

XIII REUNION DE ECONOMIA MUNDIAL

Liberalización económica y desarrollo. Mitos y realidades de algunas economías emergentes

Economic liberalization and development. Some myths and realities of emerging economies

Patxi Zabalo. Departamento de Economía Aplicada I, UPV/EHU.
patxi.zabalo@ehu.es

Mikel Zurbano. Departamento de Economía Aplicada I, UPV/EHU.
mikel.zurbano@ehu.es

RESUMEN:

El objetivo es mostrar la ineficacia para los países en desarrollo de las directrices universales y generalistas que en materia de liberalización económica han sido promulgadas por los principales organismos multilaterales. En primer lugar, proponemos analizar el estado de la cuestión en lo que respecta al debate sobre la liberalización económica, en general, y comercial, en particular, y su impacto en el desarrollo económico de los países del sur. En concreto, la revisión actualizada de los argumentos y criterios que defienden la necesidad de una intervención selectiva, específica y flexible para el desarrollo se confrontará a la visión que prioriza la liberalización y apertura económica como modelo único para el éxito económico de los países en desarrollo.

A partir de aquí analizaremos de manera general los perfiles de las políticas económicas y comerciales que han implementado algunos de los países analizados, tomando como referencia aquellos con un nivel de éxito. De esta forma, podremos contrastar la hipótesis ortodoxa de que la liberalización económica y la apertura comercial extrema son prerequisites inexcusables para el desarrollo de los países del sur.

Palabras clave: liberalización comercial, desarrollo económico, intervención económica

Clasificación JEL: F14

ABSTRACT:

The main objective is to show the inefficiency for developing countries of universal and general guidelines of liberalization promoted by the major multilateral institutions. First of all, we analyze the situation of the debate on economic liberalization in general and trade in particular and its impact on the economic development of developing countries. Specifically, the updated review

of the arguments and criteria to support the need for selective intervention, specific and flexible development will be confronted with the vision that prioritizes economic liberalization and openness as a unique model for the economic success of developing countries .

From here we make a general analysis of profiles of economic and trade policies that have implemented some of the countries studied, with reference to those with a higher success rate. Thus, we test the orthodox hypothesis that economic liberalization and the extreme openness are prerequisites for the development of southern countries.

Keywords: trade liberalization, economic development, economic intervention

LIBERALIZACION ECONOMICA Y DESARROLLO. MITOS Y REALIDADES DE ALGUNAS ECONOMIAS EMERGENTES

1. Introducción

La industrialización es una realidad incontestable en muchos países en desarrollo durante las últimas décadas. Desde los procesos incipientes de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) de algunos países de América Latina hasta la orientación exportadora de los procesos de industrialización más recientes pasando por las experiencias de base exportadora y de liberalización y privatización, las estrategias de desarrollo que han buscado la industrialización han sido muy diversas y han derivado en resultados de distinto signo.

El progresivo perfil liberal del proceso de globalización precipitó la liberalización comercial y las reformas económicas y financieras privatizadoras y desreguladoras a partir de la década de los ochenta e intensificándose en los noventa. El perfil de las reformas varió según los países, pero en general los países en desarrollo desplegaron tres tipos de estrategias. Por un lado, los países de Asia del Este continuaron con sus políticas industriales y comerciales dinámicas que con una clara orientación exportadora desplegaron desde los sesenta. Por el otro, un numeroso abanico de países, en particular los africanos y los países menos avanzados (PMA), siguieron el dictado de las organismos financieros internacionales. Un tercer grupo, compuesto por países de América Latina, llevaron a cabo programas de ajuste estructural a partir de los primeros ochenta, inicialmente según las recomendaciones de las organismos financieros internacionales. La filosofía y contenidos de estos programas de reforma inspirados y dirigidos por estos organismos están recogidos en lo que se conoce como “Consenso de Washington” con vocación claramente liberal. Los principios y criterios de carácter universal contenidos en este paradigma van desde la liberalización comercial hasta las reformas de ajuste fiscal y financiero, pasando por la liberalización de las cuentas de capital o la privatización (Iglesias, 2009).

La lógica de aplicación de estas medidas y, en particular, de la liberalización se justifican por los defensores del ese consenso como una reacción al fracaso de las políticas tradicionales de ISI puestas en marcha por algunos países de América Latina. La filosofía subyacente de estas reformas era minimizar la intervención del estado y orientar los incentivos hacia las exportaciones, liberalizando las importaciones, para impulsar una estrategia de orientación exportadora en lugar de la sustitución de importaciones. Según esta estrategia las reformas y la reorientación de los incentivos habrían de generar crecimiento y diversificación productiva y, en especial, permitir una modernización de la estructura productiva facilitada por la importación de tecnología y por la mejora de las cualificaciones a partir del librecomercio (Shafaeddin, 2005).

Habiendo transcurrido un plazo suficiente desde la aplicación de esas reformas, es necesario plantear una reflexión sobre los resultados de los objetivos previstos en las mismas. El objetivo de este trabajo es, precisamente,

contrastar el éxito en materia de industrialización de la citada estrategia de liberalización económica y comercial con la de países que han seguido trayectorias y estrategias de industrialización propias y alejadas de las directrices ortodoxas. Para ello, se analizan de manera comparada estos resultados para una muestra de países en desarrollo que han seguido distintas estrategias de industrialización, desde los latinoamericanos paradigmáticos de las reformas liberales aunque más tarde flexibilizaron sus estrategias - Argentina, Brasil y México-; hasta los asiáticos –Corea y China- con un modelo de industrialización donde la activa intervención del estado les ha mantenido alejados de la ortodoxia liberalizadora. La hipótesis de trabajo es que la activación de políticas industriales y comerciales proactivas fue un factor fundamental en el cambio estructural y la modernización industrial en estos países de asiáticos y que, a la inversa, los países de América Latina anclados durante años en la ortodoxia liberal no han avanzado en esa vía.

El segundo apartado hace un breve repaso a la relación entre liberalización comercial y crecimiento económico, seguido de una reflexión sobre las estrategias de industrialización que realmente han llevado a cabo los países que actualmente se consideran avanzados. Se muestra cómo los países industrializados utilizaron políticas comerciales, industriales y tecnológicas proactivas durante su industrialización, en particular en las fases iniciales de creación y consolidación de las industrias nacientes. Más tarde, una vez situados en una posición dominante como competidores en los mercados mundiales, estos mismos países pasan a recomendar y apoyar fórmulas de liberalización de los mercados que les pueden reportar mejoras a partir de su posición de mercado. Es lo que los países industrializados occidentales han hecho con sus políticas y prácticas económicas a lo largo de las últimas décadas y, en particular, con su apoyo al marco liberalizador del Consenso de Washington.

En el tercer apartado se realiza un diagnóstico de los perfiles y características de las políticas industriales, comerciales y de innovación que han venido desarrollando los países de la muestra a lo largo de las últimas décadas. La línea divisoria es muy nítida entre los países de la muestra. Por un lado, a partir del fracaso de las políticas de ISI los países de América Latina se vieron completamente presionados para seguir una estrategia de liberalización y ajuste estructural a partir de los ochenta, aunque una década y media más tarde se vieron abocados a una reorientación y flexibilización de su modelo. Por el otro Corea y China han desplegado una estrategia de industrialización de carácter intervencionista y dirigista alejadas de las directrices ortodoxas, aunque desde los noventa se han abierto a procesos selectivos de liberalización económica gradual.

El último apartado muestra una serie de indicadores que reflejan los resultados de los procesos de industrialización en los cinco países seleccionados. En esta sección contrastamos los resultados en materia de exportación de manufacturas por un lado. Asimismo, se analiza la generación de valor añadido manufacturero durante estas décadas. Para concluir, se realiza un diagnóstico del avance y ampliación del tejido industrial de estos países a partir de la observación de su grado de diversificación productiva e industrial y de la

consolidación de una base industrial local generadora de rentas y bienestar social.

2. Liberalización económica e industrialización: mitos y realidades

Después de cuarenta años de predominio keynesiano con importante intervención del estado regulando los mercados, la falta de una respuesta efectiva a la profunda crisis económica que asoló las economías del Norte durante la segunda mitad de los años 1970 dio lugar a un cambio radical de enfoque. Así, desde comienzos de los años 1980 se ha impuesto, tanto en el mundo académico como en el político, la idea de que la liberalización económica es la base del desarrollo. Partiendo de los países del Norte económico, este planteamiento neoliberal pronto extendió su hegemonía por el Sur y en los años noventa por el Este, tras el derrumbe del antiguo bloque soviético. A ello contribuyeron los programas de ajuste estructural impuestos por el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) tras el estallido de la crisis de la deuda externa, y la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1995, cuyas normas refuerzan el proyecto neoliberal.

En ese contexto, la mayoría de los países latinoamericanos y africanos, y bastantes asiáticos, adoptaron políticas de liberalización comercial y financiera indiscriminada, consideradas por el Consenso de Washington como la receta universal para promover el desarrollo económico. Aunque enseguida surgieron algunas voces críticas (Cornia et al., 1987), la hegemonía ideológica estaba tan consolidada que hubo que esperar hasta finales del siglo XX para que, al albur de la crisis financiera asiática de 1997-98 empezara a escucharse a quienes manifestaban su descontento con la globalización neoliberal. Académicos como Stiglitz (2000, 2002) y el incipiente movimiento altermundista, protestando en Seattle contra la OMC y en Praga contra las instituciones de Bretton Woods o reuniéndose en Porto Alegre para afirmar que *otro mundo es posible*, consiguieron suscitar el debate sobre la máxima tatcheriana de que *no hay alternativa* al pensamiento único neoliberal. Se denuncia la diferencia que hay entre la retórica y el auténtico proyecto neoliberal, que se refleja en la descompensación entre el impulso dado a la liberalización financiera y comercial frente al restrictivo trato prestado a las migraciones internacionales, así como la distancia entre los beneficios prometidos y la realidad de sus resultados.

De este modo, la profunda globalización financiera ha traído consigo una gran volatilidad de los mercados, que con creciente frecuencia se traduce en crisis financieras, algunas de las cuales provocan intensas recesiones. En lo que a este trabajo concierne, conviene recordar el *tequilazo* mexicano de 1994, la crisis del sudeste asiático, que tras estallar en Malasia, Tailandia e Indonesia en 1997 se extendió a Corea del Sur y, por *contagio*, tuvo su prolongación en Rusia en 1998 y Brasil en 1999, y la crisis de Argentina en 2001. Y también que China, que ha mantenido un control mucho mayor sobre su cuenta de capital, no ha padecido ningún episodio semejante y ha sufrido en menor medida que

otras economías emergentes las repercusiones en la economía real de las crisis financieras internacionales.

El FMI ha sido acusado de contribuir a ello al obligar a los países del Sur a llevar a cabo una rápida liberalización financiera, promoviendo los intereses de los mercados de capitales (Peet, 2004; Stiglitz, 2005). Y, aunque no admiten ninguna culpabilidad, los economistas del FMI han venido reconociendo que la liberalización de la cuenta de capital no necesariamente impulsa el crecimiento económico, provoca inestabilidad financiera, y requiere algunas condiciones previas como un cierto desarrollo institucional y del sistema financiero nacional (Rogoff, 2003; Kose et al., 2007; FMI, 2007). No obstante, incluso después de que la crisis actual haya dejado claro que, en contra lo sostenido por el FMI, también las economías avanzadas sufren las consecuencias negativas de la desregulación financiera (IEO-FMI, 2011), siguen apostando por la liberalización de los mercados.

