

COREA DEL SUR Y TAIWAN: LECCIONES DE LA EXPERIENCIA

Lorena Alcázar
Lucie Tremblay

RESUMEN

El artículo hace una revisión de las diferentes posiciones en los debates surgidos a partir del éxito económico de Corea del Sur y Taiwán. Perú y otros países en desarrollo se encuentran interesados en aprender de las lecciones de sus experiencias. En especial, se preguntan si la aplicación de una estrategia orientada a las exportaciones, por sí sola, fue decisiva para su éxito. Si no fue así, ¿qué otros elementos fueron decisivos?

Este trabajo pretende mostrar que la estrategia de crecimiento orientada a las exportaciones representó sólo uno de los elementos necesarios para el éxito y que la intervención del Estado fue significativa y caracterizada por su pragmatismo, eficacia y flexibilidad. Adicionalmente, el compromiso con el crecimiento y un ambiente económico libre para los exportadores parecen ser también elementos claves

ABSTRACT

This article reviews the various positions in the debates that the economic success of South Korea and Taiwan have raised. Peru and other developing countries are looking for the right lessons. In particular, they want to know whether the implementation of an export oriented strategy alone was decisive for the Korean and Taiwanese success. If not, which other elements were decisive?

The paper aims to show that an export oriented strategy represents only one of the necessary elements to economic success and that, in the cases of South Korea and Taiwan, government intervention was significant, and characterized by pragmatism, efficiency, and flexibility. Furthermore, commitment to development, and a free economic environment for exporters appear to be crucial elements.

1. Introducción

Las extraordinarias tasas de crecimiento experimentadas por Corea del Sur (en adelante Corea) y Taiwán¹ durante los últimos veinte años han originado múltiples debates². Algunos sostienen que la estrategia de orientación hacia afuera funcionó porque implicó una actitud de *laissez-faire* o, al menos, incentivos para el funcionamiento del mercado. De otro lado, hay quienes perciben como la clave del éxito, un alto grado de intervención del Estado en ambas economías. El dinamismo del comercio mundial durante los sesentas y setentas también es considerado como ele-

mento crucial; finalmente, hay quienes proponen al factor cultural como la fuente del milagro económico.

Identificar las verdaderas causas del crecimiento económico de Corea y Taiwán, resulta especialmente interesante para los países en desarrollo. Es importante saber si la orientación hacia las exportaciones, por sí sola, logra explicar el despegue de las dos potencias asiáticas. Si esto no es así, ¿qué elementos fueron fundamentales?, ¿son Corea y Taiwán ejemplos de políticas de *laissez-faire*?, ¿cuán importantes fueron el comportamiento de los mercados internacionales y los factores culturales?, ¿es todavía relevante hablar del debate entre pro-

moción de exportaciones y sustitución de importaciones? Las diferentes opiniones que muestra la literatura sobre el tema dificulta la tarea de encontrar las respuestas correctas.

En este artículo se revisa diferentes puntos de vista en los debates acerca de la performance económica de Corea y Taiwán. Si bien no es objetivo del trabajo dar respuestas concluyentes sobre el tema, sí lo es el de mostrar que la estrategia de promoción de exportaciones significa uno, y sólo uno, de los elementos que contribuyen a lograr el desarrollo económico. La revisión de la literatura que aquí se presenta intenta llamar la atención sobre una serie de aspectos, usualmente poco considerados en nuestro país, que forman parte importante del complejo fenómeno económico que constituye la experiencia de Corea y Taiwán.

2. El rol del Estado: ¿intervencionismo o laissez-faire?

"Ciertamente, en diversos grados, en los cuatro del Sudeste Asiático, más que la Mano Invisible ha sido el Pufflo de Hierro, el que ha gobernado".

J. Bhagwati³

El éxito económico de Corea y Taiwán no es sólo un fenómeno interesante per se, sino por las lecciones que implica. En relación con ello, existe un interesante debate acerca del rol jugado por la intervención estatal en ambas economías. Por un lado, están los economistas que perciben el despegue económico de Corea y Taiwán como un triunfo de la teoría neoclásica, es decir, de la eficacia de los mercados para fijar precios y revelar escaseces relativas. Una visión algo más moderada califica a la intervención estatal como "pro-mercado"; en algunos casos reconoce cierto grado de planificación pero la considera ineficaz e intrascendente. Por otro lado, se tiene a

aquellos economistas que consideran que la planificación estatal fue fundamental y, en buena parte, responsable del rápido crecimiento. En esta sección se revisa las diferentes posiciones respecto al rol jugado por el Estado en el despegue de Corea y Taiwán presentando, además, cierta evidencia sobre ambos países.

