conocimientos y en mano de obra respectivamente, con lo que los exportadores del Sur no compiten con los productores del Norte, que los salarios son totalmente flexibles en el Norte y que siempre existe pleno empleo. Las simulaciones se hacen aumentando el tamaño (de la población y el empleo) del Sur un 20% respecto del punto de partida mientras que el tamaño del Norte se mantiene invariable. Tal cosa equivale a aumentar la oferta de las exportaciones intensivas en trabajo más aprisa que la demanda. El corolario es que disminuyen sus precios en

123/ Para un modelo construido sobre esos supuestos véase W. Martin, "The Fallacy of Composition and Developing Country Exports of Manufactures", World Economy, Vol. 16, 1993. Resultados similares se obtuvieron con las simulaciones de un modelo del comercio Norte-Sur en el TDR 1995 que mostraba que la ampliación del comercio entre el Sur (con exportaciones de bienes intensivos en trabajo) y el Norte (con exportaciones de bienes intensivos en conocimientos especializados) redundaba en ventajas considerables tanto para el Sur como para el Norte; véase TDR 1995, anexo I a la tercera parte. Para una explicación más detallada del modelo utilizado véase R. Rowthorn, "A simulation model of North-South trade" UNCTAD Review 1995, (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.95.II.D.23).

relación con los de las manufacturas del Norte, dependiendo la cuantía del descenso de que puedan sustituirse más o menos por manufacturas intensivas en conocimientos.

Los resultados se resumen en el cuadro 21. Las exportaciones del Sur aumentan en volumen más del 80%, pero la relación de intercambio de sus manufacturas baja a menos de la mitad de su nivel anterior. Así, los ingresos reales de exportación del Sur (es decir, en términos de las importaciones que pueden adquirir del Norte) se reducen considerablemente. De igual modo el ingreso nacional agregado crece mucho menos que la población y, por tanto, el ingreso per cápita disminuye. En el Norte los salarios reales de los trabajadores tanto calificados como sin calificar son más altos cuando el Sur es mayor. Sin embargo, como el modelo supone un comercio equilibrado entre Sur y Norte, y como el poder de compra de las exportaciones del Sur baja, el volumen de las exportaciones del Norte al Sur también disminuye. En consecuencia, el empleo del sector manufacturero en proporción de la fuerza total de trabajo (y del empleo) se contrae en el Norte.

Cuadro 21

Simulación de los efectos sobre el comercio y el ingreso de la expansión de las exportaciones intensivas en trabajo del Sur
(Cambio porcentual debido a un incremento del 20% en el tamaño del Sur a/)

NORTE	
Salarios reales (trabajo sin calificar)	8,1
Salarios reales (trabajo calificado)	7,2
Empleo en el sector manufacturero	-6,9
Volumen de las exportaciones (bienes 1)	-31,5
Ingreso per cápita	4,2
SUR	
Relación de intercambio	-63,2
Salarios reales (trabajo sin calificar)	-2,9
Salarios reales (trabajo calificado)	-8,9
Volumen de las exportaciones (bienes 2)	86,7
Ingreso per cápita	-7,8

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD. Para el modelo de simulación usado véase TDR 1995, Anexo I a la tercera parte.

a/ Es decir, un incremento del 20% de la población y empleo.

No hay duda de que los resultados obtenidos con tales simulaciones son muy sensibles a los supuestos que se han hecho sobre las elasticidades de sustitución del consumo; con una mayor elasticidad de sustitución, la relación

de intercambio ciertamente se deterioraría menos y es probable que se compensase con creces por los incrementos de volumen. Con todo, esas conclusiones muestran que cualquier intento generalizado de aumentar las exportaciones de manufacturas intensivas en trabajo y de baja elasticidad a los mercados del Norte puede hacer que se desmorone la relación de intercambio con este último. El peligro del empobrecimiento se reconoce por todos en el caso de los productos primarios pero no es menor para las manufacturas intensivas en mano de obra.