También ha sido objeto de debate la contribución de la globalización comercial al desarrollo de las economías del Sur. Se critica que, a pesar de los notables éxitos exportadores de algunos países del Sur, estos no van siempre acompañados de progreso económico y social, muchas economías siguen marginadas y ha aumentado la distancia entre ricos y pobres. Ante eso, desde las instituciones de Bretton Woods se argumenta que hay pruebas de que la apertura comercial fomenta el crecimiento económico y reduce la pobreza. Entre los ejercicios econométricos invocados en su apoyo destaca el realizado por Dollar y Kraay (2001), referencia común de diversas publicaciones del Banco Mundial y otros defensores del Consenso de Washington (Banco Mundial, 2002; Berg y Krueger, 2002).

Una vez excluidas de su estudio las economías del Norte, los dragones asiáticos y Chile, Dollar y Kraay (2001) ordenan los países según el incremento de su ratio comercio sobre PIB entre 1980 y 1999, clasificando al primer tercio como *globalizadores*. En este grupo vive más de la mitad de la población de los países en desarrollo, ya que entre otros grandes países incluye a China e India. En promedio los *globalizadores post-1980* han acelerado el crecimiento anual de su PIB per capita respecto a las décadas de los 1960 y 1970 (1,4% y 2,9% respectivamente), logrando situarlas en el 3,5% en los años 1980 y el 5% en los 1990, más del triple que las del grupo de países *no-globalizadores*.

Dejando al margen el cuestionamiento general de la validez de las regresiones *cross-country* para dilucidar la efectividad de las políticas públicas en la promoción del crecimiento económico (Rodrik, 2005a), el trabajo de Dollar y Kraay ha sido duramente criticado porque defiende la bondad de las políticas de liberalización comercial con base en un ejercicio econométrico que en realidad no se refiere a ella. En efecto, el indicador utilizado (incremento de la relación entre comercio y PIB) no dice si los países han seguido políticas liberalizadoras o proteccionistas, sino que señala un resultado económico: se exporta y/o importa más o menos en proporción al PIB. Y eso puede deberse a innumerables causas distintas de la política comercial puesta en práctica (Rodriguez y Rodrik, 2001). De hecho, cuando se realizan ejercicios econométricos relacionando crecimiento económico y apertura comercial

aproximada por verdaderos indicadores de política comercial, como la velocidad y profundidad de la liberalización (Oxfam, 2002; PNUD, 2005), muestran todo tipo de resultados. Eso sugiere que la relación entre política comercial y crecimiento económico es mucho más compleja, no existiendo una receta universal como la pretendida por el Consenso de Washington.

Otra forma de abordar ese debate es el análisis histórico. De acuerdo con la versión del Consenso de Washington, el mundo ha vivido tres oleadas de globalización, caracterizadas por ser *fases de convergencia* entre países en cuanto al crecimiento económico se refiere, mientras que se ha producido un retroceso en la globalización se ha asistido a una *fase de divergencia*. Así, en un contexto de abaratamiento de los costes de transporte, liberalización comercial y ausencia de restricciones a los movimientos internacionales de personas, ya entre 1870 y 1914 hubo una primera ola globalizadora. Con notables intercambios comerciales y grandes migraciones, se produjo un rápido crecimiento económico, y algunas economías como Estados Unidos, Argentina o Australia superaron los niveles de renta per cápita europeos.

Pero el nacionalismo comercial, monetario y antimigratorio del periodo de *desglobalización* 1914-45 provocó un retroceso del comercio, las inversiones y las migraciones internacionales, acompañados de menos crecimiento y mayor desigualdad. Desde la II Guerra Mundial hasta 1980 se corrigieron los errores previos y hubo una segunda oleada globalizadora. Se liberalizó el comercio internacional, pero excluyendo a la agricultura, de manera que en los países del Norte se produjo un gran crecimiento económico, pero los países del Sur se quedaron rezagados, ampliándose la distancia entre ambos grupos.

La mayor novedad de la tercera ola de globalización iniciada hacia 1980 es la incorporación de un gran número de países en desarrollo a los mercados mundiales, si bien otros han quedado marginados. Los *globalizados* han liberalizado la inversión y el comercio, estabilizado sus economías y garantizado los derechos de propiedad, y se han convertido en exportadores de manufacturas intensivas en trabajo y crecido muy rápidamente, acortando distancias con los países del Norte. En cambio los *no globalizados*, entre los que están muchas economías de la antigua URSS y la mayoría de África, han retrocedido, agrandándose su distancia respecto al Norte (Lindert y Williamson, 2001; Banco Mundial, 2002).

Esa reconstrucción de la historia se hace para justificar la bondad de la globalización neoliberal: las economías pobres pueden aprovechar mejor las fases de globalización y acercarse a las ricas si adoptan las políticas precisas. Pero resulta que las fases de convergencia y divergencia de las rentas per capita entre los participantes en la globalización son más que discutibles. Así, la divergencia observada por Lindert y Williamson (2001) entre los ingresos de las economías desarrolladas durante la fase de desintegración de la economía internacional 1914-45 se debe únicamente al efecto de las guerras, ya que comparan el principio del periodo con el final. Por tanto, esa divergencia entre rentas por habitante no es fruto de una combinación de la gran depresión, dos guerras mundiales, políticas antiglobales y otras fuerzas. De hecho, a pesar de la proliferación de políticas *antiglobalización*, en el periodo de entreguerras

hubo más bien una ligera convergencia entre las rentas per capita de esos países. Y cuando la referencia se extiende al conjunto de los países del mundo, la interpretación que asocia etapas de convergencia / divergencia con olas de globalización / desglobalización discrepa todavía más con la realidad de los hechos (Milanovic, 2003).

Además y sobre todo, no es cierto que la industrialización y el crecimiento económico sean fruto de aplicar políticas de liberalización comercial. Antes, bien, como ha puesto de manifiesto Chang (2004) prácticamente todas las economías que actualmente se consideran avanzadas¹ utilizaron activamente políticas comerciales, industriales y tecnológicas durante su industrialización. Y solo después de haberse convertido en potencias industriales promovieron la liberalización de los mercados.

No por casualidad, el coreano Chang actualiza el análisis del alemán List, quien siguiendo el camino iniciado por el estadounidense Hamilton cincuenta años antes, proponía ya en 1841 a los países que pretendían industrializarse proteger su industria naciente hasta que fueran capaces de competir con la industria británica. Por eso, List criticaba a los británicos Smith y Ricardo por impulsar el libre comercio afirmando que es bueno para todos, cuando en realidad favorece al más fuerte y, por tanto, solo es aconsejable entre iguales. Y denunciaba que, promoviendo el libre comercio después de haberse industrializado usando políticas proteccionistas, el Reino Unido quería *retirar la escalera* por la que había ascendido para evitar que otros países alcanzasen a su industria. Chang sigue la estela de List al denunciar que el Consenso de Washington falsea la realidad histórica para justificar la *retirada de escalera* a los países del Sur que suponen los programas de ajuste estructural impuestos por las instituciones de Bretton Woods y las reglas de la OMC, diseñadas para impedir que otros países puedan llegar a competir con los actualmente avanzados.

Más precisamente, Chang reconoce que a finales del siglo XIX se da una etapa que es lo más parecido al libre comercio que ha habido. Pero muestra que el Reino Unido no empezó a practicar el libre comercio hasta 1846 con la abolición de las leyes de granos, completando la liberalización a partir de 1860 tratado de libre comercio anglo-francés (Cobden-Chevalier), cuando ya era la principal potencia industrial. También es cierto que otros países europeos redujeron su proteccionismo a partir de 1860-80 de forma voluntaria, y a veces pactada entre ellos. Pero antes y después emplearon protegieron su industria con aranceles, la apoyaron con subsidios e inversión pública, y facilitaron la adquisición de tecnología con medidas tan expeditivas como el espionaje industrial y escasa protección de la propiedad intelectual, particularmente de los extranjeros.

¹ Las así denominadas por el FMI desde comienzos del siglo XXI. Es decir, añadiendo cuatro economías asiáticas de reciente industrialización (Corea del Sur, Taiwán, Honk Kong y Singapur) a las tradicionalmente incluidas en el Norte económico: Europa Occidental (UE-15, Islandia, Noruega y Suiza), Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Japón. Las dos únicas excepciones parciales contempladas por Chang son Holanda y Suiza, que gozaban de un alto nivel tecnológico que a su juicio hacía innecesario el proteccionismo.

En cualquier caso, al Sur se le impuso el libre comercio. A las colonias a través de mecanismos como la prohibición de ciertas actividades industriales o exportación de manufacturas, y el impulso de las exportaciones primarias. Y a los países semi-independientes mediante los *tratados desiguales*, que fijan un arancel máximo uniforme del 5% y obligan a abrir los puertos al comercio internacional.

A pesar de su origen colonial y de haber sufrido por ello medidas explícitamente destinadas a impedir su industrialización, Estados Unidos constituye una muy notable excepción. Una vez lograda la independencia política, haciendo caso a Hamilton en lugar de a Smith, empieza a poner los medios para obtener la independencia económica. Y aunque hay debate y tensión política por el desacuerdo de los estados agrarios del Sur con ciertas medidas destinadas a proteger la industria, la discusión queda zanjada con la victoria del Norte industrial en la Guerra de Secesión (1861-65). Desde entonces el proteccionismo estadounidense se consolida, marcando un máximo antes de la I Guerra Mundial. Luego desciende ligeramente hasta 1929 y se supera en 1930 con el arancel Smoot-Hawley. Por eso se ha dicho que Estados Unidos es la madre patria y bastión del moderno proteccionismo (Bairoch,1993).

Eso sí, tras la II Guerra Mundial, con absoluta supremacía industrial, Estados Unidos pasa a liderar la causa del libre comercio, pero con trampas: nunca ha tenido arancel cero, como Inglaterra entre 1860 y 1913, y usa todo tipo de barreras no arancelarias. Además, tanto antes como después de la II Guerra Mundial, Estados Unidos ha apoyado a su industria con políticas industriales (infraestructuras, investigación y desarrollo) y tecnológicas (escasa protección a la propiedad intelectual durante su industrialización...). De manera que aún contando con gran protección natural (altos costes del transporte transatlántico hasta la década de 1870), la industria estadounidense fue la más protegida durante su infancia y bastante tiempo después, cuando no lo necesitaba.

Las políticas públicas de Japón estuvieron muy limitadas por diversos tratados desiguales vigentes desde 1858 a 1911. Pero eso no impidió que el estado apoyara su industrialización con otros medios como las fabricas modelo, que luego se privatizaban, construcción de infraestructuras, contratación de técnicos extranjeros, o adaptación de instituciones occidentales. En cuanto se libra de los tratados desiguales, Japón empieza a utilizar la protección arancelaria, pero centrándose en algunos sectores. Y al estilo alemán, impulsa los *carteles* y las fusiones empresariales para aprovechar las economías de escala.

