

## La industrialización en América Latina y el Este de Asia: una comparación entre Brasil y Taiwan, 1930-1980

Pablo Bustelo \*

### *Introducción*

Uno de los principales y menos analizados rasgos de la evolución de la economía mundial en los últimos cincuenta años es la extrema falta de uniformidad internacional del crecimiento industrial en el Tercer Mundo. Una de las facetas de esa disparidad es la notable divergencia registrada entre la expansión de las principales economías de América Latina (Brasil, México, Argentina y Chile) y la de los nuevos países industriales del Este del Asia (Corea del Sur, Taiwan, Hong Kong y Singapur), especialmente desde los años sesenta.

El objetivo de este trabajo es doble: por una parte, intenta efectuar una breve comparación de la industrialización en América Latina y en el Este de Asia, en el período 1930-1980, tomando como ejemplos ilustrativos los casos del Brasil y de Taiwan; por otra parte, pretende poner de manifiesto algunas de las principales razones de la divergencia registrada en los resultados de ambas zonas y, en particular, de los dos países elegidos como muestra.

Ese tipo de análisis comparado presenta un interés indudable, por muy diversos motivos. En primer lugar, el crecimiento industrial y sus resultados han sido muy diferentes en una y otra zona, ya que, a pesar de contar con peores condiciones de partida, los países asiáticos han registrado una evolución más favorable que los latinoamericanos, fenómeno que, en perspectiva histórica, es sorprendente y necesita explicación. En segundo término, el análisis histórico comparado permite contrastar eficazmente con la realidad concreta las interpretaciones disponibles así como inferir generalizaciones a partir de los casos investigados y, sobre todo, desarrollar explicaciones más convincentes de los fenómenos observados. En tercer lugar, la comparación entre las pautas de industrialización de América latina y el Este de Asia es un tema relativamente novedoso en la literatura económica, sobre todo en castellano, y todavía insuficientemente tratado.

---

\* Universidad Complutense de Madrid.

Las hipótesis iniciales son las siguientes: por una parte, el crecimiento económico e industrial tiene mucho que ver con la estrategia adoptada, entendiendo por estrategia el conjunto de políticas aplicadas a largo plazo, y no sólo las de tipo coyuntural; por otra parte, las estrategias han sido muy distintas en las dos zonas y esas estrategias se han manifestado en *pautas* divergentes de industrialización, es decir, en regularidades de distinto signo.

Se trata, por tanto, de observar las pautas seguidas con el fin de extraer conclusiones sobre las estrategias más eficaces. El período elegido es el que transcurre entre los años treinta y ochenta del presente siglo. Aunque los orígenes del crecimiento industrial en América latina se remontan, como es sabido, a finales del siglo XIX y principios del XX,<sup>1</sup> la divergencia en las pautas de industrialización con el Este de Asia se manifiesta fundamentalmente en lo acontecido desde la Gran Depresión. Por otra parte, se ha excluido igualmente el reciente período 1980-1990, en el que esa divergencia se ha acentuado, pero por motivos ligados, sobre todo, a la distinta capacidad de ajuste de las economías de una y otra región respecto a los cambios en el escenario económico, comercial y financiero internacional.<sup>2</sup>

El núcleo del trabajo se divide en tres partes. El primer apartado es una escueta presentación estadística de la experiencia de desarrollo en los cuatro nuevos países industriales asiáticos (NPIAs) y en las cuatro principales economías latinoamericanas. Seguidamente, se presenta la explicación convencional de esa divergencia y se exponen sus puntos débiles. El tercer apartado consiste en una breve descripción de las etapas principales de la industrialización en el Brasil y en Taiwan desde 1930. Se sugiere igualmente una interpretación global de la divergencia registrada entre los dos países.

Por último, las conclusiones resumen los principales resultados alcanzados por la investigación e intentan obtener algunas generalizaciones.

1. En México, los obstáculos a la industrialización no impidieron un crecimiento industrial significativo en 1890-1910. En el Brasil, se dieron fenómenos notables de "preindustrialización" en 1890-1900 y en 1914-1918. Véanse S. Haber, *Industry and Underdevelopment. The Industrialization of Mexico, 1890-1940* (Stanford, Cal., 1989) y J. M. Cardoso de Mello y M. da C. Tavares, "The Capitalist Export Economy in Brazil, 1884-1930", en R. Cortés Conde y S. J. Hunt (eds.), *The Latin American Economies. Growth and Export Sector, 1880-1930* (Nueva York, 1985), pp. 82-136. En la Argentina y Chile, hubo que esperar a la Primera Guerra Mundial para que se iniciase un proceso de industrialización por sustitución de importaciones. Véanse M. Rapoport, "El modelo agroexportador argentino", en M. Rapoport (comp.), *Economía e historia. Contribuciones a la historia económica argentina* (Buenos Aires, 1988), pp. 168-217 y G. Palma, "From an Export to an Import-Substituting Economy: Chile, 1914-39", en R. Thorp (ed.), *Latin America in the 1930s. The Role of the Periphery in World Crisis* (Londres, 1984) [trad. cast. en FCE, México, 1988, pp. 69-102].
2. Aunque, naturalmente, la distinta capacidad de ajuste en los años ochenta es, en gran parte, resultado de las diferentes estrategias seguidas en el pasado.

## La imprevista experiencia de desarrollo en América Latina y el Este de Asia

Diversos indicadores ponen de manifiesto grandes diferencias entre ambas regiones.

En primer lugar, como puede comprobarse en el Cuadro 1, las tasas de crecimiento del PNB per cápita en el período 1960-1980 han sido muy superiores en el Este de Asia. También ha sido bastante más alta la expansión del PBI, de la producción industrial y de la producción manufacturera entre 1965 y 1980.

En segundo término, la participación de las exportaciones de los NPIAs en el comercio mundial se multiplicó por 3,7 entre 1967 y 1986 (al pasar de un marginal 1,7% a un más que apreciable 6,3%) mientras que el peso de toda América Latina se redujo del 6,4% en 1967 al 4,9% en 1986. La proporción de los dos principales exportadores latinoamericanos (Brasil y México) se multiplicó sólo por 1,7 (de 1,4% a 2,4%).<sup>3</sup> Los mucho mejores resultados de comercio

### CUADRO 1

Tasas de crecimiento anual medio del PNB per cápita, 1960-1980 y del PBI y la producción industrial y manufacturera, 1965-1980

Países	PNBpc	PBI	P. Ind.	P. Manuf.
Corea del Sur	7,0	9,5	16,4	18,7
Taiwan	6,7 <sup>a</sup>	9,7	12,8 <sup>b</sup>	13,7 <sup>b</sup>
Hong Kong	6,8	8,6	10,3 <sup>c</sup>	10,4 <sup>c</sup>
Singapur	7,5	10,1	11,9	13,2
Brasil	5,1	8,8	10,1	9,8
México	2,6	6,5	7,6	7,4
Argentina	2,2	3,5	3,3	2,7
Chile	1,6	1,9	0,8	0,6

Notas: a: 1960-1982; b: 1960-1980; c: 1970-1980.

Fuentes: Asian Development Bank, *Key Indicators of Developing Member Countries of ADB* (Manila, varias fechas); Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial, 1982 y 1990* (Washington, DC, 1982 y 1990) y Council on Economic Planning and Development, *Taiwan Statistical Data Book* (Taipei, varios años).