4. Diversificación y penetración de los mercados

Si bien la falacia de la composición y el crecimiento empobrecedor suponen un peligro en potencia para los exportadores de manufacturas intensivas en trabajo, no son en absoluto inevitables ya que hay mucho margen para que se pase a exportar otras manufacturas. Varias de las manufacturas exportadas por los países en desarrollo al Norte se producen en mucha mayor cantidad en este último; por ejemplo, sus importaciones procedentes del Sur de maquinaria, productos de la madera, papel y otro material para imprimir, productos químicos y equipo de transporte representan sólo una proporción muy pequeña del consumo aparente (véase el gráfico 8), a pesar incluso de que en algunos de esos productos las exportaciones del Sur han estado creciendo muy aprisa, en particular las de las NEI de la primera oleada. En consecuencia, si algunos de los países en desarrollo relativamente mayores y más avanzados consiguen mejorar y diversificar sus exportaciones de esos productos mediante una política industrial apropiada, podría evitarse el peligro de un giro desfavorable de la relación de intercambio gracias a una expansión simultánea de las exportaciones de manufacturas intensivas en trabajo.

Gráfico 8

Importaciones de manufacturas, por grupos de productos, procedentes de los países en desarrollo en porcentaje del consumo aparente en el Norte, 1990-1991

Aun si la demanda de manufacturas crece sólo lentamente en el Norte por causa de una escasa mejora del ingreso, los productores del Sur podrían seguir aumentando esas exportaciones intensivas en conocimientos al reemplazar a productores del Norte. No obstante, ello ocasionaría graves perturbaciones en el Norte y el que se lograra un ajuste suave dependería de las condiciones

macroeconómicas generales que se dieran en éste, tales como sus tasas de crecimiento y desempleo. Si el ajuste del Norte resultara difícil por el marasmo del crecimiento y el alto desempleo, las presiones proteccionistas podrían aumentar.

En suma, el que se repita en esta esfera la experiencia del Asia oriental dependerá mucho de que la política fabril del Sur logre que su industria progrese y se diversifique, y de que la política macroeconómica del Norte consiga que se acelere el crecimiento y se reduzca el desempleo.

En el cuadro 22 se estudian las consecuencias para el Norte de una expansión simultánea de las exportaciones de manufacturas por los países en desarrollo con arreglo a hipótesis alternativas. En aquella de crecimiento bajo se supone que la demanda por el Norte de manufacturas aumentará al 2,5% anual en términos reales durante el próximo decenio, esto es, de conformidad con la tendencia registrada en los principales países industriales. En la hipótesis de crecimiento alto se supone que la demanda del Norte se incrementará un 4% anual. Para hacer las proyecciones de la penetración de los mercados del Norte por los países en desarrollo en los próximos diez años con arreglo a las dos hipótesis alternativas se parte de una estimación previa de esa penetración en 1996.

Cuadro 22

Penetración de las importaciones de manufacturas procedentes de los países en desarrollo en los mercados del Norte a/ desde 1990 y proyecciones para el año 2006 (En porcentaje) b/

Año	Importaciones del Norte de manufacturas <u>c/</u> procedentes de				
	Todos los países en desarrollo	de los cuales:			
		NEI de la primera oleada	ANASO-4	China	Otros países en desarrollo
1990-1996					
1990	3,9	1,8	0,4	0,5	1,2
1991	4,1	1,8	0,5	0,6	1,2
1992	4,5	1,8	0,6	0,8	1,3
1993	5,1	1,8	0,8	1,0	1,5
1996 <u>d/</u>	6,6	1,9	1,2	1,7	1,8
Proyecciones para el año 2006					
Crecimiento bajo del Norte					
Hipótesis I	20,7	1,9	4,8	6,8	7,2
Hipótesis II	14,1	1,9	3,1	4,4	4,7
Crecimiento alto del Norte					
Hipótesis I	18,1	1,9	4,1	5,9	6,2
Hipótesis II	12,5	1,9	2,7	3,8	4,1

Fuente : Véase el cuadro 20.

a/ Canadá, Estados Unidos, Japón y UE.

b/ Importaciones de manufacturas (CUCI 5 a 8, menos 67 y 68) en porcentaje del consumo aparente (producción bruta más importaciones netas).

c/ Con datos (f.o.b.) de los países exportadores, incluidas las reexportaciones vía Hong Kong.

d/ Previsiones.