Después de la II Guerra Mundial, Japón sigue usando las políticas comerciales, industriales y tecnológicas que ya habían empleado europeos y norteamericanos, pero introduce algunas novedades, muchas de ellas adoptadas un par de décadas más tarde por Corea del Sur, Taiwán y, en menor medida, Singapur. Así, se vinculan la potenciación del sistema educativo con la política industrial para cubrir las necesidades de cualificación profesional y facilitar la absorción de tecnologías, y se subsidia la investigación para fortalecer el desarrollo tecnológico. Paralelamente se proporciona una débil

protección a la propiedad intelectual para facilitar la transferencia de tecnología a través de la *ingeniería inversa* (copiar y mejorar). También se impulsa la formación de grandes empresas nacionales para gestionar lo que se considera una competencia despilfarradora y regulación de la inversión extranjera. Y se seleccionan sectores líderes, a los que se apoya mediante protección comercial muy selectiva, rebajando aranceles a las materias primas y maquinaria importadas para la industria de exportación, y grandes subsidios a la exportación, pero condicionados al cumplimiento de objetivos concretos.

En definitiva, del análisis histórico de Chang se desprende que la orientación de las políticas comerciales, industriales y tecnológicas de las economías actualmente avanzadas ha cambiado de sentido según la fase del desarrollo que atravesaran. Cuando se estaban industrializando usaban la protección comercial y todo tipo de apoyos estatales a la industria, pero apenas protegían la propiedad intelectual, especialmente la de las personas y empresas extranjeras. En cambio, una vez industrializadas promueven el libre comercio, la prohibición de las subvenciones y otros apoyos a la industria, y una fuerte protección de la propiedad intelectual, tal y como se refleja en los acuerdos de la Ronda Uruguay que dan lugar a la OMC, y en los numerosos tratados de libre comercio y acuerdos de asociación suscritos posteriormente.

3. Políticas industriales, comerciales y de innovación en algunas economías emergentes de Asia del este y América Latina

Durante la segunda mitad del pasado siglo los países en desarrollo han conocido diferentes marcos de regulación económica que han afectado al modelo de las políticas industriales y comerciales. Tras décadas de una mayor implicación del estado en la economía, ilustrado por el paradigma de industrialización para la sustitución de importaciones (ISI), a partir de los ochenta la liberalización de la economía alcanza también a la mayoría de los países en desarrollo en mayor o menor medida. La liberalización y desregulación de los mercados, en particular los de capitales, y la privatización de empresas públicas delimitaron el marco de actuación tanto para las relaciones económicas internacionales como para las reformas políticas internas al calor de las recomendaciones del Consenso de Washington. En América Latina, en particular, y los países en desarrollo el colapso de la estrategia ISI facilitó el despliegue e implantación de estas reformas. Sin embargo, la amplitud y profundización de la liberalización económica en muchos países en desarrollo no se entiende si no se contempla la intervención directa y disuasoria del FMI o el Banco Mundial, a través de las políticas de ajuste estructural, o el avance de la liberalización comercial a partir de las rondas del GATT-OMC y de otros acuerdos regionales y bilaterales.

Otros países siguieron modelos de intervención propios, más allá de los principios ortodoxos de las instituciones oficiales. Es el caso de algunos países de Asia del Este donde las estrategias de orientación exportadora combinaron de manera selectiva y gradual criterios de apertura y protección para la industrialización. La dirección del estado ha sido determinante y aunque las diferencias entre sus modelos de intervención son importantes hay una base

común que consiste en la asunción de un papel proactivo de las políticas públicas en el ámbito industrial, comercial y en la adaptación a la economía del conocimiento. De acuerdo con Stiglitz (2003: 80) “China y otras economías de Asia del Este no han seguido el consenso de Washington. Retiraron con lentitud las barreras arancelarias y China no ha liberalizado completamente sus cuentas de capital. Aunque los países de Asia del Este se *globalizaron*, estos utilizaron políticas industriales y comerciales para promover las exportaciones y transferencias tecnológicas globales contra las recomendaciones de las instituciones económicas internacionales”.

Es cierto que en la época más reciente el diseño y la articulación de las políticas industriales están siendo condicionadas por la profundización en el proceso de globalización. En este marco de globalización liberal el margen de maniobra para las políticas públicas en general y de las políticas de promoción industrial de los gobiernos se ha visto restringido también para países con una tradición reciente de fuerte intervención pública. Los ámbitos más afectados han sido, la protección de la industria naciente, el establecimiento de exigencias a los inversores extranjeros, los incentivos a la exportación y otros subsidios relacionados con el comercio y las normas nacionales que los regulan (Lall, 2003).

3.1. Asia del Este

Es bien conocido que en buena parte de los países asiáticos de la cuenca del pacífico han seguido un modelo de industrialización de base exportadora². Las políticas industriales, comerciales y tecnológicas bajo la dirección estratégica del Estado han sido, durante las últimas décadas, el núcleo fundamental de ese modelo de industrialización. Bajo la tutela estatal la mayoría de las economías de Asia del Este promovieron la protección de la industria naciente, los subsidios y objetivos a la exportación, asignación de crédito, normas para el contenido local de la inversión extranjera, etc. para construir los cimientos de su capacitación industrial por medio de la orientación a la exportación. El estado intervino, también en el sistema financiero, de manera estratégica en particular a través de créditos blandos y subvenciones dirigidos de forma selectiva. En el marco de esta aproximación general se gestaron diferentes estrategias según las economías. La primera generación de países de nueva industrialización –los llamados dragones: Singapur, Corea del Sur, Hong Kong y Taiwan- invirtieron masivamente en capital humano, incentivaron las actividades locales de I+D y construyeron poderosas instituciones de apoyo (Lall, 2001).

Las políticas industriales han sido fundamentales para transferir rentas desde usos improductivos a los productivos. La generación de rentas a través de las

² Destaca por las siguientes características: fuerte dirigismo del estado; importancia del ahorro nacional, bajo consumo privado y muy elevado nivel de inversión; industrialización mixta y de concertación entre el estado y grupos empresariales nacionales; importancia de la educación y formación del capital humano; papel central de la difusión y transferencia de tecnología y control de la Inversión Extranjera Directa; orientación y apoyo estatal permanente a la exportación manufacturera (Bustelo et al., 2004).

políticas industriales fue esencial para activar inversiones productivas más allá de las habituales de libre mercado y para articular una coalición política en torno a las mismas (Wade, 2004). Aunque la orientación a los mercados mundiales permitió desde el primer momento evitar las estrecheces de la falta de capacidad de los mercados nacionales, estas políticas industriales han incluido también la sustitución de importaciones secundarias. Este mecanismo ha conllevado la acción de desplazar la importación de insumos industriales por la provisión local y nacional de los mismos, en muchos casos generando las condiciones para el desarrollo de actividades de alto contenido tecnológico (*nudging policies*). En general, los instrumentos y medidas no han sido horizontales sino más bien específicas, buscando incentivar determinadas actividades de mayor valor añadido.

La liberalización en Asia del Este ha tenido lugar de forma progresiva y controlada pero sin desplazar el papel significativo del estado. Además, esta liberalización financiera y comercial de Asia del Este tuvo lugar después de varios años de crecimiento económico y desarrollo industrial permanente con elevadas tasas de formación de capital, a diferencia de lo ocurrido en América Latina donde aquella se precipitó por las crisis financieras y macroeconómicas.

i. Corea del Sur

Corea del Sur adoptó una estrategia industrial muy intervencionista desde los sesenta en adelante partiendo del ahorro interno. La estrategia de promoción industrial fue selectiva, pragmática, flexible y concertada con las empresas industriales. Los objetivos preferentes fueron promover empresas locales, profundizar en las capacidades tecnológicas locales y asignar a la inversión extranjera un papel secundario importando tecnología por otras vías. Las importantes medidas proteccionistas del estado por medio de aranceles, tarifas, subsidios, etc., se prolongaron hasta que las empresas industriales se desarrollaron lo suficiente como para resistir la competencia internacional. Además, el estado intervino directamente en el despegue y desarrollo de ciertas ramas industriales, bien a través de las empresas públicas³ o bien incentivando o castigando –hasta la absorción en algunos casos– a empresas privadas para el buen desempeño del negocio (Chang, 2007). De cualquier forma éstas medidas restrictivas fueron contrarrestadas por fuertes incentivos a la exportación.

La estrategia de industrialización se orientó a la promoción de exportaciones que fue exitosa desde sus inicios gracias a su elevado nivel de protección comercial. La actividad de promoción de exportaciones fue liderada por empresas locales, apoyadas por políticas domésticas que les permitieron desarrollar con éxito significativas capacidades tecnológicas. La promoción a la exportación se configuró como un sistema persuasivo. Los objetivos exportadores se establecieron de manera concertada entre el gobierno y las asociaciones empresariales e industriales, redefiniendo y reorientando los mismos de manera regular en función de las necesidades y la situación cambiante. También el sistema financiero ha estado comprometido con la

³ POSCO en el sector de aceros es un buen ejemplo.

industrialización coreana. El soporte de las instituciones financieras nacionales -muy vinculadas al estado y a su estrategia- al proceso de industrialización fue crucial. Así, el sistema crediticio nacional tuvo un papel decisivo en la financiación de los conglomerados industriales. Además de dirigir líneas crediticias a sectores específicos, las instituciones financieras nacionales también actuaron activamente en la promoción de exportaciones facilitando crédito a los exportadores de éxito (Stiglitz, 2001). Tras la privatización bancaria de los ochenta el estado mantuvo la propiedad de los bancos de desarrollo y esperó hasta 1993 para acometer el proceso de liberalización financiera, relajando progresivamente el control de los tipos de interés, la dotación de crédito y el control de los préstamos extranjeros privados.

Con el objetivo de avanzar en industrias intensivas en capital y tecnología la estrategia de Corea siguió una secuencia muy precisa y muy medida aunque flexible y adaptativa a las circunstancias cambiantes. En sus primeros momentos el proceso industrializador descansó en las importaciones de bienes de capital y en las licencias de tecnología para hacerse con una base tecnológica inicial. También contribuyó la actitud laxa en relación a la propiedad intelectual y la copia y piratería de patentes (Chang, 2007). A partir de aquí utilizaron el modelo de ingeniería revertida –desmontaje y reproducción de los productos importados-, adaptación y desarrollo del propio producto para construir y desarrollar sus propias capacidades tecnológicas hasta alcanzar los actuales niveles avanzados (Lall, 2003). Este modelo difiere de las intervenciones típicas de la sustitución de importaciones latinoamericanas donde la protección a la industria naciente fue radical y finalista, no concertada con las empresas, inflexible y horizontal.

La estrategia de industrialización de Corea tiene un elemento diferencial que le acerca más a Japón y le aleja del resto de los tigres asiáticos: la creación deliberada de los grandes conglomerados privados –chaebol- y el mantenimiento de la IED fuera del proceso excepto en los casos necesarios de acceso a tecnología, fomento exportador y colaboración en *joint-ventures* en sectores concretos (Lall, 2003). El objetivo consistió en incentivar el tamaño empresarial dentro de la estrategia de expandir las actividades intensivas en tecnología y capital orientadas a la exportación. Su establecimiento comenzó con la elección selectiva entre los exportadores de éxito de manera que fueron incentivados de forma extraordinaria, incluyendo la restricción a la entrada de empresas transnacionales. El fomento del tamaño respondía a una estrategia de internalizar funciones que los mercados de capitales, de formación, tecnología e incluso infraestructura eran incapaces de proveer en los momentos iniciales. Así, las chaebol fueron capaces de asumir el coste y los riesgos de absorber tecnologías complejas, desarrollarlas por sus propias unidades de I+D, establecer servicios a escala mundial y crear sus propias redes de distribución, y todo esto sin vincularlos a la dinámica de la IED (Bustelo et al., 2004). El propio gobierno animó la difusión de la tecnología por diversos medios, en particular presionando a los chaebol para generar redes de proveedores locales. Además, el estado ofreció un apoyo selectivo y funcional a partir de la creación de infraestructuras tecnológicas de carácter masivo y la generación de cualificaciones de todo tipo. El éxito de estas medidas se puede observar en los resultados e indicadores de las cualificaciones y el gasto en

I+D actual de Corea del Sur.