2.1 Puntos de vista sobre el grado de intervencionismo

En un extremo, se tiene la posición que le reconoce muy poca, o casi nula, influencia a la intervención del Estado en la economía. Hughes (1985), por ejemplo, ha sugerido que "(. . .) la única hipótesis que explica por qué ciertos países en desarrollo han crecido rápidamente mientras otros no lo han hecho, se refiere a la adopción de una filosofía positiva del desarrollo con un marco de política que los dirigió, a través de mecanismos de mercado, a una eficiente asignación de recursos"⁴. De acuerdo con Bradford (1986), esta posición refleja la aproximación hacia políticas de corto plazo planteada por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Más aún, si el crecimiento orientado hacia afuera implica también liberalización interna, entonces el alcanzar los precios de escasez correctos de los recursos asegurará el crecimiento económico.

Una posición "pro-mercado" intermedia sostiene que, tanto en Corea como en Taiwán, hubo intervención estatal: se adoptó las políticas económicas correctas, aquellas completamente alineadas con las fuerzas del mercado⁵. En este contexto, la aplicación de medidas correctas significa la eliminación de las imperfecciones del mercado y la implementación de otras medidas dirigidas a contribuir con una óptima asignación de recursos: asistencia al sector exportador, investigación y desarrollo de tecnología, entrenamiento de la fuerza laboral, construcción de infraestructura, etc.

Para Balassa y Williamson (1987), la intervención estatal jugó un rol importante en el éxito económico de Corea y Taiwán, pero la planificación resultó, algunas veces, ineficiente. Según ellos, en la primera etapa de desarrollo de Corea, las exportaciones (planchas de madera, pelucas y luego textiles) respondieron más a incentivos financieros que a exhortaciones del gobierno. Los incentivos no estuvieron sujetos a la consecución de ciertos objetivos de exportación.

Durante los setentas, cuando el gobierno de Corea usó medidas más fuertes dirigidas a promover industrias pesadas y químicas, los resultados fueron desastrosos, lo que motivó una significativa reducción en el ámbito de la intervención estatal en la economía durante los ochentas.

En una posición similar, Kuznets (1982) planteó lo siguiente:

"(. . .) la coincidencia entre el crecimiento rápido y la planificación económica ha llevado a algunos observadores a malinterpretar la función de la planificación y sobreenfatizar el papel del Estado en la economía coreana; la planificación no significó un control estatal sobre los recursos, sino más bien, involucró un conjunto de actividades dirigidas a sostener, más que a reprimir el funcionamiento de los mercados"⁶.

Esta línea de pensamiento ha sido refutada por Chen (1987). Según Chen, en todo proceso de industrialización orientado a la exportación, las políticas son necesariamente "pro-mercado". El éxito de esta estrategia depende, naturalmente, de la adopción de estas políticas; de otra forma las exportaciones no serían competitivas. Por tanto, explicar sobre esta base el éxito alcanzado por Corea resulta tautológico⁷.

En el otro extremo del debate, una tercera línea de pensamiento, representada por Bradford (1986), Wade y Wight (1985) y Moore (1987), atribuye una importancia crucial a la intervención del Estado y la pla-

nificación. En la impresión de Wade y Wight, los gobiernos de Corea y Taiwán no limitaron su intervención a políticas macroeconómicas o a la provisión de infraestructura básica. Su estrategia de intervención estuvo basada en el reconocimiento de que ciertas industrias y ciertos productos son más importantes para el crecimiento futuro que otras. Por lo tanto, los gobiernos concentraron el capital escaso en esas industrias estratégicas. Como resultado de esto, ciertas industrias fueron altamente coordinadas, subsidiadas y dirigidas mientras que en otras la intervención estatal se manifestó sólo intermitentemente; también hubo un grupo que fue más o menos ignorado. Además, en este proceso los gobiernos mantuvieron los instrumentos de control necesarios para asegurar que los proyectos estratégicos cuenten con suficientes recursos.

2.2 Evidencias de la intervención estatal

Tanto en Corea como en Taiwán, las agencias estatales han ejercido real influencia sobre las decisiones de inversión. Los instrumentos a los que han apelado incluyen el manejo de impuestos y subsidios y, más importante, la asignación selectiva del crédito a través del sistema bancario, siendo éste de propiedad estatal o controlado por el Estado. Los beneficios de estas políticas estuvieron dirigidos a un específico grupo de actividades productivas.

Tan o más importante que lo anterior fue el establecimiento de canales de interacción eficientes y regulares entre el sector público y el privado. Esto permitió formular detalladamente, y también alcanzar importantes objetivos de planificación⁸.

En el primer plan quinquenal (1962-1966) de Corea, se introdujo explícitamente el concepto de "capitalismo guiado". Ahí se establece que "(. . .) se observará el principio de la libre empresa y el respeto de la libertad e iniciativa privada. Sin embargo, el Estado participará directamente o

indirectamente, estableciendo lincomientos, en las industrias básicas y en otros importantes campos"⁹. En planes quinquenales siguientes el concepto de "capitalismo guiado" fue abandonado. Pero la intervención del Estado en la economía continuó, especialmente durante el período 1972-1976 (correspondiente al tercer plan quinquenal), hasta la década de los ochentas cuando disminuyó significativamente.