En ambas alternativas se supone que el crecimiento de las manufacturas exportadas por las NEI de la primera oleada correrá parejas con el incremento de la demanda en el Norte. Es este un supuesto razonable, ya que las exportaciones industriales de aquéllas al Norte han aumentado en torno al 4% anual desde

comienzos del decenio. Es cierto que se trata de una tasa bastante inferior a la que se logró en las décadas de 1970 y 1980, pero concuerda con la tendencia de esas NEI a abastecer a los mercados del Norte cada vez más por medio de la IED y a expandir sus exportaciones de manufacturas a los países en desarrollo. En la hipótesis I se supone que la ANASO-4 y China también mantendrán sus tasas recientes de crecimiento de las manufacturas exportadas al Norte durante los próximos diez años, estimadas en un 20% anual. Para los demás países en desarrollo, por otra parte, incluidos los países grandes como la India, se supone que se duplicarán las tasas de crecimiento de sus exportaciones al Norte de manera inmediata, alcanzando igualmente un 20% anual. Así, la hipótesis I supone que si bien el ritmo reciente que han seguido las manufacturas exportadas por los países en desarrollo del Asia oriental (NEI de la primera oleada, ANASO-4 y China) al Norte proseguirá, otros países en desarrollo aumentarán apreciablemente la tasa a la que crecerán sus exportaciones 124/.

Por diversos motivos los incrementos en la penetración del mercado que resultan de las proyecciones en la hipótesis I pueden considerarse muy superiores a lo que exige la repetición de los resultados del Asia oriental en materia de exportación. En primer lugar, tal como se dijo antes, muchos países en desarrollo todavía no han alcanzado la etapa de industrialización necesaria para proceder a una expansión grande de las exportaciones de manufacturas. En segundo término, esa proyección no toma en cuenta la tendencia reciente del crecimiento del comercio Sur-Sur en relación con el que tiene lugar entre Norte y Sur. Por último, como ya se analizó antes, países grandes como China y la India no necesitan mantener esas altas tasas de crecimiento de las exportaciones durante un largo período ni cabe esperar que lo hagan 125/. En la hipótesis II se tienen presentes esas consideraciones y se supone una tasa de crecimiento del 15% anual para la exportación de manufacturas al Norte desde la ANASO-4, China y otros países en desarrollo en los próximos 10 años.

Los resultados de ambas hipótesis presentan algunos rasgos comunes que son independientes de la rapidez con que crezca el Norte. En todos los casos, al final de los diez años la penetración de las importaciones del Norte procedentes de la ANASO-4 superará a la de las importaciones procedentes de las NEI de la primera oleada, pero las exportaciones per cápita de aquélla seguirán siendo todavía menores; la población de la ANASO-4 es aproximadamente 4,5 veces la de las NEI de la primera generación, mientras que sus exportaciones de manufacturas al Norte suponen entre 1,5 y 2,5 veces, a tenor de la hipótesis de que se trate. China se pondrá a la altura de la ANASO-4 en su penetración en los mercados del Norte pero aquí también las exportaciones per cápita serán bastante menores. Del mismo modo, aunque la penetración en esos mercados por los demás países en desarrollo aumentará al mismo ritmo que el de la ANASO-4 y China, las exportaciones medias per cápita de esos países serán considerablemente inferiores a las de la ANASO y del orden de la mitad de las de China.