El éxito industrializador coreano es resultado de una combinación pragmática y acertada entre incentivos mercantiles y dirección y planificación del estado. Las medidas de protección y subsidios no se desplegaron para escudar a las industrias nacionales de la competencia internacional de manera permanente, sino para ofrecerles el tiempo suficiente para absorber las nuevas tecnologías y establecer nuevas habilidades organizativas y así poder competir de forma efectiva en el escenario global. De esta manera, la estrategia industrializadora de Corea del Sur ha ido relajando su nivel de intervención y protección elevada más recientemente en la medida en que las empresas nacionales han adquirido una capacidad de competición efectiva en los mercados internacionales. Además, debido a la presión de organismos internacionales y, en particular, de la OCDE para su integración en el mismo, a lo largo de la segunda mitad de los noventa Corea aceleró el proceso de liberalización económica dejando de lado la estrategia gradualista (Stiglitz, 2001).

ii. China

La transición china desde una economía planificada a la economía de mercado fue acompañada por un cambio institucional de enormes dimensiones, donde el estado ha desempeñado un papel crucial. En particular, las cuatro modernizaciones en agricultura, industria, defensa y ciencia y tecnología fueron el lanzamiento de la política de puertas abiertas a finales de los setenta. Tras el relativo éxito de la reforma agrícola el estado lanzó un proceso de reforma industrial a mediados de los ochenta. Los principios de la reforma consistieron en aproximar la estructura y mercados industriales a los parámetros del mercado relegando la asignación planificada a un segundo plano. Sin embargo, esta reforma fue paulatina y controlada, no acarrió una privatización de empresas y el aumento de precios se realizó de manera gradual alejándose del modelo de choque de los países de la Europa del Este.

Una de las principales características de la reforma fue la apertura a la economía mundial en su doble vertiente de promoción del comercio exterior y apertura a la inversión extranjera directa (IED). En este ámbito también el proceso fue gradual y progresivo. Primero se eliminó el monopolio estatal en las actividades de comercio exterior. La liberalización de las importaciones se realizó por etapas. En primer lugar, se liberalizaron aquellas importaciones dirigidas a las Zonas Económicas Especiales (ZEE) aunque mantuvieron los aranceles elevados al menos hasta principios de los noventa cuando China aceleró el proceso de ingreso en el GATT que culminó con su entrada en la OMC en 2002. Estas Zonas Económicas Especiales fueron la punta de lanza del proceso de apertura, una vez se verificó el éxito económico de estas zonas la apertura se extendió por toda la cuenca del pacífico. Las ZEE fueron en sus inicios los laboratorios de la liberalización para el impulso del desarrollo económico y la consolidación de la presencia del capital extranjero. Y posteriormente su función fue la de extender la actividad inversora e industrializadora en el resto del país (Bustelo y Fernández, 1996).

La apertura económica tuvo en la acogida de la inversión extranjera directa (IDE) uno de sus principales cimientos. Aunque también en este caso la liberalización de la IDE se realizó de manera paulatina tanto desde la óptica sectorial como a la geográfica. Inicialmente se abrieron y se instrumentaron incentivos (fiscales, comerciales, infraestructuras,...) en las ZEE para la recepción de la inversión exterior donde acudían asociadas a las empresas nacionales (a través de *joint-ventures*). Y poco a poco la apertura a la IED se fue extendiendo a otros territorios hasta alcanzar a todo el país en la década del 90 de manera que el proceso de industrialización en China tiene mucho que ver con la integración de sus actividades manufactureras en las Redes de Producción Internacional (RPI) (Akyüz, 2005). También fue gradual la extensión de la IED a diferentes sectores y ramas de actividad. Los incentivos priorizaron a empresas de sectores de mayor contenido tecnológico y más tarde se fueron extendiendo también a otros. Asimismo, se produjo un proceso de flexibilización en la normativa relativa al control de cambios, gestión organizativa y laboral de las empresas extranjeras en un principio muy limitadas. Por su parte, los derechos de propiedad intelectual fueron regulados más bien tarde, a partir de los 90, y para las IED ha existido una regulación específica para la transferencia de tecnología. Toda la estrategia de acogida y apertura a la IED ha estado dirigida al fomento de las exportaciones, es decir ha estado al servicio del modelo base exportadora dirigida desde el estado. En definitiva, las políticas de acogida de capital extranjero han jugado un papel decisivo y estratégico. Las empresas transnacionales que han querido instalarse en el país han debido de hacerlo asociadas a empresas chinas obligatoriamente. El partenariado entre empresas extranjeras y chinas – propiedad del estado, en su mayor parte- ha sido un factor clave del éxito asociado a la recepción. Un aspecto central de esta estructura de propiedad mixta es que estas, al beneficiarse de las transferencias de tecnología y de la protección del Estado han permitido al inversor nacional desarrollar algunas competencias tecnológicas mejoradas (Rodrik, 2005b).

La política financiera y la cambiaria se pusieron a disposición de la actividad exportadora. Una medida central fue la depreciación continua para el fomento de las exportaciones y la sustitución de las importaciones. Esta depreciación fue gradualista, al impedir que la caída de la paridad del yuan fuera acelerada y de esta forma impedir un proceso inflacionista “importado”. Por otra parte, las reformas financieras fueron lentas y consistieron en transferir las funciones comerciales del banco central a cuatro bancos de propiedad estatal. El cuadro financiero institucional se completó con el despliegue de varios bancos regionales, cooperativas de crédito y sociedades fiduciarias y de inversión antes del tardío desarrollo del mercado de bonos y del mercado de valores.

3.2. América Latina

En América Latina el cuadro de las políticas económicas a partir de la aplicación de los Planes de Ajuste Estructural fue acompañado por reformas financieras radicales. Aquí se asistió a un predominio de las políticas macroeconómicas de estabilidad siguiendo el dictado del Consenso de Washington. Junto con la liberalización, privatización y desregulación

económicas las políticas monetarias y fiscales rigurosas fueron acompañadas por un abandono de las estrategias de industrialización orientadas al interior.

El impacto negativo de este predominio de las políticas estabilizadoras en materia de desarrollo, en particular en lo que se refiere a un proceso de desindustrialización no deseada (UNCTAD, 2006), animaron a la adopción de medidas de intervención pública en apoyo a los procesos de industrialización a partir de la segunda mitad de los noventa. De esta forma, en muchos países de América Latina se volvieron a utilizar las políticas comerciales e industriales proactivas en sus estrategias de desarrollo, aunque no han vuelto a repetirse las tasas de inversión en relación al PIB observadas en la región en los setenta (Kacef y López-Monti, 2010). Sin embargo, estas intervenciones estuvieron supeditadas a políticas de competitividad industrial sujetas al devenir irreversible de los cambios promovidos por la estabilización (Peres, 2006). La política monetaria y crediticia ortodoxas se instauraron en los ochenta en la mayoría de estos países. Esto vino acompañado una década más tarde por la apertura incondicional a la banca internacional y el desarrollo de los mercados de valores. Los procesos de estabilización condujeron a una liberalización comercial galopante en el marco de los procesos de integración regional, un claro liderazgo económico del sector privado y la pérdida de peso por las privatizaciones de las empresas manufactureras públicas. En todo caso se puede decir que, a diferencia de lo que ocurre en otras áreas de la política de desarrollo, no hay convergencia en la posición de los países de América Latina en materia de políticas sectoriales, incluida la industrial (Peres, 2006). Aun así se puede afirmar con Rodrik (2005b) que las políticas públicas tienen un efecto determinante en los resultados más satisfactorios de éxito exportador en América Latina más allá de los recursos naturales y las exportaciones manufactureras tradicionales. En este caso dicho autor observa que entre las medidas que han obtenido los mejores resultados se encuentran la adopción de políticas industriales, la intervención del Estado, la cooperación entre sector público y privado y las políticas preferenciales.

i. Brasil y México

Después de abandonar la estrategia de sustitución de importaciones se produce un vacío en los planes industriales en el contexto de prioridad absoluta de los planes de estabilización. Durante esta época se produce un abandono del estado de las políticas de desarrollo que acompaña al movimiento de privatización de empresas, desregulación y liberalización interna y externa. Hacia finales de los noventa ambos países retomaron las políticas industriales y son, junto con Colombia, los que relanzaron la senda de las políticas de desarrollo proactivas, en una época más restrictiva para las políticas nacionales por la multiplicación de acuerdos comerciales –en particular el acuerdo TLCAN para México y, en menor medida Mercosur para Brasil- y el avance de la globalización. Aunque fueron más agendas de trabajo que políticas integrales éstas se orientaron de forma específica al sector industrial y a su vinculación con el desarrollo tecnológico y la inserción internacional. La orientación general de las políticas industriales consistió, en primer lugar, en continuar con la orientación macroeconómica priorizando los objetivos de liberalización comercial y estabilidad financiera. En paralelo, las medidas microeconómicas

se establecieron en el marco de las estrategias nacionales de competitividad orientadas especialmente hacia las PYME. Acompañando a estas intervenciones están también las medidas destinadas a la atracción de empresas transnacionales.

La orientación exportadora marcó desde finales de los noventa el nuevo rumbo de las estrategias de industrialización, sin renunciar a los mercados internos en el caso de Brasil. Para ello se aplicaron medidas de política crediticia y fiscal y contaron con la contribución de los bancos de desarrollo que, a diferencia de en las estrategias ISI centradas en las manufacturas, han sido dirigidas a una amplia variedad de sectores. Sin embargo, durante la última década se han establecido nuevas políticas destinadas a sectores específicos: en Brasil el PITCE (Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior) de 2003 especifica sus opciones sectoriales estratégicas y el Plan Nacional de Desarrollo de México 2001-2006 definió 12 actividades prioritarias dentro de los programas sectoriales. Estos planes sectoriales se han concentrado en fortalecer y expandir sectores ya instalados y no han obtenido mucho éxito o han cosechado un resultado parcial, como es el caso del fomento de la automoción sobretodo en Brasil aunque también en México. Uno de los problemas subyacentes tiene que ver con la escasa articulación de las medidas e instrumentos y la falta de coordinación con las empresas y, en general, entre agentes públicos y privados (Suzigan y Furtado, 2006). También se ha apoyado a los conglomerados productivos (*clusters*) especialmente en Brasil – menos en México- en particular los integrados por empresas pequeñas y medianas. En particular, el programa brasileño de apoyo a los arreglos productivos locales (APL) es el más destacado entre los países de la región.

La diversificación productiva no ha sido en ninguno de los dos países, por tanto, el eje central de las políticas sectoriales aunque las pocas iniciativas de llevarlas a cabo han seguido dos líneas principales. Por un lado, asegurar el acceso a mercados a través de las negociaciones comerciales internacionales y, por el otro, atraer IED para desarrollar plataformas de exportación en maquilas y zonas francas, estas últimas en particular en el caso de México (Peres, 2006).