3. CEPII (Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales), *Commerce international. La fin des avantages acquis* (París, 1989), cuadro 1, 9, p. 46. En otros términos, en 1986 el Brasil y México, con tres veces más población que Corea del Sur, Taiwan, Hong Kong y Singapur, exportaban 2,5 veces menos.

exterior de los NPIAs se ponen también de manifiesto comparando las exportaciones per cápita correspondientes a 1988: más de 3.000 dólares en Taiwan, 1.445 en Corea del Sur, 550 en Chile, 280 en Argentina, 250 en México y 230 en Brasil.<sup>4</sup>

En tercer lugar, el ajuste a los *shocks* externos (energéticos, monetarios y comerciales) de los años setenta y, sobre todo, ochenta, ha sido sustancialmente más eficaz en los países asiáticos que en los latinoamericanos, como se aprecia en el Cuadro 2. Las razones de la distinta capacidad de adecuación a las nuevas condiciones de la economía mundial en los años ochenta son muy diversas y no entraremos en ellas aquí.<sup>5</sup>

Por último, y sobre todo, diversos indicadores sociales ponen de manifiesto que los resultados han sido mucho mejores en el Este de Asia en cuanto a desarrollo económico general.<sup>6</sup> La lucha contra el desempleo y la pobreza ha

**CUADRO 2**  
Tasas de crecimiento anual medio del PBI, 1960-1988

Países	1960-1970	1970-1980	1980-1988
Corea del Sur	8,6	9,5	9,9
Taiwan	11,6	10,1	7,4*
Hong Kong	10,0	9,3	7,3
Singapur	8,8	8,5	5,7
Brasil	5,4	2,9	8,4
México	7,2	5,2	0,5
Argentina	4,2	2,2	- 0,2
Chile	4,5	2,4	1,9

\* 1980-1987.

Fuentes: Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial, 1982 y 1990* (Washington, DC) y CEPD, *Taiwan Statistical Data Book* (Taipei, varios años).

4. Los datos de Singapur (14.500 dólares) y de Hong Kong (11.000 dólares) no son significativos, ya que sus ventas al exterior incluyen una proporción sustancial de re-exportaciones. Fuente: Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1990* (Washington, DC, 1990), cuadros 1 y 14 y cálculos propios.
5. Pueden consultarse A. Hughes y A. Singh, "The World Economic Slowdown and the Asian and Latin American Economies. A Comparative Analysis of Economic Structure, Policy and Performance", *WIDER Working Paper*, N° 42, abril de 1988 (United Nations University, Helsinki) y A. Fishlow, "Latin America Failure against the Backdrop of Asian Success", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, n° 505, septiembre de 1989, pp. 117-128.
6. Véase S. Naya y P. Imada, "Development Strategies and Economic Performance of the Dynamic Asian Economies: Some Comparisons with Latin America", *The Pacific Review*, vol. 3, n° 4, 1990, pp. 296-312.

## CUADRO 3

Suministro diario de calorías (SDC) esperanza de vida al nacer (EVN), tasa de mortalidad infantil (TMI), tasa de analfabetismo de adultos (TAA) y tasa de matriculación en la enseñanza primaria (TME), varios años.

Países	SDC		EVN (años)	
	1965	1986	1960	1988
Corea del Sur	2.256	2.907	54	70
Taiwan	2.008 <sup>a</sup>	2.824 <sup>b</sup>	63	73 <sup>c</sup>
Hong Kong	2.504	2.859	71 <sup>d</sup>	77
Singapur	2.297	2.840	59 <sup>d</sup>	74
Brasil	2.402	2.656	57	65
México	2.644	3.132	58	69
Argentina	3.210	3.210	65	71
Chile	2.592	2.579	57	72

  

Países	TMI (%)		TAA(%)		TME (%)	
	1965	1988	1970	1985	1950	1987
Corea del Sur	62	24	12	4 <sup>e</sup>	53	99
Taiwan	17 <sup>d</sup>	7 <sup>c</sup>	15	8	48	99
Hong Kong	27	7	23	12	92 <sup>f</sup>	sd
Singapur	26	7	28	14	100 <sup>f</sup>	sd
Brasil	104	61	34	22	28	84
México	82	46	26	10	39	100
Argentina	58	31	7	5	66	sd
Chile	101	20	sd	6	66	sd

Notas: a: 1961-1965; b: 1978-1980; c: 1987; d: 1970; e: 1980 y f: 1965.

Fuentes: ADB, *Key Indicators* (Manila, varios años); UN, *Demographic Yearbook* (Nueva York, varios años); UNESCO, *Statistical Yearbook* (París, varios años); Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1990* (Washington DC, 1990); DGBAS, *Statistical Yearbook* (Taipei, varios años).

sido más eficaz. La distribución de la renta presenta una situación notablemente mejor en los países asiáticos: según los datos existentes para los últimos años disponibles en cada país, el cociente entre la renta del 20% más rico de la población y la renta del 20% más pobre sería de 4,6 en Taiwan (1986), 7,9 en Corea del Sur (1976), 8,7 en Hong Kong (1980), 19,8 en México (1977) y 26 en Brasil (1983).<sup>7</sup> Otros indicadores, como la disponibilidad alimen-

7. Fuentes: Banco Mundial, *Informe... 1989 y 1990*, cuadro 30 y, para Taiwan, S. Long, *Taiwan to 1993, Politics versus Prosperity* (Londres, 1989), p. 54.

taria, la esperanza de vida al nacer y las tasas de mortalidad infantil, de analfabetismo y de matriculación en la enseñanza primaria presentan también una evolución más favorable en el Este de Asia que en América Latina.

En suma, los resultados económicos han sido claramente mejores en el Este de Asia que en América Latina. En perspectiva histórica, tal evolución ha sido sorprendente, ya que los países latinoamericanos reunían, a mediados de los años sesenta, condiciones bastante más favorables que los asiáticos. El grado de desarrollo era bastante más alto: en 1965, el PBI per cápita de Brasil era 1,6 veces mayor que el de Taiwan. Veinticinco años más tarde, el segundo duplicaba el primero. El peso demográfico era también sustancialmente mayor: en 1965, Brasil tenía 70 millones de habitantes, México 36, Corea del Sur 25 y Taiwan 11,<sup>8</sup> de manera que la dimensión del mercado interno era entre seis y diez veces mayor en América Latina que en los países asiáticos. Además, el nivel de industrialización, mediados los años sesenta, era apreciablemente superior en los principales países de América Latina que en los asiáticos (ver Cuadro 5). Por añadidura, los NPIAs eran países carentes de recursos naturales y con escasa disponibilidad de tierra cultivable por habitante, como resultado de la escasez de superficie arable (menos de una cuarta parte de la extensión total en Corea del Sur y Taiwan) y de la alta densidad demográfica: baste señalar que, hacia 1950, el *ratio* población agrícola/tierra cultivable era de 8,11 en Corea del Sur, de 2,04 en Taiwan y de 0,32 en México.<sup>9</sup> Los únicos aspectos

**CUADRO 4**  
PBI per cápita, 1965 y 1985 (en dólares de 1985)

Países	1965	1985
Corea del Sur	295	1.962
Taiwan	446	3.594
Hong Kong	1.206	6.025
Singapur	1.314	5.791
Brasil	724 <sup>a</sup>	1.755
México	1.266	2.263 <sup>b</sup>
Argentina	2.144	2.145
Chile	1.110	2.425 <sup>c</sup>

Notas: a: 1963; b: 1986 y c: 1987.

Fuentes: International Monetary Fund, *International Financial Statistics Yearbook* (Washington DC, varios años) y CEPD, *Taiwan Statistical Data Book* (Taipei, varios años).