124/ Estas tasas de expansión supuestas figuran en términos de valor corriente. Al calcular los incrementos de la penetración del mercado en el cuadro 22 las tasas de crecimiento real de la demanda de manufacturas se han ajustado consiguientemente para tener en cuenta las alzas de precios, que se supone fueron del 2% anual, de conformidad con la evolución creciente del índice de precios al consumo de los Estados Unidos (sin contar los servicios).

125/ En China, por ejemplo, las exportaciones han aumentado recientemente en más del doble de la tasa de crecimiento del 8% prevista para el PIB durante el próximo quinquenio (véase cap. I de la primera parte).

Para lograr el grado medio de penetración de los mercados del Norte previsto en esas hipótesis, el Sur tendría que introducirse de forma muy completa en muchos sectores actualmente dominados por productores del Norte y simultáneamente sustituir a esos productores en sectores tales como vestido y productos eléctricos para hogares donde todavía mantienen una presencia considerable. Sin embargo, no cabe esperar que todos los países en desarrollo se desempeñen igual de bien en todas esas esferas. En varios países, particularmente en las NEI de la segunda oleada y China, sería menester un rápido cambio a productos intensivos en tecnología y conocimientos especializados para mantener una tasa relativamente alta de crecimiento de las exportaciones de manufacturas. En países en etapas anteriores de industrialización es de esperar que la expansión tenga lugar en buena parte en manufacturas tradicionales intensivas en trabajo, sustituyendo a exportaciones de países en desarrollo más avanzados. En ambos casos el éxito seguirá dependiendo, como en las NEI del Asia oriental, de una política económica que fomente el nexo inversión-exportación.

¿Qué implica esto para el Norte? Si se considera la hipótesis II de crecimiento bajo, la tasa de penetración de su mercado se duplica aproximadamente desde el 6,6% estimado para 1996. Tales incrementos no carecen de precedentes, aunque en lo pasado partían de niveles relativamente bajos (inferiores por lo general a 1%). Por ejemplo, la penetración de las importaciones procedentes de los países en desarrollo se triplicó entre 1970 y 1980 para luego duplicarse en los diez años siguientes. La penetración italiana y japonesa en el (entonces) mercado de la CEE de seis y en los Estados Unidos registró aumentos similares en los decenios de 1960 y 1970 ^{126/}. Las exportaciones totales del Sur en los próximos diez años, que representarían el 14% del consumo aparente de manufacturas del Norte, corresponderán a menos del 6% del PIB de este último. En términos de empleo, afectarán a alrededor del 3,5% de toda la fuerza de trabajo. Asimismo, la contrapartida de grandes importaciones de manufacturas procedentes del Sur sería la exportación de otros tipos de manufacturas, en particular de bienes de capital, juntamente con la de servicios modernos, creando así nuevos empleos.

No obstante, esa evolución seguiría acarreando grandes consecuencias para la estructura económica del Norte, que tendría que hacer una reestructuración considerable de su industria y un reajuste de la mano de obra. Los empleos creados por unas mayores exportaciones al Sur no corresponden siempre a los mismos sectores en los que se registran pérdidas como consecuencia de las mayores importaciones; tampoco son necesariamente de la misma calidad. Puede faltar mano de obra calificada mientras que la demanda global de trabajadores sin calificar disminuirá como consecuencia de las importaciones intensivas en trabajo procedentes del Sur. La viabilidad de ese ajuste estructural en el Norte dependerá en gran medida de circunstancias macroeconómicas. Tal como se examinaba en el TDR 1995, en un entorno en expansión con inversión alta y producción creciente en el Norte, habría muchos empleos nuevos disponibles para sustituir a los destruidos por la mayor penetración del Sur en ciertos sectores y los cambios estructurales consiguientes podrían absorberse con bastante suavidad. Como se advierte al comparar las hipótesis baja y alta del cuadro 4, un crecimiento más rápido del Norte también implicaría una penetración menor de las importaciones para cualquier tasa de expansión de las exportaciones del Sur. A decir verdad, éstas fueron las condiciones que se dieron en el decenio de

^{126/} TDR 1995, cuadros 30 y 32.