La apertura exterior se concretó desde los noventa en una amplia liberalización para la inversión extranjera y un creciente impulso para los incentivos y ayudas para captar IED que consiguió atraer importantes flujos en ambos países. En México la creación de zonas francas y maquilas dedicadas al ensamblaje generó un fuerte impulso exportador pero sin resultados en materia de arrastre de empresas nacionales. En Brasil las nuevas inversiones extranjeras fueron sobretodo a las adquisiciones de empresas nacionales, desplazando de esta forma la inversión local. Además, fueron realizadas mayoritariamente en el sector servicios y su destino fue el mercado nacional y el latinoamericano. De este modo, las empresas transnacionales incrementaron su presencia también en Brasil, pero su impacto en la competitividad del resto de la economía fue más bien escaso. En particular, y en contra de los promotores de la apertura, la IED no generó un efecto derrame de la mejora tecnológica. Y es que no se han generado procesos de transferencia tecnológica y de conocimiento de las empresas transnacionales a las empresas locales de forma generalizada y

tampoco estas últimas participan en las cadenas de valor internacional promovidas por aquellas⁴. Por su parte, se han definido objetivos y sectores prioritarios en materia de promoción de la innovación científica y tecnológica, pero el despliegue de acciones de apoyo ha sido muy limitado, en particular por las restricciones a la financiación pública de actividades de I+D⁵. Esta incapacidad financiera para la innovación provocó el fracaso del intento de transformar las maquilas para el montaje y la reexportación del automóvil en México en plantas de mayor contenido de insumo local para la exportación hacia mercados más allá del estadounidense (Mortimore y Barron, 2005).

ii. Argentina

Al igual que en México y en Brasil, en los ochenta Argentina abandonó el modelo de ISI y siguió las recomendaciones de los programas de estabilización y reforma estructural que se nutre de los principios del denominado “Consenso de Washington”. Así, se instauró la primacía de los mercados a través de los procesos de liberalización, desregulación y de privatizaciones de empresas públicas. El único ámbito económico donde el estado desempeñaba alguna función era el de la estabilidad macroeconómica. Este escenario desencadenó un fuerte ajuste estructural de la economía argentina y una reorientación de su inserción internacional en un contexto de apertura exterior intensa y de desindustrialización y reprimarización interna. Así, el marco de regulación del capital extranjero ha sido y sigue siendo totalmente abierto e incentivador para su atracción.

Uno de los aspectos más destacados a partir de los noventa fue que la importante corriente de recepción de IED se multiplicó en el contexto de privatización de empresas estatales⁶, lo que contribuyó a la capitalización pero con un impacto estructural muy elevado y el afianzamiento de un núcleo sumamente acotado de empresas oligopólicas (Schorr, 2000). Cerca de dos tercios de las entradas de IED fueron en forma de adquisiciones de empresas locales, tanto públicas como privadas. En general, tampoco en el caso argentino la acogida a las empresas transnacionales ha tenido un efecto de arrastre para las compañías nacionales ni en materia de eslabonamientos generando más inversión local o en el acceso a nuevos mercados internacionales. Además, el alto nivel de repatriación de los cuantiosos beneficios impidió que la inversión extranjera tuviera un impacto favorable en términos de balanza de pagos (Chudnovsky y López, 2008). La marcada dependencia de la inversión extranjera en materia tecnológica tampoco ha derivado un una importante tasa de transferencia de tecnología en Argentina. En general, las orientación hacia la innovación en el marco de las nuevas medidas es más bien escasa (Maloney y Perry, 2005).

Los criterios precedentes en materia de intervención del estado –estabilidad macroeconómica, disciplina fiscal, desregulación y apertura externa- se

⁴ Para el caso mexicano vid. Mortimore y Barron (2005) y para el brasileño Hiratuka (2008).

⁵ Así en el caso de Brasil, el Estado financió únicamente el 10% de dicho gasto entre 1998 y 2002 (UNCTAD, 2006).

⁶ Más de un 40% del valor patrimonial total de las empresas privatizadas en los primeros años noventa pertenecían a capital extranjero (Kosacoff, 1996).

consideraron necesarios pero no suficientes para el despegue económico y la diversificación industrial. Así, también en Argentina tuvo lugar un replanteamiento parcial de sus políticas y fueron incorporando progresivamente medidas de política industrial aunque supeditada a la estabilidad macroeconómica. Estas medidas no han sido sistemáticas ni regulares –como en el caso de Brasil y México- y no tienen entidad suficiente para configurar una estrategia explícita de reconversión productiva pero marcan un nuevo rumbo en la incorporación de las políticas en la agenda de desarrollo. La prioridad ha sido para un conjunto de medidas de tipo horizontal, aunque hay que destacar que el énfasis de la promoción industrial ha sido sectorial y ha estado concentrada especialmente en la industria automotriz. En general hay que subrayar que la orientación de las políticas públicas hacia las manufacturas tiene un peso específico mucho menor que en el modelo ISI (Peres, 2006).

4. Las realidades del dinamismo industrial

El espectro de países que contemplamos en el estudio abarca trayectorias de desarrollo diversas e incluso dispares. Esto es debido precisamente a un interés explícito en contrastar el resultado del cambio estructural inducido en buena medida por las diferentes estrategias de industrialización que a lo largo de las últimas décadas han desplegado estos países. Sin pretender ser exhaustivos en materia de evaluación de los resultados de los procesos de cambio estructural, establecemos una serie de indicadores básicos para un análisis comparativo de los mismos.

En términos generales, a lo largo de las tres últimas décadas la participación de las economías del Sur en las exportaciones manufactureras ha crecido de manera destacada. Si bien esa creciente participación del Sur es responsabilidad de un grupo reducido de países. En concreto los diez países en desarrollo con mayor capacidad exportadora de manufacturas han pasado de representar el 7,1% de las exportaciones mundiales de manufacturas en 1980 al 27,2% en el 2008 (OMC, 2009). El gráfico 1 muestra la evolución de la participación de los cinco países seleccionados (Argentina, Brasil y México en América Latina y Corea del Sur y China en Asia del Este) en las exportaciones mundiales de manufacturas durante las tres últimas décadas. En todos los países hay un aumento de sus cuotas de participación, lo que indica un avance efectivo en su presencia en los mercados de productos industrializados, pero los contrastes entre países son muy destacados. Por una parte, hay una distancia enorme entre el extraordinario incremento de la cuota de Corea y sobre todo China, que avanza de manera regular y muy aguda a lo largo de todo el periodo, y el menor aumento de la cuota de exportaciones manufactureras de los países latinoamericanos.

En el punto de partida las cuotas de participación son similares para todos los países, con excepción de Argentina, que parte con una cuota sustancialmente menor. Las cuotas de Brasil y México en 1980 muestran que, a pesar de su colapso, el modelo ISI fue efectivo en la creación de una cierta base industrial, lo que se ve ratificado con los datos de 1980 de la participación en el VAM mundial (gráfico 2). A lo largo del periodo de aplicación de las

recomendaciones del Consenso de Washington –años 80 y mediados de los 90- las cuotas de los países latinoamericanos no aumentaron –Argentina- o se vieron mermadas –en el caso de Brasil-. Lo mismo ocurre con la participación de México durante los ochenta, pero la incorporación de este país al TLCAN marca una inflexión y en 2000 su cuota multiplicó por cinco la de 1980, hasta alcanzar el 3% de las exportaciones mundiales de manufacturas. Sin embargo, a partir de esa fecha la participación mexicana en las exportaciones manufactureras mundiales no ha hecho más que descender hasta situarse por debajo del 2% en 2008. Durante la primera década del 2000 la participación de los otros dos países latinoamericanos ha aumentado ligeramente en un contexto de abandono de la ortodoxia desreguladora y liberalizadora.

Por su parte, China avanza desde un exiguo uno por ciento de las exportaciones manufactureras hace treinta años a más del 11% en el año 2008, produciéndose el mayor despegue a partir de 1990. La apertura gradual y selectiva y la orientación hacia los mercados mundiales están detrás de la espectacularidad de las cifras. También el modelo de industrialización coreano de base exportadora explica la creciente cuota de este país en las exportaciones manufactureras mundiales. El avance de este indicador en Corea se produjo, sobretodo, en los ochenta y noventa del siglo pasado. A lo largo de la última década el aumento de la participación coreana se ve atenuado hasta casi el estancamiento y esta situación coincide en el tiempo con la liberalización progresiva de su economía en el contexto del ingreso de Corea en la OCDE.

En un periodo en el que los países en desarrollo doblan su cuota de participación en el valor añadido manufacturero mundial (VAM)⁷, observamos una evolución diversa entre los países de la muestra (gráfico 2). Tal y como avanzamos, la participación de los tres países latinoamericanos en el VAM mundial no solamente no avanza durante estas décadas sino que incluso pierde posiciones –ligeramente la de México pero de forma notable la de Brasil. Esto ratifica la importancia de la ISI para generar una base industrial incipiente que, sin embargo, y tras un fuerte proceso de desindustrialización prematura no deseada como consecuencia del ajuste estructural y del libre mercado, no ha podido ser relanzada con fuerza por las dinámicas de industrialización de orientación exterior más recientes. Esto significa que el esfuerzo exportador en manufacturas no ha sido suficiente para compensar la progresiva debilidad relativa de los mercados internos y la dependencia inducida por la IED en los procesos industriales que, entre otros aspectos, ha implicado un fuerte volumen de importación de insumos industriales y no ha posibilitado una transferencia de tecnología suficiente, especialmente en México (gráfico 2).

En cambio, la participación de China en el VAM mundial sigue una trayectoria notablemente ascendente, similar a la de las exportaciones, hasta alcanzar un 13,5% en 2008. Este salto ha sido impulsado en gran medida por las exportaciones, pero no hay que menospreciar la orientación hacia el mercado interno de las manufacturas chinas. Corea del Sur también presenta una participación creciente en el VAM mundial aunque más atenuada. Comparando

⁷ Avanzan de un 14% del VAM mundial en 1980 hasta el 29% en 2005 (ONUDI: Industrial Development Report, 2004 y 2009).

la evolución de ambos países, en el caso coreano observamos que no hay una correspondencia entre el casi estancamiento de su participación en las exportaciones mundiales de manufacturas y el progresivo ascenso de su participación en el VAM mundial en la primera década de este siglo. Es pues destacable que a partir de la creciente flexibilización de su estrategia industrial tras su entrada en la OCDE, Corea ha puesto mayor énfasis en la generación de valor añadido tanto en su orientación externa como interna al incorporar mayor contenido de tecnología y conocimiento a sus procesos industriales.

En definitiva, en tanto que la senda de industrialización en los dos países asiáticos es sólida y ofrece resultados inequívocos que se materializan en una amplia estructura productiva industrial sobre la que gravita su dinamismo económico, los países latinoamericanos han observado un proceso de deterioro de tejido industrial después del agotamiento de los modelos ISI y la aplicación de las reformas estructurales de corte liberal. Aunque más recientemente países como México y Brasil han avanzado en el proceso de ampliación industrial, el cambio estructural a favor de la industria no es equiparable al de los países de Asia del Este. Además, la industrialización muy dependiente, en general, de los capitales extranjeros no ha generado un dinamismo económico autocentrado en aquellos países.

Por otra parte, es preciso observar más allá de la extensión y consolidación de la base industrial los factores que la impulsan y analizar el papel que juega la industria como motor de desarrollo económico y generador de rentas en el país. La experiencia industrializadora de los dragones asiáticos enfatiza la importancia tanto de la diversificación productiva, también en la industria, como de la incorporación de nuevas tecnologías y conocimientos en los procesos de producción industrial con el propósito de generar ventajas competitivas dinámicas para incrementar la productividad y ampliar el valor añadido industrial. La apropiación local del valor añadido es un principio básico para el retorno de la inversión y para el desarrollo económico.