La importancia de la intervención estatal en la economía coreana fue ilustrada por Hong (1987). El estímulo que la provisión anual promedio de crédito subsidiado fue, durante los setentas, equivalente a 10 o/o de PNB. Además del subsidio, el racionamiento del crédito también fue fundamental. Hong también encontró que los nueve mayores grupos comercializadores aumentaron su participación en el total de la exportación de bienes, de 15 o/o a inicios de los setentas hasta 50 o/o en los primeros años de la década de los ochentas.

Adicionalmente a la intervención directa a través de mecanismos financieros, el Estado participó en la actividad económica controlando la propiedad de importantes empresas. Empresas de propiedad estatal controlaron muchas industrias como la eléctrica, petrolera, siderúrgica, de fertilizantes, astilleros y de turismo. El número de empresas públicas se incrementó de 52 a 108 entre 1962 y 1972 para luego descender hasta 90 hacia 1984.

En el caso de Taiwán, la intervención estatal, aunque menor que en Corea, también fue significativa. Su régimen de comercio establecía un manejo muy selectivo del volumen y la composición de las importaciones. Por otro lado, incentivos fiscales también fueron manejados muy selectivamente y, finalmente, las empresas del sector público explicaban casi un tercio de la formación de capital fijo¹⁰.

El pragmatismo fue una característica importante de la intervención estatal en ambas economías asiáticas, diferen-

tes políticas respondían a diferentes situaciones. En Corea, en la primera fase, durante los sesentas, cuando prevalecía una situación de exceso de oferta de trabajo y altas tasas de desempleo se promovió la industria ligera y se implementó programas educacionales masivos.

Por otro lado, ya en la segunda fase, durante los setentas, el esfuerzo promotor cambió y se dirigió hacia las industrias pasadas y la química cuando la competitividad de éstas comenzó a verse amenazada. Finalmente cuando el Estado se excedió en la intervención y una mala asignación de recursos se hizo evidente, se inició la fase de liberalización (inicio de los ochentas).

Llegado a este punto de la discusión, se puede extraer una conclusión general. Los casos de Corea y Taiwán presentaron un alto grado de intervención del Estado en la economía. Esta intervención se caracterizó por su pragmatismo y por su rapidez y flexibilidad para responder ante situaciones cambiantes. Sin embargo, la eficiencia de la intervención aún está por ser determinada. Como escribieron Dornbusch y Park (1987):

"(. . .) definitivamente, la receta no es, simplemente sacar las manos, darle poder ilimitado a las fuerzas del mercado. La intervención estatal fue intensa y las restricciones al comercio y a los flujos de capitales fueron la regla. Por lo tanto, si una descripción general resulta apropiada, ésta es que el Estado controló firmemente un barco, navegando muy próximo a la dirección del viento"¹¹.

3. El rol del proteccionismo

Está generalmente aceptado que la adopción de una estrategia de promoción de exportaciones (PE) fue un factor decisivo en el rápido crecimiento de Corea y Taiwán. Igualmente, no existe ninguna duda de que una economía empeora si el protec-

cionismo es aplicado de manera continua y exclusiva¹². Este consenso es ilustrado por Bhagwati (1986):

"Es definitivamente cierto afirmar que la sabiduría convencional de los economistas (hasta el punto en que resulta posible hallar cierta clase de consenso en nuestra tribu) se ha desplazado de la sustitución de importaciones hacia la estrategia de PE"¹³.

Las experiencias de Corea y Taiwán sugieren que el debate entre las estrategias de PE y sustitución de importaciones (SI) ya no es relevante. Ciertamente, en ambas economías, la aplicación de una estrategia de PE se dio paralelamente a ciertas medidas proteccionistas. En este contexto, la importancia del debate se encuentra más bien alrededor de los logros alcanzados por una eficiente asignación de recursos que ha tenido en cuenta las diferentes rigideces y características de la economía.

La PE en Corea y Taiwán incluyó políticas de SI: barreras arancelarias y no arancelarias a la importación fueron parte importante de los programas¹⁴. Este tipo de políticas fueron complementarias y parte integral de la estrategia orientada hacia la exportación. Esto es especialmente cierto para las primeras etapas del despegue en Taiwán y para un período mayor en el caso coreano (finales de los cincuentas y la década de los sesentas en Taiwán y los sesentas e inicios de los setentas en Corea). De hecho, Taiwán comenzó a liberalizar sus importaciones en 1970 mientras que Corea recién en 1975.