8. United Nations, *Demographic Yearbook. Historical Supplement* (Nueva York, 1979) y, para Taiwan, C. S. Shih, "Economic Development in Taiwan after the Second World War", *Weltwirtschaftliches Archiv*, vol. 100, n° 1, 1968 (pp. 113-134), p. 125.
9. Food and Agriculture Organization, *Production Yearbook 4*, parte 1 (Roma, 1953).

favorables que presentaban los NPIAs respecto de América Latina eran una tradición cultural que ponía mayor énfasis en la alfabetización y la enseñanza, un sector agrícola más dinámico (resultante de las reformas agrarias de la inmediata posguerra) y una mejor distribución de la riqueza y de la renta, por idéntica razón.

Para un observador de finales de los años cincuenta, los países de América Latina tenían muchas más posibilidades de desarrollarse que los del Este de Asia. Un economista tan avezado como Rosenstein-Rodan estimaba en 1961 que las posibilidades de crecimiento del PNB per cápita en el período 1961-1976 eran mucho mayores en América Latina que en el Este de Asia, predicción que los hechos han venido rotundamente a desmentir (ver Cuadro 6).

Por añadidura, a diferencia de América Latina, los NPIAs han sido siempre grandes importadores, no sólo de petróleo, sino de materias primas y productos alimenticios, por lo que el encarecimiento que, desde los años sesenta, han registrado esos productos les afectó en mayor medida. Además, su crecimiento ha estado mucho más basado en las exportaciones que el de América Latina, como puede verse en el Cuadro 7, pese a lo cual no se vieron muy perjudicados por la desaceleración del comercio mundial en los años ochenta.

En síntesis, el crecimiento y el desarrollo económicos han sido notablemente superiores en el Este de Asia que en América Latina, pese a que las condiciones iniciales eran más favorables en el segundo caso y a pesar de que el tipo de expansión que registraron los países asiáticos los hacía más vulnerables a los reveses de la economía internacional. Por consiguiente, resulta necesario explicar por qué la industrialización ha tenido más éxito en el Este de Asia que en América Latina. Existen diversas interpretaciones de esa divergencia. La más conocida es seguramente la explicación neoclásica o liberal, a la que se dedica el siguiente apartado.

### CUADRO 5

Grado de industrialización (en proporción del PBI), 1965 y 1988

Países	Produc. Indust.		Produc. Manufact.	
	1965	1988	1965	1988
Corea del Sur	25	43	18	32
Taiwan	29	48 <sup>a</sup>	20	40 <sup>a</sup>
Hong Kong	40	29 <sup>a</sup>	24	22 <sup>a</sup>
Singapur	24	38	15	30
Brasil	33	43	26	29
México	27	35	20	26
Argentina	42	44	33	31
Chile	40	39 <sup>a</sup>	24	21 <sup>a</sup>

Nota a: 1987.

Fuentes: Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1990* (Washington DC, 1990) y CEPD, *Taiwan Statistical Data Book* (Taipei, varios años).

**CUADRO 6**  
 Estimaciones de 1961 y resultados reales del crecimiento  
 del PNB per cápita, 1960-1977.

Países	1961-1976 (est.)	1960-1977 (real)	Desviación
Corea del Sur	3,5-4,0	7,4	+3,4
Taiwan	3,5-4,0	6,2	+2,2
Hong Kong	4,5-4,7	6,5	+1,8
Singapur	4,0	7,5	+3,5
Brasil	4,2-5,0	4,9	-0,1
México	4,5-5,0	2,8	-2,2
Argentina	3,7-4,7	2,7	-2,0
Chile	3,2-4,0	1,0	-3,0

Fuentes: P. N. Rosenstein-Rodan, "International Aid for Underdeveloped Countries", *The Review of Economics and Statistics*, vol. XLII, n° 2, mayo de 1961, pp. 107-138, cuadro 2A1 y Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1979* (Washington DC, 1979), cuadro 1.

**CUADRO 7**  
 Coeficiente de exportación  
 (exportaciones de bienes y servicios no atribuibles a factores,  
 en porcentaje del PBI), 1965 y 1988

Países	1965	1988
Corea del Sur	9	41
Taiwan*	19	55**
Hong Kong	71	136
Singapur	123	sd
Brasil	8	10
México	8	16
Argentina	8	10
Chile	14	37

Notas: \* en porcentaje del PNB; \*\* 1985.

Fuentes: Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1990* (Washington DC, 1990) y CEPD, *Taiwan Statistical Data Book* (Taipei, varios años).



## La explicación convencional: exposición y crítica

La interpretación tradicional de la divergencia entre América Latina y el Este de Asia es la presentada por los economistas neoclásicos. A su juicio, los diferentes resultados obtenidos por una y otra región resultan principalmente de una distinta política económica. En su opinión, la fase de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) fue más extrema en América Latina. Además, los países asiáticos efectuaron, a finales de los años cincuenta o principios de los sesenta, un importante giro en dirección de una mayor orientación al exterior gracias a que llevaron a cabo, siempre según el planteamiento neoclásico, una liberalización sustancial de sus economías.<sup>10</sup>

La ISI fue más "estricta" en América Latina por duración, intensidad, ámbito de aplicación e instrumentos empleados. Se extendió aproximadamente a lo largo del período 1930-1967 en el Brasil y 1930-1980 en México (excluyendo la industria maquiladora) mientras que se mantuvo sólo unos pocos años en Corea del Sur (1953-1964) y en Taiwan (1951-1958). La protección fue algo menor en el Este de Asia y recayó sólo en las industrias de bienes no duraderos de consumo, mientras que en América Latina abarcó también los bienes duraderos de consumo, los productos intermedios y los bienes de capital. Además, los países asiáticos recurrieron menos que los latinoamericanos a las restricciones cuantitativas y basaron la política de ISI en los aranceles, instrumentos menos perjudiciales.<sup>11</sup> Las razones de tal fenómeno estriban, según los economistas neoclásicos, en las mejores condiciones de América Latina para la sustitución de importaciones (mayor mercado interior, amplia disponibilidad de recursos naturales...) y, sobre todo, en la perniciosa influencia de los planteamientos proteccionistas de la CEPAL en los años cincuenta.<sup>12</sup>

Por otra parte, los países asiáticos fueron capaces de imprimir, a finales de los años cincuenta y principios de los sesenta, un giro sustancial a la política económica en dirección de una mayor orientación al exterior. Ese giro se produjo, según la tesis que comentamos, en virtud de una muy notable liberalización comercial, que consistió en eliminar el sistema de tipos de cambio múltiples, devaluar la moneda, suministrar importantes incentivos a la

- 
10. Véase G. Ranis, "Contrasts in the Political Economy of Development Policy Change", en G. Gereffi y D. L. Wyman (eds.), *Manufacturing Miracles. Paths of Industrialization in Latin America and East Asia* (Princeton, 1990), pp. 207-230.
  11. Véanse G. Ranis, "Employment, Income Distribution and Growth in the East Asian Context: A Comparative Analysis", en V. Corbo, A. O. Krueger y F. Ossa (eds.), *Export-Oriented Development Strategies. The Success of Five Newly Industrializing Countries* (Boulder, Co., 1985), pp. 249-274 y G. Ranis y L. Orrock, "Latin America and East Asian NICs: Development Strategies Compared", en E. Durán (ed.), *Latin America and the World Recession* (Cambridge, 1985), pp. 48-66.
  12. Para una crítica virulenta de lo que los economistas neoclásicos llaman el "dogma dirigista", véase D. Lal, *The Poverty of "Development Economics"* (Londres, 1983) y "The Misconceptions of «Development Economics»", *Finance and Development*, vol. 22, nº 2, junio de 1985.