Desde la óptica de la producción industrial por lo tanto es muy importante identificar el grado de diversificación industrial y el contenido tecnológico del producto en un país. Los gráficos 3 y 4 muestran la estructura de las exportaciones y su evolución en los cinco países, según dos criterios de clasificación de los bienes. En gráfico 3 se observa la estructura de las exportaciones por contenido tecnológico mientras que el gráfico 4 toma como referencia la agupación sectorial utilizada por la OMC⁸. Las dos situaciones extremas se dan para los patrones de Argentina y Corea. En el caso argentino las exportaciones de materias primas coparon el 45% de las exportaciones en el 2005 y, en cambio, las exportaciones de manufacturas de media y alta tecnología no alcanzaron la quinta parte del total (gráfico 3). Esta realidad responde a un proceso de reprimarización productiva que tiene lugar en el país, especialmente durante la última década, de manera que las exportaciones de

⁸ Es preciso tener en cuenta que la OMC clasifica como materias primas bastantes productos agrícolas que han sufrido una pequeña elaboración, que la base de datos de comercio internacional de la ONU (COMTRADE), usada por UNIDO, considera manufacturas basadas en recursos. Por eso, las proporciones de materias primas (o manufacturas) sobre el comercio total difieren cuando proceden de distinta fuente, como ocurre con los gráficos 3 y 4.

productos agrícolas y minerales conjuntamente todavía son responsables de casi el 70% de sus exportaciones (gráfico 4).

En lo que respecta a Corea, ésta muestra el cuadro típico de cambio estructural industrial y modernización tecnológica satisfactoria. Los gráficos 3 y 4 reflejan el éxito del proceso industrializador en materia de incorporación de tecnología, ya que las exportaciones de manufacturas de tecnología media y alta representaron en este país casi las tres cuartas partes del total (gráfico 3). La evolución de la estructura sectorial de las exportaciones coreanas confirma la progresiva sustitución de exportaciones y la diversificación manufacturera a lo largo de estas décadas. Tal y como refleja el gráfico 4, las exportaciones coreanas incorporaban en 1980 un elevado componente de productos intensivos en mano de obra (ropa, textil, hierro y acero, productos agrícolas). Tres décadas más tarde las ramas más sofisticadas como maquinaria y equipo de transporte en especial, pero también la química, representan más del 70% del total de las exportaciones. De esta manera el modelo de industrialización de base exportadora de Corea ha recorrido con éxito la senda de una industrialización partiendo de una orientación a los mercados externos con una base de ahorro nacional que permitió desarrollar una industria primaria incipiente de productos intensivos en mano de obra. A partir de aquí, la estrategia industrializadora del Estado se dirigió a la sustitución de importaciones de bienes de equipo e insumos industriales (ISE secundaria). La creación de conglomerados nacionales catapultó la estrategia ISE secundaria y la reorientó hacia las exportaciones de manufacturas de mayor contenido tecnológico. Desde los noventa Corea perdió las ventajas comparativas derivadas de los bajos salarios relativos, lo que reforzó la diversificación manufacturera y el impulso de nuevas ramas industriales más sofisticadas. Todo este proceso estuvo controlado por capitales nacionales lo que posibilitó un eficaz aprovechamiento de los recursos y un aumento destacado en el valor añadido manufacturero de base local.

Las exportaciones chinas mostraban un importante peso para las manufacturas basadas en recursos y de baja tecnología (40% del total). Pero, el contenido importante de las exportaciones de tecnologías altas y medias apunta a una creciente diversificación y orientación hacia una industrialización más sofisticada. Esta apreciación se confirma en el gráfico 4, donde se observa una composición básicamente primaria de las exportaciones chinas en el año base (1980) y una evolución hacia un mayor contenido exportador de productos industriales. Constatamos, asimismo, que la creciente participación de las manufacturas en las exportaciones chinas recae cada vez menos en aquellas de elevado contenido de mano de obra (ropa, textil...) –aunque todavía su presencia es importante- y cada vez más en manufacturas de mayor contenido tecnológico, en particular la maquinaria y equipo de transporte. Ahora bien, a diferencia de Corea, el éxito exportador de China se debe a la amplia presencia de empresas transnacionales. Más de la mitad de las exportaciones chinas se realiza desde las filiales de las empresas transnacionales, y en lo que afecta a las exportaciones de mayor contenido tecnológico la responsabilidad de las filiales se eleva al 90%. No sorprende, pues, que casi la mitad (49%) de las exportaciones chinas sea realizada por empresas de procesamiento y ensamblaje, dos tercios de las cuales salen de las filiales de empresas

transnacionales. En estas condiciones el valor añadido que se queda en el país no es equiparable al caso de Corea, puesto que los componentes importados todavía suponen entre el 40% y el 55% del valor total de las exportaciones chinas. Es decir, cerca de la mitad de las exportaciones de China representan valor añadido nacional (Horn et al., 2010).

En América Latina Brasil aparece con una estructura de exportaciones de alto contenido primario y de manufacturas basadas en recursos y de baja tecnología, como Argentina, aunque mejora en su contenido de las exportaciones de media y alta tecnología (35% del total, gráfico 3). Esta distribución viene a visibilizar la importancia de la industria de alto contenido de mano de obra y el lento avance en la diversificación de la industria brasileña hacia ramas productivas de mayor contenido tecnológico. Al igual que en Argentina, también en Brasil hay una reversión de la estructura productiva hacia un creciente peso de las actividades primarias a lo largo de la primera década del siglo XXI (gráfico 4). Este repunte primario se debe en parte al alza de los precios de los productos básicos a mediados de la última década por el empuje de la demanda de los países emergentes. Sin embargo esta tendencia no impide una leve diversificación en la estructura manufacturera brasileña, ya que, en particular durante la primera década de este siglo, tiene lugar una mayor presencia de industrias de mayor contenido tecnológico (bienes de equipo, maquinaria y equipos de transporte) y una pérdida de peso de algunas actividades manufactureras más banales como textil y prendas de vestir (Memedovic y Lapadre, 2009).

En lo que respecta a México, destaca que sus exportaciones de manufacturas de media y alta tecnología tengan un mayor peso que en el caso de China. Así, este tipo de exportaciones contribuyeron en algo más del 60% a las exportaciones totales mexicanas en 2005 (gráfico 3). De todas formas, la lectura del gráfico 4 relativiza esta realidad, puesto que el gran impacto en el vuelco estructural se produjo durante la década de los 80 cuando México era, sobretudo, primario exportador (más del 70% de sus exportaciones) de manera que para el año 1990 la estructura exportadora y productiva estaba compuesta mayoritariamente por manufacturas. Detrás de esta transformación no hay un dirección estratégica sino, en gran medida, un fuerte impacto de oferta provocado por el ajuste estructural durante esos años en el tejido productivo mexicano. A partir de la entrada en vigor del TLCAN en 1994, la creciente llegada de IED, en especial hacia el sector del automóvil, amplió la base industrial de maquinaria y equipo de transporte y algo la de ropa y textil. Pero, en los últimos años las exportaciones primarias han reducido el peso relativo de las exportaciones de las citadas ramas industriales. Por lo tanto, la llegada de capital transnacional para invertir en zonas francas de exportación mexicanas mejoró el contenido tecnológico de sus exportaciones desde los noventa hasta hace pocos años cuando se produce un ligero retroceso en la misma por el avance relativo de las exportaciones primarias. Con su integración en el TLCAN México consiguió revertir la tendencia y dinamizar su industria vinculada a cadenas mundiales de producción a partir de los noventa, pero sin avanzar en la mayor generación de valor y contenido local, y sin una diversificación industrial posterior (Memedovic y Lapadre, 2009).

Por lo tanto, el modelo de industrialización de México representa, al igual que Corea o China, uno de los escasos ejemplos en el Sur de dinamismo en la exportación de productos manufacturados de una cierta complejidad tecnológica. Pero, en contraste con los países citados, en el caso de México sus dificultades para retener el valor añadido industrial en el país repercute negativamente en los resultados de su estrategia de desarrollo. Hemos adelantado que el VAM de México no ha avanzado posiciones a nivel mundial a lo largo de estas tres décadas a pesar de la fuerte recepción de empresas transnacionales en este país a partir de los noventa (grafico 2). Así, México se configura como un entorno manufacturero con un cierto grado de sofisticación tecnológica pero con escaso valor añadido: además de prendas de vestir y automóviles, México también exporta productos electrónicos, pero con un aumento creciente de las importaciones de insumos industriales.

Esta escasa generación de valor añadido en la industria mexicana está estrechamente relacionada con el modelo de implantación de las empresas de capital extranjero, en zonas francas y en forma de maquilas ligadas a cadenas mundiales de producción. En éstas, los procesos productivos se limitan al ensamblaje de manufacturas para la exportación que, a su vez, incorporan un elevado volumen de insumos importados, por lo que el margen para añadir valor en los procesos industriales es muy escaso. Esto obliga a realizar esfuerzos exportadores crecientes para, entre otros aspectos, mantener un nivel significativo de ingresos por exportación. Las maquilas mexicanas son un prototipo de empresas de enclave donde los encadenamientos con la economía nacional son escasos o inexistentes, de forma que no generan efectos de arrastre en las empresas locales. De las exportaciones finales de la maquila mexicana un 10% permanece en el país en forma de salarios directos, pero el 78% son componentes importados, de manera que los insumos locales sólo suponen un 2%, del valor total (Oxfam, 2002).

De esta forma, la maquila que ha sido presentada en algunos informes oficiales como un éxito en la exportación de manufacturas, no ha sido generadora de expansión económica y bienestar social en México. El gráfico 5 muestra cómo en ese país la renta per cápita no ha variado apenas desde principios de los ochenta (en dólares constantes), salvo un ligero aumento en la última década y media vinculado a su reciente reorientación industrial. La evolución de la renta per cápita en Brasil es bastante paralela a la de México: un repunte inicial coincidente con la época de ISI hasta los primeros ochenta, seguido de un estancamiento durante los ochenta y primeros noventa, y una muy leve recuperación en la última década y media. En el caso brasileño, como en el más destacado de Argentina, en este repunte juega un papel destacado la generación de rentas por la exportación de productos básicos en una coyuntura de reprimarización de ambas economías y un aumento de los precios de los productos primarios.

En cambio, la renta per cápita de China, aunque aún por debajo del resto de los países, conoce un incremento progresivo y sostenido a lo largo de las últimas décadas y, en particular, a partir de finales de los ochenta cuando inicia su proceso de apertura económica controlada. En lo que respecta a Corea, la expansión espectacular de su renta per cápita desde los años setenta hasta

alcanzar niveles equivalentes a los de buena parte de los países occidentales viene a ratificar el éxito de su modelo de industrialización. Además, el incremento de los niveles de renta coreanos ha sido progresivo y constante – con la excepción de los años en los que impactó la crisis financiera- lo cual refleja lo acertado de la adaptación de las políticas proactivas al contexto económico cambiante tanto interna como externamente. Esta evolución corrobora el diagnóstico de que las economías del Sur con un perfil de especialización productiva y comercial de mayor contenido tecnológico obtienen tasas de crecimiento económico mucho más elevadas que el resto (ONU, 2006). Y la evolución de los índices de desarrollo humano elaborados por el PNUD (gráfico 6) también ratifica que Corea del Sur y China han conseguido traducir su éxito exportador en progreso social en mucha menor medida que México.