Corea y Taiwán pueden ser caracterizadas como economías proteccionistas orientadas hacia la exportación. En ellas se adoptó una estrategia de PE empleando un régimen de comercio muy complejo dirigido a proteger la industria. Los exportadores gozaron de un ambiente de comercio libre y recibieron subsidios adicionales que

permitían igualar, en promedio, los incentivos para la exportación y para la sustitución de importaciones¹⁵. Como señala Anne Krueger (1982):

"Una estrategia de PE no es simplemente un decreto que establezca que las exportaciones son deseables, todos los países cuentan con eso. Es, más bien, un conjunto de políticas orientadas a lograr una producción de bienes y servicios eficiente"¹⁶.

Los casos de Corea y Taiwán brindan evidencia de cierta complementariedad entre las políticas de PE y SI en las primeras etapas de desarrollo industrial. Sin embargo, esto no significa que una estrategia de SI es lo aconsejable, solamente implica que, antes y durante las primeras etapas de la estrategia de PE, ciertas medidas proteccionistas fueron aplicadas.

En el caso de Corea, durante las diferentes etapas del crecimiento, las políticas comerciales se caracterizaron por contar con fuertes incentivos a la exportación y con restricciones a las importaciones. El énfasis puesto en cada una de estas políticas fue variable, pero siempre estuvo presente. Recién en los ochentas se inició un significativo proceso de reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias, como parte de un programa de liberalización.

Los incentivos a la exportación incluyeron principalmente manejo de impuestos, medidas financieras, exoneraciones tributarias a la compra de insumos y a la exportación, exoneraciones de pagos de derechos arancelarios, etc. Este conjunto de incentivos significó para los exportadores poder gozar de un régimen de libre comercio. Los incentivos financieros fueron reconocidos como el instrumento más importante. Los exportadores recibieron una tasa de interés subsidiada hasta 1982; sin embargo, más importante fue la asignación preferente de recursos financieros. Esto

último tuvo un papel crucial en Corea, dado el régimen financiero severamente reprimido que allí prevalecía.

El tipo de cambio, luego de una unificación y devaluación a principios del plan, no fue una variable muy importante, inclusive ejerció cierto efecto negativo sobre las exportaciones en algunos años de la década del 1970. En 1980 el sistema de tipo de cambio fijo fue cambiado a uno de flotación sucia. Entonces el tipo de cambio no presentó un sesgo anti-exportador. Esto contribuyó, en mucho, a mantener la confianza entre los exportadores y por lo tanto a promover la inversión¹⁷.

La industria doméstica estuvo fuertemente protegida, no sólo por los aranceles, sino también por restricciones cuantitativas. En 1965 se inició un proceso de liberalización de importaciones pero los controles siguieron siendo significativos. En 1967 el gobierno de Corea cambió de un sistema "positivo" de clasificación de importaciones a uno "negativo"¹⁸. Con este cambio, el ratio de liberalización (número de partidas de importación) se incrementó de 41.7 o/o a 57.1 o/o. Sin embargo, 57.1 o/o es todavía un porcentaje bajo que inclusive se redujo a 51 o/o en 1976. Recién en 1978 este ratio aumentó a 61 o/o y a partir de ahí comenzó a ser gradualmente elevado teniendo como meta 95 o/o para 1988. Las tasas arancelarias también se redujeron con la puesta en marcha de la estrategia de PE, pero siguieron estando a un nivel importante.

Adicionalmente hubo importantes incentivos que ligaban los sistemas de exportación e importación. Se exoneraba del pago de derechos de importación a los exportadores (muy selectivamente por cierto), quienes gozaban frecuentemente también del derecho de vender en el mercado interno a precios mayores. La protección en el mercado interno estaba sujeta a ser exportador.

La combinación entre incentivos a

la importación y políticas proteccionistas también fue puesta en práctica por el gobierno taiwanés. Hacia finales de los cincuenta se implementó un paquete de políticas dirigido a promover al sector exportador. El sistema de tipo de cambio múltiple fue gradualmente reemplazado por un tipo de cambio único real; los descuentos tributarios fueron generalizados, se dio múltiples incentivos tanto a la inversión doméstica como a la foránea y finalmente, se creó zonas francas de procesamiento de exportaciones¹⁹. Al tiempo que las medidas de promoción de exportaciones estaban vigentes, los industriales seguían siendo protegidos mediante controles arancelarios y para-arancelarios. En 1968, bastante después de la primera etapa de la estrategia de PE y del boom exportador, 43 o/o de las partidas de importación estaban prohibidas o controladas. Este porcentaje fue luego reducido alcanzando el 3.5 o/o en 1978.

Queda claro que la adopción de una estrategia de crecimiento de orientación pro-exportadora fue decisiva en el éxito alcanzado por Corea y Taiwán. Por otro lado, también debe quedar claro que esta estrategia de PE no sólo fue aplicada luego de una primera etapa de SI sino que fue complementada por un conjunto de medidas proteccionistas. Existen dos características de los regímenes comerciales que parecen ser determinantes: un "ambiente de libertad para los exportadores y un sistema de protección al mercado interno, no excesivo, que fue gradualmente reducido. A pesar de que este sistema mixto funcionó bien, existen quienes consideran que el crecimiento habría sido mayor de no ser por las barreras al comercio.