exportación y, sobre todo, reducir apreciablemente el grado de protección del mercado interno. El resultado fue que se incrementó el tipo de cambio efectivo (en el sentido de Krueger y Bhagwati, es decir, incluidos los incentivos) aplicado a las exportaciones hasta igualar el tipo aplicado a las importaciones, de manera que se empezaron a suministrar los mismos incentivos a la actividad exportadora que a la sustitución de importaciones. En otros términos, como producto de la disminución de la protección efectiva (es decir, de los incentivos a la sustitución de importaciones) y del aumento de los incentivos a la exportación, desapareció el sesgo contrario a las ventas al exterior, propio de la estrategia del ISI, y se alcanzó incluso una neutralidad en el sistema de incentivos. Los países asiáticos pudieron entonces aprovechar el crecimiento del comercio internacional para especializarse con arreglo a la ventaja comparativa y aumentar notablemente las exportaciones de productos intensivos en factor trabajo. A mediano plazo, el incremento del empleo, resultante de la fuerte expansión de la actividad exportadora, hizo crecer los salarios reales y se produjo un cambio estructural en dirección de producciones más intensivas en capital.<sup>13</sup>

Por el contrario, en América Latina, durante los años sesenta, la cotización internacional de las monedas se estabilizó o aumentó, el nivel de protección se mantuvo alto e incluso se incrementó algo al profundizarse la ISI y el sistema de incentivos a la exportación fue tardío y mucho más modesto.<sup>14</sup> Por ejemplo, a finales de los años sesenta, la tasa de protección efectiva en la industria manufacturera era de 97% en Argentina frente al 19% en Taiwan y al -1% en Corea del Sur. Los incentivos fiscales y crediticios a la exportación representaban el 3%, 20% y 9%, respectivamente, del valor añadido de esa actividad.<sup>15</sup> El resultado fue que, en América Latina, a diferencia de lo que ocurrió en el Este de Asia, y a pesar de los episodios de liberalización que se dieron en algunos países, como Brasil y Colombia, el sistema de incentivos mantuvo su sesgo en contra de las exportaciones, ya que los subsidios a las ventas al exterior compensaron la apreciación de la moneda y el aumento de la protección.<sup>16</sup>

Pueden hacerse algunas apreciaciones críticas a ese planteamiento. En

- 
13. Esa es, en síntesis, la tesis defendida por el Banco Mundial y los economistas afines (B. Balassa, J. N. Bhagwati, A. O. Krueger, C.-Y. Lin, S. B. Linder, I.M.D. Little,...) Véanse, por ejemplo, B. Balassa, "The Lessons of East Asian Development: An Overview", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 36, nº 3, abril de 1988, suplemento, pp. S273-S290 y A. O. Krueger, "Asian Trade and Growth Lessons", *American Economic Review*, vol. 80, nº 2, mayo de 1990, pp. 108-112.
  14. Véanse C.-Y. Lin, "East Asia and Latin America as Contrasting Models", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 36, nº 3, abril de 1988, suplemento, pp. S152-S197 y *Latin America vs East Asia. A Comparative Development Perspective* (Nueva York, 1989).
  15. Véanse los artículos de J. Berlinski y D. M. Schlydowsky (Argentina), T. H. Lee y K. -S. Liang (Taiwan) y L. E. Westphal y K. S. Kim (Corea del Sur) en B. Balassa (ed.), *Development Strategies in Semi Industrial Economies* (Baltimore, Ma., 1982).
  16. J. Nogués, "The Experience of Latin America with Export Subsidies", *Weltwirtschaftliches Archiv*, vol. 126, nº 1, 1990, pp. 97-114.

primer término, es discutible que, en los años cincuenta y en los primeros sesenta, las políticas de ISI en América Latina, por ser más intensas que las aplicadas en el Este de Asia, fueran responsables de un crecimiento menor. La sustitución primaria de importaciones funcionó, en América Latina, razonablemente bien en las décadas de 1940 y 1950. No hay que olvidar, por ejemplo, que en los años cincuenta México creció bastante más que Corea del Sur y que Brasil lo hizo sólo ligeramente por debajo de Taiwan.<sup>17</sup> Además, la contribución de la sustitución de importaciones al crecimiento manufacturero fue, en esos años, superior en Corea del Sur y Taiwan que en México y Colombia.<sup>18</sup>

Por otro lado, achacar la responsabilidad de los presuntos excesos en la aplicación de la ISI a la influencia de la CEPAL es claramente injusto. Baste señalar que, en los años cincuenta, Raúl Prebisch ya era partidario de que se exportasen productos manufacturados.<sup>19</sup>

Por otra parte, también se ha puesto en cuestión la tesis de la "liberalización", de la "neutralidad" y del "crecimiento dirigido por las exportaciones" en el Este de Asia. Una amplia literatura ha puesto de manifiesto que la magnitud del proceso liberalizador de los años sesenta en Corea del Sur y Taiwan ha sido claramente exagerada por los economistas neoclásicos. El sistema arancelario se mantuvo intacto y sólo se produjeron ligeras modificaciones en los otros instrumentos de protección.<sup>20</sup> En los años sesenta y setenta, las tasas medias de protección no han sido mucho menos bajas y han escondido además una amplia dispersión sectorial, con grados muy fuertes de protección efectiva en material de transporte, productos intermedios y bienes de consumo duradero.

En otro orden de cosas, algunos autores han sugerido que en Corea del Sur o Taiwan no ha habido neutralidad en el sistema de incentivos sino un claro sesgo favorable a las exportaciones. En otros términos, los incentivos a las ventas al exterior habrían compensado con creces los efectos negativos de la protección sobre la actividad exportadora (es decir, se habría registrado un tipo de cambio efectivo mayor para las exportaciones que para las importaciones), configurando lo que se ha llamado un régimen de "empujón exportador" ("exportpush")

17. En 1950-1960, la tasa de crecimiento anual medio del PBI real per cápita fue de 4,0% en Taiwan, 3,6% en Brasil, 2,8% en México y 2,0% en Corea del Sur (1953-1960). Véase L. G. Reynolds, *Economic Growth in the Third World. An Introduction* (New Haven, N. Y., 1986) [trad. cast. en Alianza Editorial, Madrid, 1989, p. 119].
18. Véase J. de Melo, "Sources of Growth and Structural Change in the Republic of Korea and Taiwan: Some Comparisons", en Corbo, Krueger y Ossa (eds.), *Export-Oriented...*, pp. 213-248.
19. "Recomendé vigorosamente que se estimularan las exportaciones de manufacturas" escribe R. Prebisch en su "Cinco etapas en mi pensamiento sobre el desarrollo", en G. M. Meier y D. Seers (comps.), *Pioneros del desarrollo* (Madrid, 1986), (pp. 178-193), p. 181.
20. Véanse, por ejemplo, R. Luedde-Neurath, *Import Controls and Export-Oriented Industrialization. A Reassessment of the South Korean Case* (Boulder, Co., 1986) y R. Wade, *Governing the Market. Economic Theory and the Role of the State in East Asian Industrialization* (Princeton, 1990), cap. 5, para el caso de Taiwan.

o unas economías sesgadas hacia el comercio (“trade-biased economies”).<sup>21</sup>

Y, sobre todo, el modelo de crecimiento de los países asiáticos no ha estado basado sólo en la industrialización orientada a la exportación (IOE) sino que ha combinado IOE e ISI, del mismo modo que el modelo latinoamericano no ha dependido sólo de la sustitución de importaciones, sino de una combinación de ambas estrategias. Es indudable que, a principios de los años sesenta, América latina optó por mantener y profundizar la ISI mientras que el Este de Asia inició una fase de IOE primaria. No obstante, el antagonismo que suele hacerse entre América Latina y el Este de Asia pasa por alto el hecho de que ambas zonas registraron una fase inicial de ISI y de que, desde la década de 1970, conocen una combinación de ISI e IOE.<sup>22</sup>