5. Conclusiones

Tal y como muestra el análisis histórico y no consigue apoyar el econométrico, no hay una una relación simple de causalidad entre liberalización comercial y crecimiento económico del tipo de la propuesta por el Consenso de Washington.

Con la excepción de los nuevos países industrializados asiáticos y China, la reciente expansión en las exportaciones de manufacturas de la mayoría de los países del Sur ha estado asociada a su creciente participación en redes de producción global (IPN en inglés), lo que ha generado un incremento débil del valor añadido en estos países. En consecuencia, los países en desarrollo aparentan tener más “éxito” si su actividad es medida en términos de comercio manufacturero que en términos de valor añadido manufacturero e ingresos. El caso mexicano muestra con claridad que el éxito exportando manufacturas no necesariamente consigue desarrollo económico y social. Es preciso que los productos exportados contengan un alto porcentaje de valor añadido local.

En Corea ha tenido lugar un avance notable hacia sectores industriales más intensivos en capital y tecnología. Esto se ha logrado aplicando políticas sustitutivas de importaciones de bienes de equipo de manera simultánea a la puesta en práctica de una política incisiva de promoción de exportaciones en aquellos productos manufacturados con ventajas comparativas sólidas. Las políticas industriales son necesarias para desarrollar la capacidad de absorción y las competencias innovadoras a escala de empresa e industrial. Por ello, el auténtico éxito exportador, el que va acompañado de progreso económico y social, no se consigue practicando el librecomercio como se desprende del análisis de diversos casos de Asia del Este.

Bibliografía

Akyüz, Y. (2005). Trade, Growth and Industrialisation: Issues, Experiences and Policy Changes, TWN Trade & Development Series, nº 28.

Bairoch, P. (1993): *Economics and World History. Myths and Paradoxes*. Wheatshead, Brighton.

Banco Mundial (2002): *Globalización, crecimiento y pobreza. Construyendo una economía mundial incluyente*. Alfaomega, Bogotá.

Berg, A. y A. Krueger (2002): "Lifting all Boats". *Finanzas & Desarrollo*, septiembre.

Bhagwati, J., A. Panagariya y T. N. Srinivasan (1998): *Lectures on International Trade*. MIT Press, Cambridge (M), 2ª edición.

Bustelo, P y Fernandez, Y. (1996). La economía china ante el siglo XXI. Veinte años de reforma, Ed. Síntesis, Madrid.

Bustelo, P.; García, C. y Olivie, I. (2004). Estructura económica de Asia Oriental, Ed. Akal, Madrid.

Chang, H-J. (2004): *Retirar la escalera. La estrategia del desarrollo en perspectiva histórica*. Los Libros de la Catarata, Madrid.

Chang, H.-J. & Grabel, I. (2006): *Reivindicar el desarrollo. Un manual de política económica alternativa*, Intermón-Oxfam, Barcelona.

Chang, H.-J. (2007): *Bad Samaritans. Rich Nations, poor policies and the threat to the developing world*, Arrow, Londres.

Chudnovsky, D. y López, A. (2008). "Foreign investment and sustainable development in Argentina", *Working group on Development and Environment in the Americas Discussion Paper Number 12*. Disponible en <http://ase.tufts.edu/gdae>.

Dollar, D. y A. Kraay (2001): "Trade, Growth, and Poverty". *World Bank Policy Research Department Working Paper* nº 2615.

Erber, F. S. y Cassiolato, J. E. (1997). Política industrial: teoría e práctica no Brasil e na OCDE. *Revista de Economía Política*, vol. 17, nº 2 (66), 32-60.

FMI (2007): "Reaping the Benefits of Financial Globalization". *Discussion Paper*, junio.

Hiratuka, C. (2008). "Foreign direct investment and transnational corporations in Brazil: recent trends and impacts on economic development". *Working group on Development and Environment in the Americas Discussion Paper Number 10*.

Horn, J. , V. Singer y J. Woetzel (2010): “A Trae Picture of China’s Export Machina”. *McKinsey Quarterly*, septiembre.

Iglesias, E. V. (2009). “Les paradigmas économiques et le rôle de l’État en Amerique Latine”, *Revista de la CEPAL, Hors-Série*, 49-58.

Kacef, O. y López-Monti, R. (2010). América Latina, del auge a la crisis: desafíos de la política macroeconómica, *Revista de la CEPAL*, nº 100, 41-68.

Kosacoff, B. (1996). Estrategias empresariales en la transformación industrial argentina. Documento de Trabajo de la CEPAL, nº 67.

Kose, A. M., E. Prasad, K. Rogoff, S-J. Wei (2007): “Más allá de la culpabilización. Los costos y los beneficios de la globalización financiera desde una nueva perspectiva”. *Finanzas & Desarrollo*, marzo.

Lall, S. (2001). *Competitiveness, Technology and Skills*; Edward Elgar: Cheltenham.

Lall, S. (2003). Reinventing industrial strategy: The role of government policy in building industrial competitiveness, *QEH Working Paper Series*, nº 111.

Lindert, P. y J. Williamson (2001): “Does globalization make the world more unequal”. National Bureau of Economic Research, *Working paper 8228*, abril.

Maloney, W. F. y Perry, G. (2005). Hacia una política de innovación eficiente en América Latina, *Revista de la CEPAL*, nº 87, 25-44.

Memedovic, O. y Lapadre, L. (2009). Structural change in the World economy: main features and trends, UNIDO, Viena.

Milanovic, B. (2003): “The Two Faces of Globalization: Against Globalization as We Know It”. *World Development*, nº 4.

Mortimore, M. y Barron, F. (2005). *Informe sobre la industria automotriz mexicana*. Serie Desarrollo Productivo, nº 162, ECLAC, Santiago.

OEI-FMI (2011): *Desempeño del FMI en el periodo previo ala crisis financiera y económica: la supervisión del FMI entre 2004-07*. Oficina de Evaluación Independiente del FMI, 10 de enero.

OMC (2009): *Estadísticas del comercio mundial-2009*. Ginebra.

ONU (2006). *World Economic and Social Survey*, Nueva York.

Oxfam Internacional (2002): *Cambiar las reglas: comercio, globalización y lucha contra la pobreza*. Intermón-Oxfam. Barcelona.

Peres, W. (2006). El lento retorno de las políticas industriales en América Latina y el Caribe, *Revista de la CEPAL*, nº 88, 71-88.

Peet, R. (2004): *La maldita trinidad. El Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial de Comercio*. Laetoli, Pamplona.

PNUD (2005): "Comercio internacional: liberar el potencial del desarrollo humano". Capítulo 4 del *Informe sobre el Desarrollo Humano 2005*.

Rodriguez, F. y D. Rodrik (2000): "Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence", en Bernanke B. y K. Rogoff eds. (2001): *NBER Macro Annual 2000*, National Bureau of Economic Research. MIT Press.

Rodrik, D. (2005a): "Why We Learn Nothing from Regressing Economic Growth on Policies". Disponible en: www.hks.harvard.edu/fs/drodrik/research.html

Rodrik, D. (2005b). Politiques de diversification économique. Revista de la CEPAL. Hors-Série.

Rogoff, K. (2003): "El FMI contrataca". *Foreign Policy* n° 134, enero-febrero.

Schorr, M. (2000). Principales rasgos de la industria argentina tras una década de ajuste estructural, *Revista Realidad Económica*, n° 170, 123-158.9, UNCTAD, Ginebra.

Shafaeddin, S. M. (2005): Trade liberalization and economic reform in developing countries: structural change or de-industrialization, *Discussion Papers*, n° 17

Stiglitz, J. E. y Yusef, S. (eds.) (2001). *Rethinking the East Asian Miracle*, Oxford University Press, New York.

Stiglitz, J. (2000): "Lo que aprendí de la crisis económica mundial". *The New Republic*, 10 de abril.

Stiglitz, J. (2001). "From miracle to crisis to recovery: lessons from four decades of East Asian experience", in Stiglitz, J. E. y Yusef, S. (eds.), 509-526.

Stiglitz, J. (2002): *El malestar en la globalización*. Taurus, Madrid.

Stiglitz, J. (2005): "Liberalización de los mercados de capitales, globalización y el FMI". *Desarrollo Económico* vol. 45, n° 177, abril-junio 2005.

Suzigan, W. y Furtado, J. (2006). Política industrial e desenvolvimiento, *Revista de Economía Política*, vol. 26, n° 2 (102), 163-185.

UNCTAD (2006): "Políticas nacionales en apoyo del dinamismo productivo", capítulo V del *Informe sobre Comercio y Desarrollo-2006*.

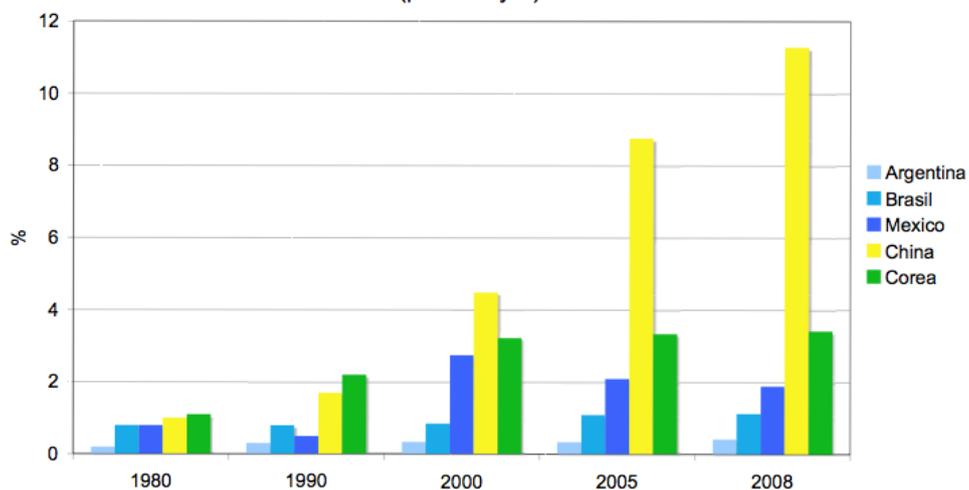
Wade, R. H. (2003). *Creating capitalism. Introducción a la edición de Governing the Market*, Princeton University Press, Princeton.