4. El rol de los mercados internacionales

Se ha argumentado que las condiciones favorables internacionales (mercados en crecimiento y apertura) existentes du-

rante las décadas de los sesentas y setentas contribuyeron ampliamente a la expansión de las exportaciones de Corea y Taiwán²⁰. Algunos sostienen que la expansión del comercio mundial que estos dos países enfrentaron tuvo características geopolíticas particulares. Más aún, otros sostienen que si las exportaciones van a ser el "motor" de crecimiento de la economía, el comercio mundial tiene que estar atravesando una fase expansiva. Por último, existe una posición que rechaza la afirmación anterior, denominada "pesimismo exportador", argumentando que un comercio mundial menos expansivo únicamente implicaría que el futuro éxito de las exportaciones sería menos glamoroso. De acuerdo a esta última posición, una estrategia de promoción de exportaciones sí puede mejorar la situación económica del país que la aplique independientemente del grado de expansión del comercio mundial.

Moore (1987) observó que el comercio mundial expansivo que enfrentaron Corea y Taiwán durante sus primeras etapas de desarrollo, tuvo características geopolíticas particulares: a) el rápido crecimiento de la economía japonesa después de la guerra pudo ser aprovechado por Corea y Taiwán porque esos países pertenecían al bloque occidental; b) la existencia en ambos casos de la protección norteamericana ("American Umbrella"), la cual Moore define como "la garantía de facto de estabilidad política y apoyo externo para gobiernos efectivos, los cuales fueron subproductos de la posición geopolítica de Corea y Taiwán"²¹. Esta "American Umbrella" proveyó de ayuda económica externa así como de acceso privilegiado a los crecientes mercados americano y japonés; c) las amenazas política y militar de sus contrapartes comunistas, la República Popular China y la República Popular Democrática de Corea, proveyeron el compromiso interno con el crecimiento económico²².

A un nivel más general, el "pesi-

mismo exportador" sostiene que un comercio mundial en expansión es una condición necesaria para el crecimiento económico a través de la aplicación de una estrategia orientada a las exportaciones. El "pesimismo exportador" que prevaleció en los sesentas, se refería principalmente al continuo deterioro del índice de términos de intercambio de los países en desarrollo y fue uno de los principales factores que determinaron la aplicación de estrategias de sustitución de importaciones en este período. El "pesimismo exportador" actual se refiere al nuevo proteccionismo que caracteriza el comercio mundial y sostiene que la estrategia de promoción de exportaciones no puede ser aplicada con éxito en todos los países en desarrollo a la vez, debido a la limitada capacidad de absorción de los mercados industrializados.

Cline (1982) muestra la limitación de la estrategia de promoción de exportaciones conocida como la falacia de la composición. Usando a 1976 como año base, Cline estima los niveles potenciales de exportaciones manufactureras de: 1) todos los países en desarrollo y, 2) una muestra de seis Nics, si éstos hubieran experimentado la misma intensidad de exportaciones que tuvieron Corea, Hong Kong, Singapur y Taiwán. De los resultados obtenidos, Cline concluye que la estrategia de promoción de exportaciones fracasaría si muchos países en desarrollo la intentan al mismo tiempo. Ello, debido a que las exportaciones serían mayores a lo que los mercados industrializados están en capacidad de absorber y, por lo tanto, conducirían a medidas proteccionistas.

De otro lado, Bhagwati (1986b) mantiene una posición más optimista. Sostiene que no hay razones para suponer que todos los países que apliquen esta estrategia deberán presentar el mismo ratio de exportaciones con respecto al PBI que presentaron los cuatro tigres asiáticos. El comercio puede producirse con toda clase de produc-

tos diferenciados y en un número impredecible de formas. Más aún, una gran expansión del comercio no necesariamente conlleva a la adopción de medidas proteccionistas; por el contrario, puede presionar a los países competidores a liberalizar su comercio.

La importancia de los mercados internacionales en el éxito de una estrategia orientada a las exportaciones está fuera de toda duda. Existe igualmente consenso con respecto a que Corea y Taiwán disfrutaron de condiciones externas favorables. Sin embargo, esto no significa que no hay posibilidades de éxito para el resto de países en desarrollo si éstos intentan una estrategia orientada a las exportaciones. Sólo significa que será más difícil para ellos lograr un éxito similar que el de Corea y Taiwán.

5. El rol de la cultura

La existencia de aspectos culturales particulares ha sido otro factor que ha originado un debate referido a la explicación del éxito económico de Corea y Taiwán. ¿Cuán importante fue la cultura de estos países explicando la existencia de promedio de horas de trabajo especialmente prolongadas o, explicando la ausencia de oposición a la aplicación de la estrategia en Corea y Taiwán? Si la cultura ha sido un factor importante, son pocas las lecciones que se pueden derivar de las experiencias de estos países.