1960, cuando la rápida penetración del Japón e Italia en los mercados europeos y estadounidense no se vio acompañada de muchos problemas en el mercado laboral ni de presiones proteccionistas.

En cambio, con las condiciones de demanda deprimida y de crecientes dificultades en el mercado laboral que han caracterizado al Norte en los últimos 20 años, la magnitud de la penetración de las importaciones prevista aquí podría causar serios problemas de ajuste y desencadenar mayores presiones proteccionistas. Como se decía con mayor detalle en el TDR 1995, a menos que se aborden los problemas gemelos de alto desempleo y contención de salarios en el Norte, podrían surgir nuevos obstáculos para el mantenimiento de las tendencias actuales hacia mercados más abiertos. Así, el que un gran número de países en desarrollo pueda simultáneamente repetir o no la industrialización tan notable orientada a la exportación de las NEI de la primera oleada dependerá mucho de la evolución del sistema mundial de comercio y especialmente de que se mantengan abiertos los mercados del Norte.

No cabe duda de que si el tamaño de estos mercados y el acceso a ellos no aumentan rápidamente, las perspectivas de los países en desarrollo de lograr sin tardanza una industrialización basada en las exportaciones se verán limitadas. No obstante, con la rápida industrialización ya conseguida por varios países del Asia oriental y otros grandes exportadores de manufacturas, y el consiguiente incremento del comercio Sur-Sur, la dependencia del crecimiento del Sur respecto del Norte ha disminuido mucho. Asimismo, si para el Sur en su conjunto resultase difícil incrementar las importaciones procedentes del Norte por limitaciones de balanza de pagos, podría reducir aquéllas que no guardan relación con la acumulación de capital y el crecimiento. Cuanto más bienes de consumo importe el Sur del Norte más bienes tendrá que exportar, y si ello no es posible por causa de las condiciones económicas y la política comercial del Norte, las mayores importaciones de bienes de consumo sólo podrán hacerse a expensas de las importaciones para inversión. Sin embargo, a diferencia de casi todos los bienes de capital, la mayor parte de los bienes de consumo producidos en el Norte también se produce en el Sur. Este podrá, por tanto, mantener unas crecientes importaciones de bienes de capital procedentes del Norte aumentando el comercio en su seno de bienes de consumo. En otras palabras, una mayor cooperación Sur-Sur en materia comercial podría contribuir a que se superaran los problemas asociados a un crecimiento inadecuado de los mercados del Norte y del acceso a los mismos.

C. La promoción de las exportaciones después de la Ronda Uruguay

La conclusión de la Ronda Uruguay y el establecimiento de la Organización Mundial del Comercio (OMC) han arrojado nueva luz sobre la experiencia del Asia oriental. En muchos aspectos la disciplina internacional consolida el planteamiento basado en la exportación adoptado por el Asia oriental. Pero al mismo tiempo preocupa que la promoción selectiva de exportaciones aplicada por esos países ya no sea una opción permisible.

Ciertamente, el nuevo régimen comercial de la OMC ha reducido la posibilidad de aplicar con carácter general una protección arancelaria, así como muchas de las subvenciones relacionadas con el comercio y de las normas de desempeño en materia de exportación y complica una aplicación laxa de los derechos de propiedad intelectual. Sin embargo, los debates actuales tienden en buena parte a insistir en los extremos: por un lado, se destacan las obligaciones restrictivas que impone la OMC, mientras que por el otro se suelen exagerar sus consecuencias al estrechar el margen de las opciones posibles de

política económica. Para poder elegir la política más adecuada tendrá que hacerse un análisis objetivo de las opciones que siguen abiertas a otros países en desarrollo con miras a emular la experiencia de las economías del Asia oriental.

