

Programa “Apoyo a los procesos de apertura e integración al comercio internacional”.
ATN/ME-9565-RG BID-FOMIN

“Estrategias de priorización de exportaciones: un análisis de experiencias exitosas”

Mg. Sc. Graciela Peri

Entidad Coordinadora: Fundación INAI

Abril de 2011



Master en Economía Agraria, Universidad Nacional del Sur, Doctoranda en Economía Internacional y Desarrollo Económico de la Universidad de Barcelona. Agradece la colaboración del Dr. Raúl Fiorentino y del Lic. Nicolás Lion, sin el apoyo de ambos, no hubiera sido posible la recolección y procesamiento de una vasta información.

Las opiniones y conclusiones presentadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y no reflejan necesariamente los puntos de vistas ni comprometen a las Instituciones y organismos financiadores que los auspician.

Presentación

El ***Programa de Inserción Agrícola*** fue creado para facilitar una mayor inserción económica de los países del MERCOSUR en el resto del mundo fortaleciendo la capacidad del sector privado agrícola del bloque para concluir y adaptar acuerdos comerciales, trabajando en forma conjunta con los negociadores en el aporte de información y análisis.

Participan de este proyecto la Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay junto al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Multilateral de Inversión (FOMIN). En la Argentina participan del proyecto la Sociedad Rural Argentina (SRA), la Fundación Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales (INAI), Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) y el Centro de la Industria Lechera (CIL). A su vez, la Federación Agraria Argentina (FAA) adhiere a través de un convenio de colaboración.

En el marco del Programa se han desarrollado múltiples actividades, desde seminarios, mesas de trabajo, programas de capacitación, hasta el diseño, recopilación y carga de dos bases de datos cruciales utilizadas en los análisis técnicos referidos a la inserción de los países del MERCOSUR en el comercio internacional y a las negociaciones internacionales en las áreas de acceso a los mercados y textos y fallos de la OMC.

Pero el “corazón” del Programa ha sido el módulo de Apoyo a la formulación de posiciones de negociación, donde, mediante la asistencia técnica a través de estudios técnicos, se contribuye a una mejor preparación de documentos de posición nacionales y regionales. La presente publicación es uno de los dichos documentos desarrollados en el marco del mismo.

En nombre del Programa de Inserción Agrícola agradecemos al autor por su esfuerzo y contribución y aspiramos a que a través de esta publicación, se difunda la importante y calificada información generada a todos los actores del sector agroalimentario.

Programa de Inserción Agrícola
Mayo de 2011

REPRESENTANTES DE LAS ENTIDADES EJECUTORAS:

**Sociedad Rural Argentina (SRA)
Instituto de Negociaciones Internacionales (INI)**

Vicepresidente de la SRA y Director del INI
Sr. Alejandro Delfino

Ing. Raúl Roccatagliata

**Fundación Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales
(INAI)**

Dr. Ernesto Liboreiro

Lic. María Marta Rebizo

Confederaciones Rurales Argentinas (CRA)

Lic. Juan Cruz Rey Kelly

Centro de la Industria Lechera (CIL)

Ing. Osvaldo Cappellini

Director Ejecutivo del Programa

Ing. Raúl Roccatagliata

Coordinadora del Programa

Lic. Leticia Tamburo

ÍNDICE

1. ANTECEDENTES	6
2. OBJETIVOS Y ESTRUCTURA DEL TRABAJO	9
3. MARCO TEÓRICO: desde el comercio internacional basado en la “dotación de factores” al comercio internacional basado en la “innovación”	12
3.1 El modelo del Heckscher - Ohlin sus alcances y limitaciones	12
3.2 La “nueva” teoría del comercio internacional	13
3.3 Nuevas formas del comercio internacional: el comercio intraindustrial	18
3.4 Conclusiones metodológicas útiles para este trabajo	20
4. CRITERIOS DE SELECCIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS EXPORTADORAS	21
4.1 Importancia de los países seleccionados en el comercio mundial.	21
4.2 Caracterización de las estrategias exportadoras	24
5. EVOLUCIÓN DE LAS ESTRATEGIAS POR PAÍSES, MECANISMOS DE PRIORIZACIÓN Y SU FUNDAMENTACIÓN	30
5.1 Los países vinculados con la estrategia “autónoma”.	30
5.2 Los países vinculados con la estrategia "activa, dependiente de las Inversiones Extranjeras Directas (IED).	46
5.3 Los países vinculados con la estrategia “pasiva, dependiente de la IED	51
5.4 Los países vinculados con la estrategia “reestructuración de las industrias de sustitución de importaciones”	73
6. EVOLUCIÓN DE LAS CANASTAS EXPORTADORAS DE LOS PAÍSES SELECCIONADOS Y SU VINCULACIÓN CON LAS ESTRATEGIAS EXPORTADORAS	109
6.1 Análisis de las canastas exportadoras según la categoría tecnológica de los productos exportados	109
6.2 Correlación entre las estrategias de comercio exterior, los sectores productivos priorizados y la estructura de las exportaciones en los países seleccionados	116
7. ESTRATEGIAS EXPORTADORAS ARGENTINAS, MECANISMOS DE PRIORIZACIÓN Y SUS FUNDAMENTOS	133
7.1 Evolución de las estrategias exportadoras iniciales y su impacto en el patrón de desarrollo de la economía argentina	133
7.2 El modelo de convertibilidad y la apertura externa	141
7.3 La posconvertibilidad, ¿modelo ISI o modelo de apertura externa?	145
7.4 Estrategias de priorización y su fundamentación	149
8. REFLEXIONES FINALES	159
BIBLIOGRAFIA	167