Por consiguiente, el fenómeno que necesita explicación es el de la transición experimentada en el Este de Asia hacia la IOE, en contraste con el mantenimiento y profundización de la ISI en América Latina. A finales de los años cincuenta en Taiwan y principios de los sesenta en Corea del Sur, se adoptaron medidas de diverso tipo para fomentar una industrialización exportadora: devaluación de la moneda, sustitución del sistema de tipos de cambio múltiples por un sistema unificado, políticas monetarias y fiscales restrictivas para contener la inflación y mejorar la balanza de pagos, incentivos fiscales, comerciales, financieros y de tipo de cambio a los exportadores, liberalización de la entrada de capital extranjero, apertura de zonas francas industriales, etc...<sup>23</sup> La adopción de medidas similares en América Latina tuvo que esperar a finales de la década de 1970 en el Brasil, mediados de la de 1960 en Chile y a los años ochenta en México y la Argentina. Pese a que la experiencia histórica indicaba que era posible exportar masivamente manufacturas, como en los años cuaren-

21. C. I. Bradford Jr., “Policy Interventions and Markets: Development Strategies Typologies and Policy Options”, en Gereffi y Wyman (eds.), *Manufacturing...*, pp. 32-51 y M. Fransman, “Explaining the Success of the Asian NICs: Incentives and Technology”, *IDS Bulletin*, vol. 15, nº 43, 1984, pp. 50-56.
22. Véanse P. Bustelo, “Pautas comparadas de industrialización: los NPI de Asia y de América Latina”, *Boletín Económico de Información Comercial Española*, nº 2.264, 21-27 de enero de 1991, pp. 129-137 y los excelentes trabajos de G. Gereffi: G. Gereffi y D. Wyman, “Determinants of Development Strategies in Latin America and East Asia”, en S. Haggard y C. -I. Moon (eds.), *Pacific Dynamics: The International Politics of Industrial Change* (Boulder, Co., 1989), pp. 23-52; “Development Strategies and the Global Factory”, *Annals of the American Academy of Political and Social Change*, nº 505, septiembre de 19-89, pp. 92-104 [trad. cast. en *Perspectivas Económicas*, nº 70, 1er. trimestre de 1990, pp. 51-57]; “Rethinking Development Theory: Insights from East Asia and Latin America”, *Sociological Forum*, vol. 4, nº 4, 1989, pp. 505-533 [trad. cast. en *Foro Internacional*, vol. 30, nº 1, julio-septiembre de 1989, pp. 36-56] y C. Ellison y G. Gereffi, “Explaining Strategies and Patterns of Industrial Development”, en Gereffi y Wyman (eds.), *Manufacturing...*, pp. 368-404. En castellano, G. Gereffi, “La reestructuración industrial en América Latina y Asia Oriental”, *Foro Internacional*, vol. 28, nº 3, enero-marzo de 1988, pp. 333-336 y “Los nuevos desafíos de la industrialización: observaciones sobre el Sudeste Asiático y Latinoamérica”, *Pensamiento Iberoamericano*, nº 16, julio-diciembre de 1989, pp. 205-234.
23. Véase P. Bustelo, *Economía política de los nuevos países industriales asiáticos* (Madrid, 1990), cap. 3.

ta, y que, a mediados de los sesenta, ya empezaban a ser conocidos los éxitos que estaban obteniendo algunos países asiáticos con las exportaciones,<sup>24</sup> los países latinoamericanos optaron por prolongar el período de ISI, acentuando incluso la sustitución de importaciones en productos intermedios y bienes de capital.

En otros términos, a finales de la década del 50 y principios de la del 60, Corea del Sur y Taiwan pasaron de la ISI primaria (de bienes de consumo generalmente no duraderos) a la IOE primaria (a la exportación de esos mismos productos) mientras que los países latinoamericanos "profundizaron" la sustitución de importaciones encadenando la ISI primaria con la secundaria (de bienes intermedios y de capital).

Las razones que permitieron la transición a la IOE en el Este de Asia y que impidieron que se diese un fenómeno similar en América Latina son diversas y complejas, ya que tienen que ver más con factores estructurales que con simples cambios en la política coyuntural.<sup>25</sup>

En primer lugar, la dimensión del mercado interno era sustancialmente menor en el Este de Asia que en América Latina, tanto por número de habitantes como por renta per cápita, de manera que las posibilidades de sustitución de importaciones eran mayores en la segunda región que en la primera. Como puede verse en el Cuadro 8, en 1950 el tamaño del mercado interior era once veces mayor en Brasil que en Taiwán. Chile, con menos de la tercera parte de la población de Corea del Sur, tenía un PNB superior al del país asiático.

En segundo término, la disponibilidad de divisas con la que financiar la importación de los *inputs* necesarios para continuar la ISI también era mayor en América Latina. En los años cincuenta, los países latinoamericanos eran importantes exportadores de materias primas y de productos alimenticios mientras que los NPIAs han carecido siempre de recursos naturales. Además, América Latina tenía mayor capacidad para atraer capital extranjero, especialmente inversión directa. Por el contrario, la llegada de empresas multinacionales al Este de Asia incluida la de las grandes compañías japonesas, fue mucho más tardía y no se inició hasta el decenio de los sesenta, entre veinte y cuarenta años más tarde que en América Latina.<sup>26</sup> Por añadidura, la ayuda estadounidense recibida por Corea del Sur y Taiwan en la década de 1950 que era la única fuente disponible de divisas, empezó a reducirse en los años inmediatamente anteriores al cambio en la estrategia de desarrollo (1962-1963 en Corea del Sur

24. Uno de los primeros análisis del éxito exportador asiático fue el de D. B. Keesing, "Outward-looking Policies and Economic Development", *The Economic Journal*, vol. 77, nº306, junio de 1967, pp. 303-320.

25. Excelentes análisis de esos factores pueden encontrarse en S. Haggard, "The Newly Industrializing Countries in the World System", *World Politics*, vol. 38, nº 2, enero de 1986, pp. 343-370 [trad. cast. en *Boletín Económico de Información Comercial Española*, nº 2.044, 14-20 de julio de 1986, pp. 2.423-2.433] y *Pathways from the Periphery. The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries* (Ithaca, N. Y., 1990).

26. Véase P. Evans, "Class, State and Dependence in East Asia: Lessons for Latin Americanists", en F. C. Deyo (ed.), *The Political Economy of the New Asian Industrialism* (Ithaca, N. Y., 1987), pp. 203-226.

y 1956-1958 en Taiwan), precisamente como medio de presión para el giro en las políticas económicas.<sup>27</sup>

En tercer lugar, la competitividad internacional de la producción manufacturera era superior en el Este de Asia, y existen factores tanto económicos como políticos que explican esa diferencia.