La Ronda Uruguay brinda claramente nuevas oportunidades de exportación a los países en desarrollo y les ha dado mayor seguridad en el acceso a los mercados, mejorando así las condiciones que afrontaron muchas NEI del Asia oriental en sus primeras etapas de industrialización. Aunque las reducciones arancelarias hechas en algunas industrias que no requieren muchos conocimientos especializados, tales como los textiles y el vestido, que son esenciales para los países en desarrollo, fueron relativamente pequeñas, la eliminación de las barreras no arancelarias y de la limitación voluntaria de las exportaciones proporciona alguna compensación. Sin embargo, no cabe excluir el peligro de nuevas formas de proteccionismo en esos sectores. Asimismo, si bien las restricciones incorporadas a los diversos Acuerdos acortan el tiempo de que disponen quienes dirigen la política económica para aumentar los activos de sus empresas nacionales en materia de organización y tecnología, la disciplina que esos Acuerdos introducen ayudará a que se consiga una política industrial más deliberada y más atenta al tiempo con que se cuenta, fomentará una mayor disponibilidad de los bienes públicos tradicionales necesarios para competir internacionalmente y ampliará la posibilidad de arbitrar medidas que fortalezcan el ahorro y la inversión interiores.

Es cierto que ya no será posible un tipo de protección muy extendida en el tiempo - que para la industria del automóvil en la República de Corea, por ejemplo, duró 30 años - que se aprovechó para promover el progreso industrial en las NEI de la primera oleada. Sin embargo, con respecto a la protección de la industria incipiente habría que señalar que ninguna de las NEI del Asia oriental recurrió nunca a las disposiciones sobre ese tipo de industria que figuran en la sección C del artículo XVIII del GATT. La sección B de ese artículo permite a los países en desarrollo que apliquen restricciones cuantitativas por razones de balanza de pagos. Aunque el entendimiento relativo a este artículo desaconseja en términos enérgicos que se recurra a medidas cuantitativas y dispone una vigilancia multilateral más estricta, tal recurso sigue siendo una posibilidad para los países en desarrollo. Además, en tanto en cuanto no se consoliden o lo hagan en niveles superiores a los aplicados actualmente, los derechos de aduana pueden aumentarse para proteger a las "industrias incipientes".

El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias define la "subvención" por vez primera, refuerza la disciplina en materia de subvenciones y las amplía a todos los miembros de la OMC. También contiene las disposiciones más importantes sobre trato diferenciado y más favorable, de las que algunas no están sujetas a ningún límite preciso. Por ejemplo, los países menos adelantados, juntamente con 20 otros países con PIB per cápita inferior a 1.000 dólares, quedan exentos de la prohibición de subvencionar las exportaciones siempre que conserven esa condición, y también quedan exonerados de los umbrales basados en las proporciones de los mercados mundiales para productos que se beneficien de subvenciones a la exportación. Aunque las subvenciones específicas (es decir, las que se limitan a ciertas empresas y no se conceden con arreglo a criterios objetivos) son "recurribles", sólo podrán emprenderse acciones contra esas subvenciones de los países en desarrollo cuando pueda demostrarse el daño a la rama de la producción nacional de otro miembro, un perjuicio serio a sus intereses o una anulación de las concesiones. Además, existe toda una serie de subvenciones no recurribles, como las que se proponen promover la investigación básica, la agricultura y el desarrollo regional. Estas

últimas desempeñaron un papel especialmente importante en las NEI de la primera oleada al respaldar los esfuerzos de desarrollo tecnológico y diversificación industrial, tales como los "parques" científicos y los conglomerados industriales especiales. A tenor del Acuerdo vigente seguirán siendo posibles esfuerzos similares para vincular la inversión en infraestructura al progreso tecnológico.