Tabla 1. Principales características de la intervención para la industrialización

	<i>Grado de intervención</i>	<i>Tipo de política industrial y comercial</i>	<i>Estrategia de acogida de IED</i>	<i>Modelo de promoción de X</i>	<i>Actualización tecnológica y del conocimiento</i>
Corea	Sistemático e intensivo. En la época actual más flexible y tenue.	Selectiva, adaptativa y concertada con empresas. Gradual desmantelamiento de incentivos y progresiva apertura comercial.	Restringida, excepto para acceso a tecnología, fomento exportador y <i>Joint-ventures</i> .	Liderazgo estatal y de chaebol. Sistema persuasivo y concertado. Complementado con ISI secundaria.	Apropiación y fuerte inversión tecnológica y de bs. de capital. Conglomerados innovadores vinculados a redes de provisión local. Formación de capital humano.
China	Transición gradual hacia economía de mercado dirigida.	Selectiva, modelo mixto. Apertura comercial limitada sectorialmente.	Apertura gradual y controlada. Primero en ZEE y asociadas a las empresas nacionales. Participa en RPI.	Liderazgo de estado. Devaluación competitiva. Gradual ISI y orientación a m. internos.	Protección tardía de la propiedad intelectual. Cláusula de transferencia tecnológica para ETN.
Argentina	Desde los programas de estabilización y ajuste estructural hacia una intervención puntual.	Muy débil, limitada a alguna actividad (industria automotriz). Avanza la apertura comercial.	Apertura intensa. Fuerte corriente de IED en la compra de empresas públicas. Inserción en RPI.	Fomento exportador tardío e interés compartido por m. interno (por parte de las ETN).	Políticas de I+D muy limitadas. Escasa transferencia tecnológica de las ETN.
Brasil	Abandono del liberalismo hacia un cierto grado de intervención regular desde mediados de los 90.	Más sistemática pero en un marco de políticas sectoriales más amplio. Todavía supeditada a la estabilidad macro.	Apertura a la recepción de IED. Creación de Zonas Francas. Inserción en RPI pero sin menoscabo de los mercados internos.	Apoyo reciente y general al fomento de la exportación. Recientemente algo más selectiva (s. automotriz). Importancia del mercado interno.	Políticas de I+D muy limitadas. Escasa transferencia tecnológica de las ETN.
México	Abandono del liberalismo hacia un cierto grado de intervención regular más reciente.	Más sistemática y también en un marco más amplio. Apertura comercial unilateral en el marco TLCAN. Pero supeditada a la estabilidad macro.	Eliminación total de barreras a la recepción de IED. Creación de Zonas Francas e inserción en RPI a partir del TLCAN.	Apoyo tardío y general al intensivo fomento de la exportación desde las maquilas. Recientemente algo más selectiva (s. automotriz).	Políticas de I+D muy limitadas. Escasa transferencia tecnológica de las ETN.

Gráfico 1

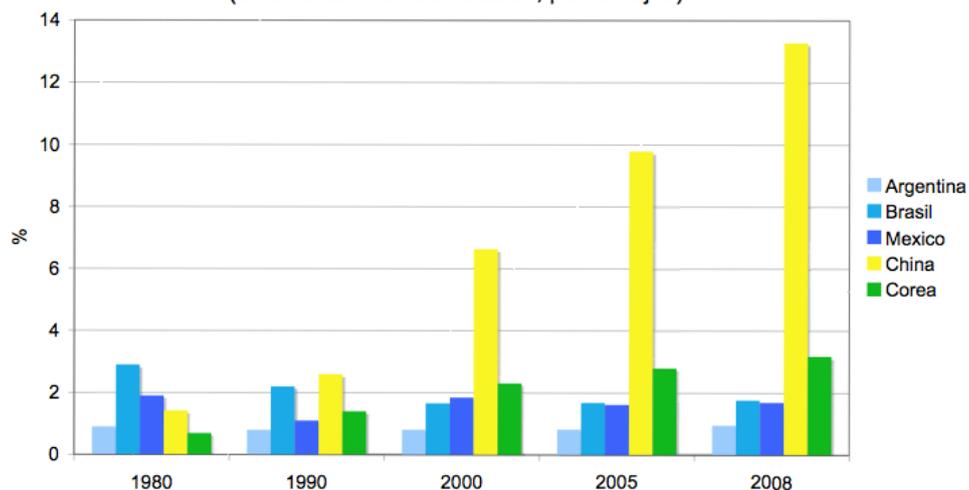
Participación en las exportaciones mundiales de manufacturas, 1980-2008
(porcentajes)



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de UNIDO

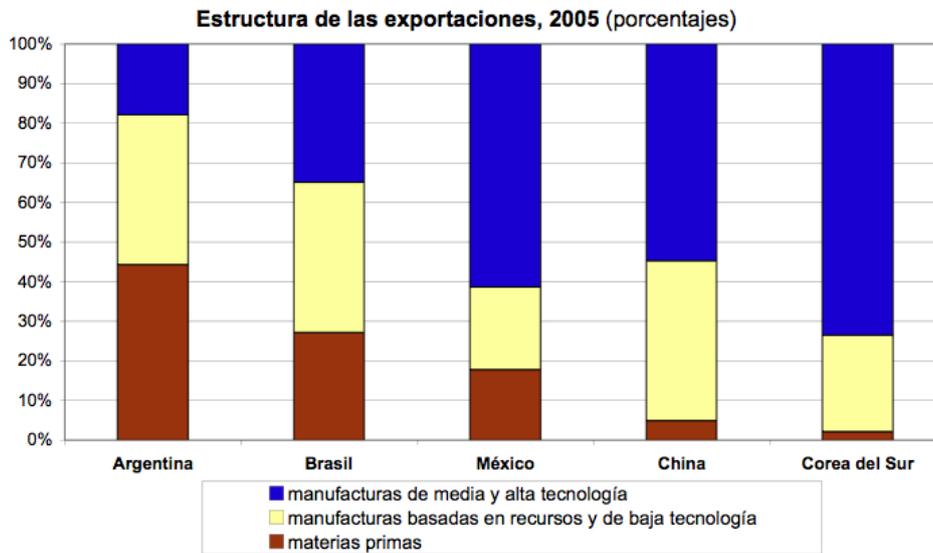
Gráfico 2

Participación en el Valor Añadido Manufacturero mundial, 1980-2008
(dólares constantes de 2000, porcentajes)



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de UNIDO

Gráfico 3



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de UNIDO

Gráfico 4

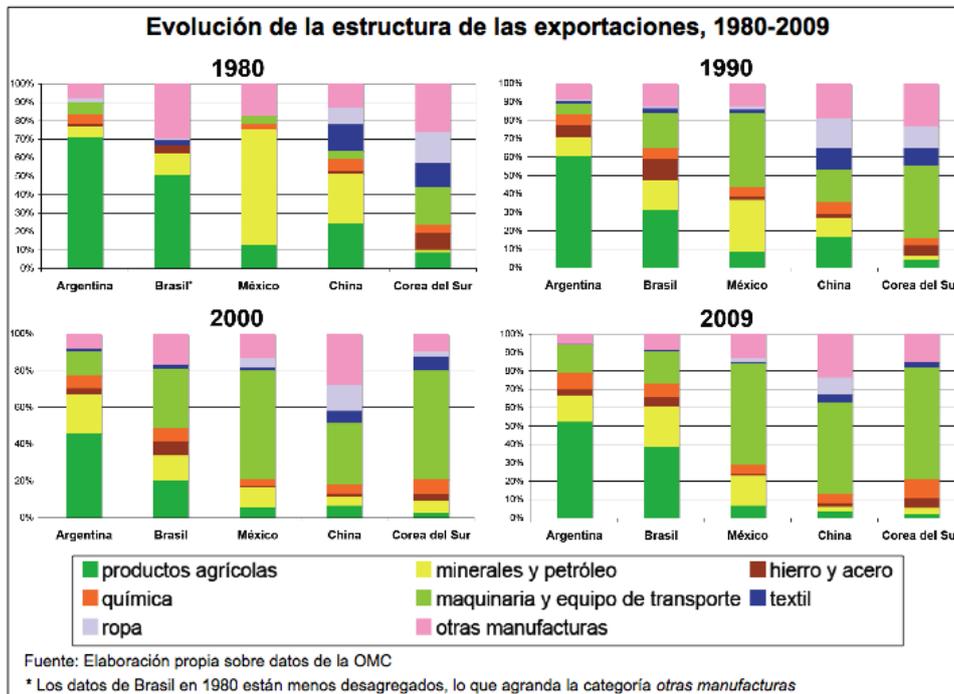
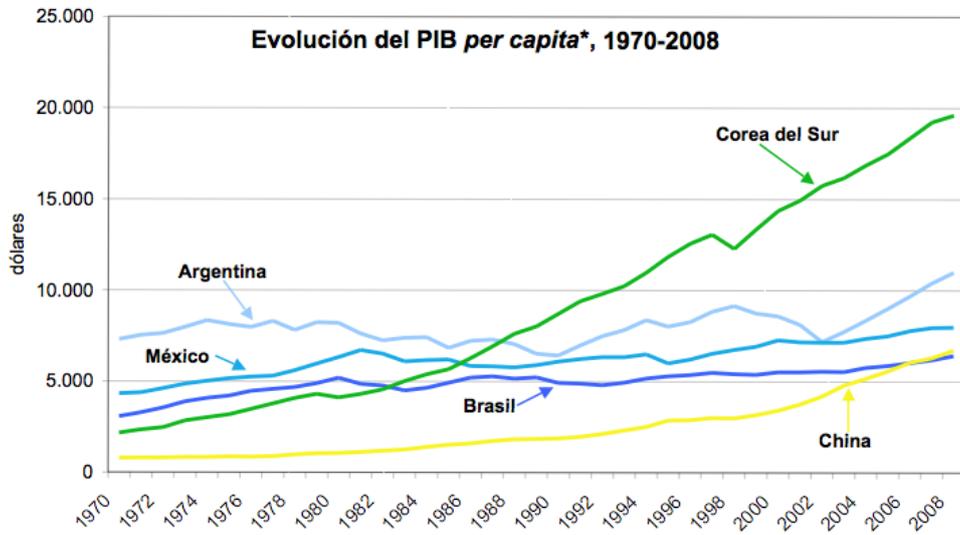
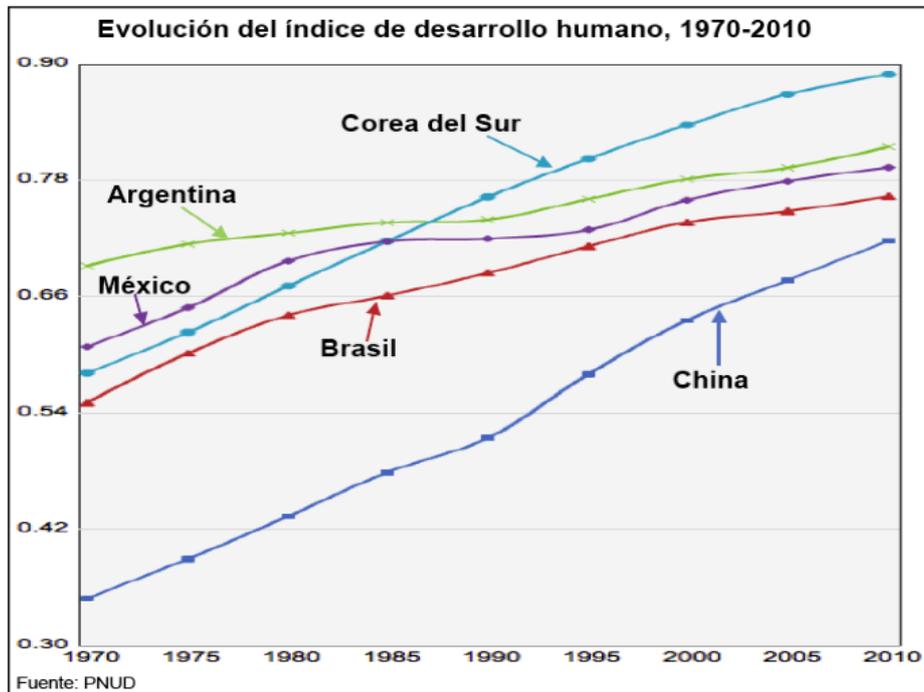


Gráfico 5



Fuente: Elaboración propia con datos de Angus Maddison
 * En Paridad de poder adquisitivo, dólares constantes Geary-Khamis de 1990

Gráfico 6



Fuente: PNUD