Por una parte, Corea del Sur y Taiwan llevaron a cabo con gran éxito, a principios de los años cincuenta, reformas agrarias de amplio alcance, que consolidaron una estructura unimodal del sector primario y que fomentaron un crecimiento agrícola muy rápido. Por el contrario, Brasil y México no reformaron su agricultura, en la que pervivió una estructura bimodal, con un sector latifundista atrasado y letárgico. En los países asiáticos, esa transformación hizo que la distribución de la renta fuese sustancialmente más igualitaria que en América Latina y, sobre todo, dada la exigüidad de las parcelas agrícolas, permitió que la industria se desarrollase según una pauta fuertemente descentralizada desde el punto de vista geográfico.<sup>28</sup> Igualdad en la distribución de la renta e industrialización rural significaron menores costos laborales para la industria, por cuanto el abanico de ingresos estaba más cerrado y la agricultura suponía una fuente secundaria de ingresos.<sup>29</sup> Además, el sistema de incentivos de exportación de los NPIAs ha sido mucho más completo que el de los países latinoamericanos.<sup>30</sup>

CUADRO 8  
Población, PNB per cápita y PNB en 1950.

Países	Población (en millones)	PNBpc	PNB (mill. de dólar)
Corea del Sur	18,9	146	2.759
Taiwan	7,6	224	1.702
Hong Kong	1,9	470	893
Singapur	1,0	sd	sd
Brasil	51,9	373	19.359
México	26,3	562	14.781
Argentina	17,1	907	15.509
Chile	6,0	596	3.576

Fuente: D. Morawetz, *Twenty-five Years of Economic Development, 1950-1975* (Baltimore, Ma., 1977) [trad. cast. en Tecnos, Madrid, 1979], cuadros A1 y A6.

27. N. H. Jacoby, *U.S. Aid to Taiwan. A Study of Foreign Aid, Self-Help and Development* (Baltimore, Ma., 1989), pp. 226-249.
28. P. Bustelo, *Economía política...*, cap. 6.
29. Véase una muy sugerente explicación en esta línea, con una comparación entre el Brasil y Taiwan en C. Galvao y A. Tylecote, "The Choice of Technology in Brazilian Industrialization", en M. P. Van Dijk y H. S. Marcussen (eds.), *Industrialization in the Third World: The Need for Alternative Strategies* (Londres, 1990), pp. 84-104.
30. Compárense los datos de Y. W. Rhee, *La política de exportaciones y su administración*.

Por añadidura, desde el punto de vista político, una de las principales diferencias entre el Este de Asia y América Latina es que el primero no atravesó una fase "populista" como la registrada en el Brasil de Vargas o el México de Cárdenas. En otros términos, y por diversos motivos, el movimiento obrero fue desde el principio excluido del modelo de industrialización en los NPIAs,<sup>31</sup> sin que se registrase la secuencia "inclusión-exclusión" (correspondiente al paso del estado "populista" al "burocrático-autoritario" que acompañó al agotamiento de las posibilidades de ISI primaria) descrita para América Latina por Guillermo O'Donnell.<sup>32</sup> La etapa "populista" consolidó salarios altos que restaron competitividad internacional a la producción. Además, la presión popular contribuía a que las autoridades mantuvieran unas políticas permisivas con la inflación, es decir una tasa de incremento de los precios superior al ajuste, en términos monetarios, del tipo de cambio. La apreciación resultante del tipo de cambio real de las monedas era un factor adicional que desanimaba las exportaciones.<sup>33</sup> Por el contrario, Corea del Sur y Taiwan aplicaron unas políticas monetarias restrictivas, de altos tipos de interés, que contuvieron la inflación.<sup>34</sup>

En cuarto lugar, el grado de subordinación del estado a los intereses del sector privado protegido durante la fase de ISI era mucho mayor en América Latina que en el Este de Asia. En Corea y Taiwan, la herencia colonial de un fuerte aparato administrativo, la ausencia de una burguesía "compradora", la desaparición de la clase terrateniente, la masiva ayuda extranjera o la hipermilitarización, por citar sólo algunos factores, configuraron un estado con un apreciable grado de autonomía relativa respecto de intereses específicos de clase y capaz, por tanto, de imponer la transición a la industrialización exportadora.<sup>35</sup>

Por último, los países latinoamericanos agotaron las posibilidades de desarrollo de la ISI primaria a mediados de los años cincuenta, cuando todavía no

---

*Lecciones derivadas del Asia Oriental*, Banco Mundial, Serie Industria y Finanzas n° 10 (Washington, DC, 1986) con los de M. Lejavitzer, *Políticas de incentivos a la exportación de manufacturas en América Latina. Estudio comparativo de los esquemas de Argentina, Brasil, Colombia y México*, CEMLA, Serie Cuadernos de Investigación n° 4 (México DF, 1985).

31. Véase F. C. Deyo, *Beneath the Miracle. Labor Subordination in the New Asian Industrialism* (Berkeley, Cal., 1989).
32. G. A. O'Donnell, *Modernización y autoritarismo* (Buenos Aires, 1972).
33. R. R. Kaufman, "How Societies Change Developmental Models or Keep Them: Reflections on the Latin American Experience in the 1930s and the Postwar World", en Gereffi y Wyman (eds.), *Manufacturing...* (pp. 110-138).
34. Por ejemplo, en 1960-1969, la tasa media de inflación anual fue de 4,9% en Taiwan y de 45,8% en el Brasil. Véase S. Naya, "Economic Performance: NIEs and Beyond", en T. Fukuchi y M. Kagami (eds.), *Perspectives on the Pacific Basin Economy: A Comparison of Asia and Latin America* (Tokio, 1990) (pp. 153-192), p. 169.
35. Véase S. Haggard, "The Politics of Industrialization in the Republic of Korea and Taiwan", en H. Hughes (ed.), *Achieving Industrialization in East Asia* (Cambridge, 1988), pp. 260-282.

se había iniciado el auge del comercio internacional del decenio de los sesenta. Por el contrario, en los NPIAs, de resultados del carácter más tardío de su industrialización, el agotamiento de la sustitución de importaciones coincidió con la aparición de excelentes oportunidades de comercio exterior.<sup>36</sup>

### *Hacia un nuevo enfoque: los casos del Brasil y Taiwan (1930-1980)*

A efectos de comparación con Taiwan, es oportuno resumir los rasgos principales de la industrialización brasileña.

Aunque el período anterior a 1930 registró brotes de crecimiento industrial, generados bien por el aumento de las exportaciones primarias (como antes de 1890), bien por sustitución de importaciones (como en 1890-1900 y 1914-1918), esa expansión "a impulsos" no se convirtió en una industrialización auténtica hasta la Gran Depresión, que obligó al país a incrementar y diversificar de un modo significativo su sector manufacturero.<sup>37</sup>

Durante los años treinta, la reducción de la capacidad para importar impulsó el abandono de la convertibilidad, la devaluación de la moneda, el establecimiento de controles de cambios y de un sistema de tipos múltiples y el aumento de las restricciones a las compras al exterior. Entre 1929 y 1939, el crecimiento anual de la producción manufacturera fue superior al 8% y se registró una diversificación muy notable del tejido industrial, con una caída del peso de los bienes no duraderos de consumo en beneficio de los artículos duraderos de consumo, los bienes de capital y, sobre todo, los productos intermedios.

El carácter funcional del sector agrario en la industrialización (suministro de divisas y de mano de obra, principalmente) y la considerable fuerza política de los terratenientes impidieron que se llevara a cabo una reforma agraria.<sup>38</sup>

La ISI se inició por los sectores de bienes no duraderos de consumo, que contaban con una demanda preexistente y no exigían mucha inversión inicial ni cuantiosas importaciones de equipos. Las importaciones de bienes intermedios y de capital inducidas por esa ISI primaria generaron, en los años cuarenta, dificultades de balanza de pagos, que se exacerbaban al contraerse el valor de las exportaciones tras el *boom* registrado durante la guerra de Corea. Tal situación se intentó solventar con la profundización de la ISI secundaria, tras el éxito obtenido en la siderurgia, desde la puesta en mar-

36. A. Fishlow, "Some Reflections on Comparative Latin American Economic Performance and Policy", *WIDER Working Paper*, nº 22, octubre de 1987, 43 págs., pp. 23-24.