En términos estrictos el Acuerdo sobre las MIC no modificó las obligaciones del GATT sino simplemente indicó con mayor claridad aquellas medidas en materia de inversión que eran incompatibles con los artículos del GATT. Entre ellas figuraban los requisitos sobre contenido local (que todavía pueden aplicar los países al amparo del artículo XVIII.B), pero queda una amplia gama de medidas sin tocar. Por ejemplo, los requisitos sobre el desempeño de las exportaciones se siguen permitiendo (aunque si entrañan pagos a los exportadores quedan dentro de la disciplina de las subvenciones a la exportación). No obstante, si bien los Gobiernos del Asia oriental suscribieron acuerdos en toda regla con empresas tanto nacionales y extranjeras en esas esferas, hay que señalar que buena parte de lo que se acordó se hizo en forma menos rigurosa y se aplicó mediante prácticas tales como la "guía administrativa", que puede constituir una fuerte limitación del comportamiento empresarial. Esas esferas de implantación y reforma de instituciones son esenciales para acrecentar las perspectivas de crecimiento de muchos países en desarrollo y en gran parte quedan fuera de la jurisdicción de la OMC.

En el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios figuran unos compromisos vinculantes sobre el acceso a los mercados y el trato nacional sólo cuando estos aspectos se hayan negociado específicamente en el plano sectorial y subsectorial e incluido en las listas de compromisos. Casi todos éstos se refieren a la inversión (es decir, a la "presencia comercial"), y el acceso al mercado de los proveedores extranjeros de servicios podrá hacerse depender del acceso a redes y tecnología. Tal vez la ampliación más espectacular del sistema multilateral de comercio fue el realizado por el Acuerdo sobre los ADPIC, que establece que las normas básicas de la propiedad intelectual de la OMPI serán obligaciones comerciales multilaterales. Ciertos instrumentos fundamentales de la política económica, tales como las licencias obligatorias, se siguen permitiendo pero se limitan a casos excepcionales. No obstante, las verdaderas repercusiones del Acuerdo sobre los ADPIC sólo se harán patentes cuando se tenga experiencia sobre su aplicación.

En suma, mientras los Acuerdos multilaterales de la OMC han reducido las opciones de la política económica, todavía pueden aplicarse particularmente por los países menos adelantados medidas comparables a las empleadas por las NEI del Asia oriental. También hay que señalar que en dos sectores clave, la agricultura y los textiles, queda todavía margen para una intervención pública selectiva por parte de los países en desarrollo. Asimismo, muchas de las disposiciones encaminadas a establecer un nexo dinámico entre beneficio e inversión no se verán afectadas y podrían cobrar mayor fuerza. Habida cuenta de que estas medidas ejercen mucha influencia sobre las exportaciones al promover el progreso tecnológico, el recurso a las mismas cada vez será más importante para los países en desarrollo. Con todo, hay que reconocer que todavía quedan por delante muchos de los retos más serios, por ejemplo, en esferas tales como la IED y la transferencia de tecnología.

Por último, hay un aspecto importante y es que el Acuerdo por el que se establece la OMC puede facilitar los esfuerzos de los países en desarrollo para fortalecer el comercio mutuo y la IED entre ellos. La integración regional ha

ido a más en el Asia oriental, en particular mediante los crecientes vínculos comerciales y de IED entre las NEI de la primera y segunda oleada. Como ya se dijo en el capítulo anterior, tal cosa no ha sido el resultado del libre juego de las fuerzas del mercado sino una consecuencia clara de la interacción de políticas industriales. Más recientemente los triángulos de crecimiento del Asia sudoriental han permitido incrementar la búsqueda de economías de proximidad y aglomeración, y los vínculos regionales más formales de la ANASO están empezando a recibir mayor atención. El que unos acuerdos similares en otras partes supongan unos obstáculos a la integración mundial parece ser una cuestión menos importante comparada con la de si pueden estimular una pauta de crecimiento regional parecida a la que se estableció en el Asia oriental. En este contexto, el hecho de que las corrientes regionales de comercio y de IED hayan conducido a una mayor integración de los países en desarrollo sugiere que la política económica del tipo que fomentan esos vínculos ha de ser cuidadosamente estudiada por otros países en desarrollo como una posible vía para intensificar la cooperación Sur-Sur.