Berger (1988) identifica algunas características sociales y culturales específicas que pueden haber generado la versión no-individualista del capitalismo moderno: una ética de trabajo por metas; un elevado sentido de solidaridad colectiva tanto al interior de la familia como en grupos artificiales creados fuera de la familia; un enorme prestigio de la educación; rigurosas y meritocráticas normas e instituciones, pero al mismo tiempo, igualitarias en diseño,

normas que sirvieron para determinar las élites en una primera etapa. El debate acerca del rol de la cultura se desarrolla entre un punto de vista institucionalista y uno culturalista.

De un lado, la posición culturalista, como su nombre lo sugiere, sostiene que el éxito económico de Corea y Taiwán dependió de factores culturales. Estos factores culturales han surgido, mayormente, de la ética de Confucio y han generado una fuerza de trabajo altamente productiva, muy dedicada y educada, así como una clase de empresarios fácilmente adaptables²³. Más aún, la ética confuciana legitimó a los gobiernos autoritarios que aplicaron la estrategia orientada a las exportaciones en ambos países y los proveyó de tecnócratas capacitados²⁴. Adicionalmente, debido al factor cultura, los gobiernos de Corea y Taiwán fueron operativos porque la "sobrepolitización" no los corrompió. De hecho, se considera que la intervención del Estado fue efectiva porque:

"(..) el aparato estatal pudo ser usado para transmitir y hacer cumplir las directivas del régimen, ya sea compulsivamente o por discreción administrativa... estos controles funcionaron bien porque el liderazgo del compromiso con el desarrollo fue transmitido hacia abajo por la estructura jerárquica hasta el nivel administrativo más bajo. De este modo ningún empleado público fue capaz de actuar de manera tal que obstruya el desarrollo"²⁵.

Por otro lado, los institucionalistas sostienen que, a pesar de que existen factores culturales particulares, la estrategia económica usada en Corea y Taiwán puede ser reproducida en cualquier parte. Otros países de culturas similares, como China, han fracasado en su intento de desarrollo. Por lo tanto, son las políticas económicas, antes que los factores culturales, las que determinan los comportamientos económicos y sociales necesarios para lograr el desarrollo.

Para Dornbusch y Park (1987), trabajadores bien entrenados y con amplia disposición para el trabajo, así como un ratio de ahorro especialmente elevado, fueron factores que contribuyeron en gran medida al éxito económico de Corea. De acuerdo con ellos, podría decirse, que los factores culturales per se fueron irrelevantes y que fue una distribución del ingreso más o menos igualitaria la que explicó la vocación por el ahorro y las características de las relaciones laborales²⁶. Adicionalmente, también podría argumentarse que un costo marginal del ocio relativamente elevado asociado con niveles de salarios más bajos explican las largas jornadas de trabajo tanto en Taiwán como en Corea.

En relación al compromiso interno con el crecimiento, es importante también mencionar la ausencia de oposición por parte de grupos de presión en los casos de Corea y Taiwán. Esto debería ser explicado en términos de economía política. Específicamente, se debe identificar los grupos de presión de acuerdo a sus intereses económicos y se debe analizar el rol de éstos en la aplicación de la estrategia orientada a la exportación. Por ejemplo, en el caso de Corea, resulta importante analizar la significativa interacción entre el gobierno y los grandes conglomerados empresariales-familiares, denominados Chaebol.

En términos generales, no se puede negar que la aplicación de políticas económicas requiere de un comportamiento social y político determinado. No se puede sostener que un Estado fuerte, legitimado por factores culturales, evite conflictos de intereses, comprometiendo a toda la población con el objetivo del desarrollo. Este compromiso es ciertamente crucial y su origen aún debe ser determinado. Si fueron los factores culturales, la distribución equitativa o, simplemente, el conjunto de políticas económicas, lo que moldeó el comportamiento económico social es una pre-

gunta que también, por ahora, queda sin respuesta.

6. Conclusiones

Definitivamente, el éxito económico de Corea del Sur y Taiwán no se sustentó solamente en una estrategia de promoción de exportaciones, sino en la combinación de una serie de elementos que configuraron un programa bastante más complejo.

En primer lugar, la intervención estatal fue significativa y se caracterizó por su pragmatismo, flexibilidad y rápida capacidad de respuesta.

En segundo término, se contó con un vasto sistema proteccionista que complementó la estrategia de promoción de exportaciones. Este sistema de protección no resultó excesivo y fue gradualmente desarmado, mientras se aseguraba un "ambiente de libre acción" a los exportadores, quienes se vieron incentivados a invertir dado que, además, el tipo de cambio efectivo real presentaba muy pequeñas variaciones. Si el crecimiento hubiese sido mayor de no contarse con restricciones al comercio, es una pregunta que queda aún sin respuesta.