37. Los siguientes párrafos son un resumen de mi trabajo inédito "Crecimiento industrial e industrialización en el Brasil (1890-1960): una visión panorámica", de próxima publicación en la *Revista de Historia Económica* (Madrid).

38. M. Grindle, *State and Countryside: Development Policy and Agrarian Politics in Latin America* (Baltimore, Ma., 1986).



cha del complejo de Volta Redonda a principios de los años cuarenta. Entre 1947 y 1961, la producción industrial creció al 9,6%, dos veces más rápido que la agricultura, y su participación en el PBI pasó de 21 a 34%.<sup>39</sup>

Las características generales de la industrialización registrada en el decenio de los cincuenta y en los primeros sesenta pueden resumirse en los dos rasgos siguientes: en primer lugar, el crecimiento industrial presentó un marcado sesgo hacia los bienes duraderos de consumo, a causa de la desigual distribución de la renta, del subsidio a la importación de *inputs* intermedios y de capital y de las preferencias de la inversión extranjera por ese sector; en segundo lugar, la industrialización se produjo con un alto coste relativo de la fuerza de trabajo, especialmente durante los gobiernos populistas, que promulgaron legislaciones sociales y laborales avanzadas. Además, los productos alimenticios presentaban altos precios y el desarrollo extensivo de la agricultura implicaba un éxodo rural hacia las ciudades inferior al que hubiese arrojado un sector primario más capitalizado.

Las consecuencias principales de esa pauta de industrialización fueron una escasa generación de empleo por parte del sector secundario y una tendencia hacia la consolidación y ampliación de los desequilibrios de la balanza de pagos, puesto que la ISI fue en realidad una sustitución de las importaciones de bienes duraderos de consumo por importaciones aún mayores de bienes intermedios y de capital.<sup>40</sup> Además, el sistema de incentivos discriminaba claramente a las exportaciones y especialmente a las de productos manufacturados.<sup>41</sup>

A principios de los años sesenta, ya era patente la crisis del tipo de ISI adoptado en el Brasil. Las manifestaciones de tal situación eran la recesión, la creciente inflación y el cada vez mayor desequilibrio de pagos. Tras el golpe militar de 1964, se aplicó un programa de estabilización ortodoxa, consistente en la contención de salarios, la restricción de créditos y la reducción del déficit público.<sup>42</sup>

Ese "ajuste" abrió camino al llamado "milagro brasileño" (1967-1973), durante el cual la producción industrial creció a razón de más del 10% anual, y se basó en gran parte en el aumento y la diversificación de las exportaciones y en el incremento de la entrada de capital extranjero. Las ventas al exterior prosperaron como resultado del crecimiento limitado del mercado interno y del descenso del coste laboral unitario, al reducirse los salarios reales en una tercera

- 
39. W. Baer e I. Kerstenetsky, "Import Substitution and Industrialization in Brazil", *American Economic Review*, vol. LIV, nº 3, mayo de 1964, pp. 411-425.
  40. M. da C. Tavares, "Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en Brasil", *Boletín Económico de América Latina*, vol. IX, nº 11, marzo de 1964.
  41. N. H. Leff, "Export Stagnation and Autarkic Development in Brazil, 1947-1962", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. LXXXI, nº 2, mayo de 1967, pp. 286-301 [trad. esp. en *El Trimestre Económico*, vol. XXXVI<sup>40</sup>, nº 144, octubre-diciembre 1969, pp. 623-639].
  42. A. Foxley, *Experimentos neoliberales en América Latina* (México, DF, 1988), pp. 30-34.

parte entre 1964 y 1975. Además, a partir de 1966, se inició un régimen cambiario de minidevaluaciones y un sistema de incentivos comerciales, tributarios, financieros y de tipo de cambio a las exportaciones. Por otra parte, se incrementó el endeudamiento externo, que se triplicó entre 1967 y 1973, para financiar el crecimiento y el aumento de las importaciones inducidas por éste.<sup>43</sup>

Los resultados del "milagro" han sido exhaustivamente enumerados por la literatura especializada: aumento en el grado de desnacionalización de la economía, incremento en la desigualdad de la distribución de la riqueza y la renta, crisis urbana, demográfica y social de amplias proporciones, etcétera...

Además, a partir de 1973, el aumento del coste de las importaciones de petróleo y de maquinaria, la reducción de la demanda de exportaciones brasileñas y la política expansiva mantenida por el gobierno desembocaron en una "estanflación" que se hizo más intensa desde 1979.<sup>44</sup>

En cuanto a Taiwan, su historia industrial puede sintetizarse también para hacerla más fácilmente comprensible.<sup>45</sup>

Los comienzos de la industrialización se remontan al período colonial japonés. En los años treinta, el crecimiento de los salarios y los preparativos para la guerra en el Japón impulsaron cierta expansión manufacturera en sus colonias, y en particular, en Corea y Taiwan. En la isla, además de las industrias tradicionales de elaboración de alimentos (arroz y azúcar, principalmente), se desarrollaron los sectores de cemento, madera, papel, aluminio y construcción naval. A mediados de los años cuarenta, Taiwan era la provincia más industrializada de China.

Entre 1949, cuando el Kuomintang se trasladó a la isla, y 1951, se llevaron a cabo una reforma monetaria y un programa de estabilización dirigidos a contener la inflación y sanear la balanza de pagos. No obstante, la sobrevaloración de la moneda y la pérdida de los mercados cautivos de Japón y China condujeron a un notable déficit comercial, que obligó a crear un sistema de tipos de cambio múltiples en 1951.

Junto con la quiebra de los suministros japoneses, la adversa situación del sector exterior hizo que se adoptasen, a principios de los años cincuenta, medidas de sustitución de importaciones en el sector industrial, entre las que se destacaron el aumento de los aranceles, el establecimiento de cuotas, el control de cambio y la sobrevaloración de la moneda.

A diferencia del Brasil, Taiwan prosiguió en los años cincuenta una estra-

43. D. Syvrud, *Foundations of Brazilian Economic Growth* (Stanford, Cal., 1974) y W. Tyler, "Brazilian Industrialization and Industrial Policies: A Survey", *World Development*, vol. 4, nº 10/11, octubre-noviembre de 1976, pp. 863-882.

44. Véase E. L. Bacha, "Choques externos y perspectivas de crecimiento: el caso del Brasil, 1973-1989", en su *El milagro y la crisis. Economía brasileña y latinoamericana* (México, DF, 1986), pp. 180-212.

45. Excelentes estudios de la historia económica de Taiwan son S.P.S. Ho, *Economic Development of Taiwan, 1860-1970* (New Haven, Conn., 1978), C. Clark, *Taiwan's Development. Implications for Contending Political Economy Paradigms* (Westport, Conn., 1989) y Wade, *Governing...*

tegia de ISI basada en los bienes no duraderos de consumo, que eran más intensivos en trabajo y menos consumidores de materias primas. El gobierno fomentó el crecimiento de los sectores del textil, cuero y pieles, bicicletas, madera, al dispensarles una mayor protección así como, mediante una política de altos tipos de interés, penalizaba el uso de capital.

Además, tampoco se registró en Taiwan un alto coste del factor trabajo. La inmigración masiva de 1949 (entre 1 y 2 millones de personas sobre una población total de 6), la reforma agraria de 1949-1953, las manufacturas rurales y la ley marcial contuvieron el crecimiento de los salarios.