En tercer lugar, las condiciones externas, debido a la expansión del comercio mundial, fueron favorables para el desempeño económico de Corea y Taiwán. Sin embargo, esto no significa que un crecimiento liderado por el sector exportador sea imposible en un escenario de mercados internacionales más restrictivo.

Finalmente, el compromiso interno general con el desarrollo también fue elemento importante en la estrategia de industrialización. Factores culturales, una distribución del ingreso más o menos igualitaria y, por lo tanto, la ausencia de grupos económicos de interés que se opongan a las po-

líticas del gobierno, son las posibles explicaciones del compromiso asumido con el desarrollo.

Aquellos países que dirijan su atención hacia Corea del Sur y Taiwán en busca de recetas para el desarrollo deberán tener en cuenta que no existen soluciones dogmáticas para el problema del crecimiento. Es-

to significa que sus estrategias y planes de desarrollo deberán responder a su propia realidad económica, política y social. Sin embargo, Taiwán y Corea aportan ciertos elementos cruciales: un "ambiente de libertad para los exportadores y un manejo de política económica flexible y pragmático".

NOTAS

- (1) Hong Kong y Singapur, los otros NICs asiáticos, no son tomados como ejemplos en este estudio porque presentan características especiales que no pueden ser encontradas fácilmente en otros países. Ellos son city-states y sus éxitos dependen fuertemente de ser centros financieros internacionales.
- (2) El porcentaje de crecimiento del PNB promedio anual per cápita durante el período 1965-1985 fue de 6.6 o/o en Corea y 7 o/o en Taiwán. Además del hipercrecimiento, se consiguió estabilizar los precios y mejorar la distribución del ingreso.
- (3) Bhagwati (1986a), p. 17. Traducción propia.
- (4) Hughes, p. 16. Traducción propia.
- (5) Ver Balassa y Williamson (1987), Krueger (1982), Chen (1988).
- (6) Kuznets, p. 85. Traducción propia.
- (7) Chen, p. 241.
- (8) Ver In-Joung (1987), Wade y Wight (1985), Hong (1987) y Kim (1985).
- (9) Resumen del Plan Quinquenal de Desarrollo Económico (1962), p. 28.
- (10) Bradford, pp. 120-121.
- (11) Dornbush y Park, p. 394. Traducción propia.
- (12) Los casos de varios países de América Latina y de la India se han usado frecuentemente para ilustrar los efectos perniciosos del excesivo proteccionismo.
- (13) Bhagwati, p. 9. Traducción propia.
- (14) Ver Amsden (1984), Balassa y Williamson (1987), Dornbush y Park (1987), Kim (1985) y Wade and Wight (1987).
- (15) Una estrategia de PE en teoría debe contar con un tipo de cambio efectivo para exportaciones semejante al de importaciones, que no implique un sesgo antiexportador. Tipo de cambio efectivo se refiere al tipo de cambio nominal y corregido por el promedio arancelario, subsidios a la exportación y otras restricciones, subsidios o impuestos, para obtener la cantidad efectiva recibida por el exportador o pagada por el importador. Se debe considerar que no existe consenso en torno a si una estrategia de PE debe o no presentar un sesgo en el régimen comercial. Esto significa, si la economía debe estar cerca a una óptima distribución de recursos o si debe favorecer al sector exportador. Ver Krueger (1984) y Donges y Hiemenz (1985).
- (16) Krueger, p. 174. Traducción propia.
- (17) Balassa y Williamson (1987), pp. 11-18.
- (18) Sistema "positivo" se refiere a que se establecen las partidas sujetas de importación, mientras el sistema "negativo" determina las partidas restringidas.
- (19) Una zona franca para procesamiento de exportaciones era la combinación de parque industrial y libre de comercio designados para proveer un ambiente económico favorable a las industrias exportadoras.
- (20) Kuznets, p. 43.
- (21) Las autoras rechazan el argumento de que la protección americana podía proveer de cualquier tipo de estabilidad política, tal como lo demuestran los casos de Vietnam y Filipinas. Más aún, la ayuda externa no tuvo efectos positivos significativos en muchos países en desarrollo y, por lo tanto, no puede ser interpretada, ceteris paribus, como la clave para el desarrollo.
- (22) Moore, p. 3.

- (23) Chen sostiene que esa clase de empresarios fue necesaria en la primera etapa de la industrialización de exportaciones, debido a que implicó una gran adaptabilidad a las fuerzas del mercado (Chen, p. 243).
- (24) Chen, p. 245.
- (25) Kuznets, p. 48. Traducción propia.
- (26) Dornbusch y Park, p. 399.

BIBLIOGRAFIA

- AMSDEN, Alice H. *Stabilization and Adjustment Policies and Programmes*. WIDER, Country Study 14, 1987.
- BALASSA, Bela. "Export Incentives and Export Performance in Developing Countries: A Comparative Analysis". En: *Weltwirtschaftliches Archiv*, Vol. No. 1, 1978.
- BALASSA, Bela y John WILLIAMSON. *Adjusting to Success: Balance of Payments in the East Asian NICs*. Institute for International Economics, Washington, 1987.
- BERGER, Peter L. "An East Asian Development Model?". En: *In Search of an East Asian Development Model*. Berger, Peter and Hsiao Michael eds., Transaction Books, Oxford, 1988.
- BHAGWATI, Jagdish. "Development Economics: What have we Learnt?". En: *World Economy in Transition*. Editado por Krishna Ahooja-Ptel, Anne Gordon y Marc Nerfen, Pergamon Press, 1986a.
- . "Rethinking Trade Strategy". En: *Development Strategies Reconsidered*. Editado por John P. Lewis y Valeriana Kallab, US Third World Policy Perspectives No. 5, New Review, Vol. No. 143, No. 11, pp. 84-89. Hong Kong, marzo 1989. Brunswick y Oxford, 1986b.
- BRADFORD, Colin. "East Asian Models: Myths and Lessons". En: *Development Strategies Reconsidered*. Editado por John P. Lewis y Valeriana Kallab, US Third World Policy Perspectives No. 5, New Brunswick y Oxford, 1986.
- CHEN, Edward K.Y. "Asia's Newly Industrializing Countries in Transition". En: *The Korean Journal of International Studies*, The Korean Institute of International Studies, Vol. No. XIX, No. 2, 1988.
- CLIFFORD, Mark y Jonathan MOORE. "Squeezed by Success". En: *Far Eastern Economic*
- CLINE, William. "Can the East Asian Model of Development Be Generalized?". En: *World Development*, Vol. No. 10, No. 2, Pergamon Press, Gran Bretaña, 1982.
- DERVIS, KEMAL y PETRI. "The Macroeconomics of Successful Development: What are the Lessons?". En: *A'BER, Macroeconomics Annual 1987*. Ed. Stanley Fisher, The MIT Press, Londres, 1987.
- DORNBUSCH, Rudiger y Yung Chul PARK. "Korean Growth Policy". En: *Brookings Papers on Economic Activity*, No. 2, Washington, 1987.
- DÖNGES, Juergen y Ulrich HIEMENZ. "Export Liberalization and the Outward-Oriented Trade Regime". Kiel Working Paper No. 241, Kiel, 1985.
- DUMONT, René. "Taiwán, le prix de Ut réussite". Editions la découverte, Paris, 1987.
- HONG, Wontack. "Export Oriented Growth and Trade Patterns of Korea". En: *Trade and Structural Change in Pacific Asia*. Editado por Colin Bradford y William Branson, Chicago, University of Chicago Press, NBER, 1987.
- HUGHES, Helen. *Policy Lessons of the Development Experience*. Occasional Paper No. 16, Nueva York: Grupo de los Treinta, 1985.
- IN-JOUNG, Whang. "The Role of Government in Economic Development: the Korean Experience". En: *Asian Development Review*, Vol. No. 5, No. 2, 1987.
- KRUEGER, Anne. "The Newly Industrialized Countries: Experiences and Lessons". En: *US International Economic Policy in the 1980's*, US Government Printing Office, Washington, 1982.
- . "Comparative Advantage and Development Policy 20 Years Later". Economic Structure and Performance, 1984.
- KIM, In June. "Trade Policies in Korea: A Review

- of the Last Two Decades and Recommendations for the Future". En: *The Seoul National University Economic Review*, Vol. No. XIX, Setil, 1985.
- KUZNETS, Paul. "Economic Development in South Korea". En: *Development and Cultural Change: cross-cultural perspectives*. Ilpyong J. Kim. ed., Paragon House Publishers, Nueva York, 1986.
- . "The Dramatic Reversal of 1979/1980: Contemporary Economic Development in Korea". En: *Journal of Northeast Asian Studies*, 1(3), 1982.
- MOORE, Mick. "Miracles and Mysteries in the Economic Take-off of Taiwan and South Korea". En: *Journal für Entwicklungspolitik*, No. 2, Viena, 1987.
- PAPANEK, Gustav. "The New Asian Capitalism: An Economic Portrait". En: *In Search of an East Asian Development Model*. Berger, Peter y Hsiao Michael editores. Transaction Books, Oxford, 1988.
- REPUBLICA DE KOREA. *Summary of the First Five-Year Economic Development Plan, 1962-1966*. Government Printing Co., Seúl, 1962.
- SHIBAGAKI, Kazuo. "Economic Conditions for the Republic of Korea's Growing into and Advanced Country". En: *Annals of the Institute of Social Science*, No. 28, University of Tokyo, Tokio, 1987.
- TYLER, William G. y James RIEDEL. "Export Oriented Industrialización and National Economic Integration in Brazil and Taiwán". En: *Probleme der Entwicklungsländer*, No. 75, Forschungsinstitut der Friedrich Ebert Stiftung, Bonn, 1979.