Entre 1952 y 1959, la industria creció a una tasa del 11,5% anual y el peso del sector manufacturero en la producción total aumentó del 11 al 18%. Esa industrialización se efectuó en su mayor parte por sustitución de importaciones ya que la tasa de penetración de las importaciones de manufacturas en el mercado interno se redujo del 60% en 1937 al 23% en 1954, fechas entre las que el reemplazo de compras al exterior explica el 90% del crecimiento del *output* manufacturero.<sup>46</sup>

A finales del decenio, la ISI empezó a enfrentarse a la estrechez y saturación del mercado interior y a crecientes dificultades de pagos. La importación de bienes de consumo, en proporción de la oferta total, se redujo hasta el 5% en 1958 y el déficit comercial se situó entre 4 y 8% del PBI en todos los años cincuenta. Además, la ayuda estadounidense se contrajo en un 20% entre 1957 y 1958. El crecimiento se redujo y las autoridades promovieron entonces un giro radical en la estrategia de desarrollo. En 1958, se simplificó el tipo de cambio, se devaluó la moneda y se crearon incentivos fiscales, financieros y comerciales al sector exportador. En 1960, se otorgaron subsidios a la inversión privada y especialmente extranjera. En 1965 se sentaron las bases para la creación de varias zonas francas industriales de exportación.

El resultado fue un proceso de muy rápida industrialización orientada a los mercados internacionales. En 1963-1973, el crecimiento anual de la industria superó el 18%, una de las tasas más altas del mundo. El coeficiente de exportación (en proporción al PBI) pasó del 9% en 1958 al 38% en 1972. Lo más destacable de ese proceso es que el crecimiento generó muchos puestos de trabajo y no supuso desequilibrios en la balanza de pagos. Como resultado de la fuerte expansión general y de la especialización en sectores intensivos en mano de obra (confección, textil, calzado, artículos de plástico, productos electrónicos sencillos...), la tasa de desempleo no superó el 4% en 1962-1967 y el 2% en 1968-1972. Además, el saldo comercial se convirtió en superavitario por primera vez en 1971 y alcanzó el 6% del PBI el año siguiente.

A principios del decenio de los setenta, la economía taiwanesa era muy vulnerable a la coyuntura internacional dada su extrema dependencia de las importaciones de petróleo y de las exportaciones de manufacturas. Ante el *shock* de 1973, las autoridades aplicaron, no obstante, un sofisticado programa

46. C.-Y. Lin, *Industrialization in Taiwan, 1946-1972. Trade and Import-Substitution Policies for Developing Countries* (Nueva York, 1973).

de ajuste, que combinó una férrea estabilización, basada en unas políticas monetaria y fiscal deflacionarias y en un fuerte aumento del precio de los derivados del petróleo, con el crecimiento de la inversión pública en educación, infraestructura e industria pesada. Gracias a esa rapidez de reflejos, la recesión pudo evitarse y el descenso en el crecimiento del PNB fue pasajero (12,8% en 1973; 1,1% en 1974; 4,3% en 1975 y 13,9% en 1976).<sup>47</sup>

De esta breve comparación de las pautas de industrialización en el Brasil y Taiwan pueden extraerse algunas conclusiones generales.

En primer término, Taiwan tuvo la posibilidad de emplear la protección y la ISI como *incubadoras* para desarrollar sectores exportadores. Por el contrario, el Brasil usó las barreras proteccionistas como un *invernadero* al amparo del cual prosperaron sectores ineficientes y poco competitivos. Mientras que Taiwan pasó de la ISI primaria a la IOE, Brasil profundizó la sustitución de importaciones hacia la ISI secundaria, diferencia que se manifestó en peores resultados de empleo y de balanza de pagos. Tal divergencia en la secuencia de industrialización obedece seguramente a que en el Brasil faltaron una reforma agraria, una pauta más descentralizada de crecimiento manufacturero y un estado menos subordinado a los intereses de los sectores sociales protegidos durante la sustitución de importaciones.

En segundo lugar, Taiwan concibió los sectores exportadores como polos de desarrollo, es decir, como puntos de anclaje para diversificar el tejido industrial. Los sectores ligeros, que eran internacionalmente competitivos, se convirtieron en *instrumento o palanca de industrialización*, como pone de manifiesto el prodigioso ascenso en la hilera textil-química desde los artículos de confección a la petroquímica, pasando por las fibras sintéticas.

La tercera diferencia, y quizá la principal, es que el estado en Taiwan ha sido más fuerte y ha presentado un mayor grado de autonomía relativa que su homólogo brasileño. Esas características le permitieron, entre otras cosas, llevar adelante una reforma agraria y acelerar la transición a la industrialización exportadora.<sup>48</sup>

## Conclusiones

La primera conclusión es que la historia económica contemporánea del Brasil y de Taiwan sugiere que las relaciones entre la agricultura y la industria son determinantes. En Taiwan, una reforma agraria de amplio alcance, una notable —e incluso sorprendente, para tratarse de un país pequeño y de desarrollo tardío— industrialización rural, un crecimiento agrícola intensivo y un rápido progreso tecnológico en el campo favorecieron las distintas contribuciones del sector primario a la industrialización (suministro de alimentos, mano de obra y capitales, demanda de productos industriales,...). Por el contrario, el

47. S. W. Y. Kuo, *The Taiwan Economy in Transition* (Boulder, Co., 1983).

48. Véase Bustelo, *Economía política...*, pp. 62-66 y cap. 7.

Brasil no conoció, por motivos apuntados en las páginas precedentes, ninguna de esas transformaciones, lo que retrasó y distorsionó de forma considerable su industrialización.<sup>49</sup>

En segundo lugar, la conclusión principal de un análisis comparado de las estrategias de industrialización en el Brasil y Taiwan es quizás que lo que no funcionó en América Latina no fue la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), como a veces se afirma. Lo que no funcionó fue el *encadenamiento de la ISI primaria con la ISI secundaria*. Por el contrario, los nuevos países industriales asiáticos insertaron entre esas dos fases un período de orientación a la exportación, lo que les permitió crear empleos suficientes y evitar problemas de balanza de pagos.

Por último, es de destacar la importancia de la política industrial. La idea de la exportación como factor de arrastre, es decir, de las ventas al exterior como instrumento de industrialización, es una lección clara de la experiencia de los países del Este de Asia y, en particular, de Corea del Sur y Taiwan. Exportar simplemente para financiar las importaciones o hacer frente al servicio de la deuda externa, como han hecho muchos países de América Latina, es, en perspectiva histórica, muchos menos eficaz que exportar para ampliar el tejido industrial, que es lo que han conseguido los nuevos países industriales asiáticos. La experiencia del Este de Asia pone de manifiesto que la ISI y la IOE son estrategias no sólo compatibles sino que pueden alimentarse la una de la otra: la exportación puede impulsar los procesos de ISI y la sustitución de importaciones puede permitir sentar las bases de la exportación de productos más avanzados. Como dijo Raúl Prebisch en su último discurso, durante el XXI Período de Sesiones de la CEPAL, en abril de 1986: "todo esto nos plantea también la necesidad de reconsiderar las ideas. No dedicarse exclusivamente ni a la sustitución de importaciones ni a las exportaciones, sino combinar ambas cosas".<sup>50</sup>

---

49. Véase también D. Felix, "Import Substitution and Late Industrialization: Latin America and Asia Compared", *World Development*, vol. 17, nº 9, septiembre de 1989, pp. 1.455-1.469.

50. Recogido en F. Albuquerque (ed.), *Raúl Prebisch* (Madrid, 1989), p. 111.