1. ANTECEDENTES

La participación de Argentina en el comercio internacional se viene reduciendo considerablemente desde el año 1948. En dicho año la participación era de un 2,8% y en menos de cuarenta años (1987) apenas llegaba al 0,25%. Después de un leve aumento, en los últimos 15 años dicha participación se encuentra estancada en torno a un 0,4%, llegando en el 2009 al 0,5%¹ seguramente como resultado de la caída relativa en la participación de los principales exportadores mundiales (sobretudo EE.UU. y algunos países de la UE) muy afectados por el impacto de la crisis financiera de fines del 2008. Si se consideran las dos puntas del lapso de estudio (1948-2008) Argentina, junto con Sudáfrica, son los dos países que peor desempeño han tenido en el mundo, con las mayores tasas de disminución de sus participaciones en el comercio mundial.

Prevalece la hipótesis de que esta disminución se vincula con los desaciertos en las “modalidad de inserción” de la economía argentina en el comercio mundial y que esta última está determinada por la debilidad de la política económica prevaleciente en el país para crear bases sólidas de desarrollo de sectores productivos que presentan mayor dinamismo en el comercio mundial. Esta debilidad no solamente ha creado innumerables conflictos y frustraciones en el país, sino que ha dificultado enormemente el desarrollo de potencialidades, y ha gestado inconvenientes de cierta envergadura al momento de negociar internacionalmente.

En este último sentido, después de una década de experiencias referidas a la inserción de Argentina en el comercio agrícola internacional y en las negociaciones comerciales internacionales, se ha observado que tanto el potencial de inserción de los productos agroindustriales como de las negociaciones sobre dichos productos, están indisolublemente ligadas a las prioridades gubernamentales que se asignan al conjunto de los productos del nomenclador arancelario. Esta realidad quedó plasmada en dos estudios

¹ Datos estadísticos estimados de participación de las exportaciones por países, en valor en el total mundial (2009) según www.trademap.org.ar, International Trade Centre, Estadísticas de Comercio para el desarrollo internacional de las empresas.

anteriores realizados² en el marco del Programa de Inserción Agrícola - ATN/ME-9565 AR BID FOMIN (Peri, 2008 y 2010). Se señala, sin embargo, que a pesar de la importancia de este tema, las modalidades de inserción de Argentina en el comercio mundial y cómo impulsar dicho proceso no han sido temas de suficiente debate ni estudio en Argentina.

El análisis de experiencias exitosas puede contribuir significativamente. Tanto Uruguay como Chile están mejorando sus respectivas inserciones internacionales, y a partir de allí enfocan sus negociaciones internacionales, con apoyos gubernamentales en aproximadamente cinco productos en el caso del primero y de una decena en el caso del segundo. En el caso de Brasil, su estrategia de inserción está plasmada en “Estratégia brasileira de exportacao 2008 - 2010”³

En el caso de los “dragones” asiáticos su inserción internacional estuvo dada por una priorización de bienes y servicios que siguió el ejemplo de los consensos entre el MITI y los conglomerados japoneses (keiretsus) después de finalizada la 2ª Guerra mundial. Corea del Sur que definió sus prioridades a partir de consensos logrados entre el gobierno nacional y las redes de PYMES (chaebol), después de terminada la guerra de Corea. Malasia, por su lado, ha redefinido en pocas décadas las prioridades de bienes y servicios a impulsar en por lo menos tres veces.

Estos países han logrado mejorar su inserción en el comercio a través de estrategias deliberadas de promoción de sectores y productos específicos. Sin embargo, desconocemos qué criterios utilizaron para definir tales prioridades y cómo construyeron los consensos para definir las prioridades conjuntamente los sectores público y privado, más allá de las definiciones genéricas en términos de políticas macroeconómicas, de educación, investigación y desarrollo, etc.

² Peri Graciela “Prioridades de las Políticas de Comercio Exterior de Argentina” y “Cadenas de producción. Análisis de protección relativa”. Programa de Inserción Agrícola - ATN/ME-9565 AR BID FOMIN. Ver en http://www.insercionagricola.org.ar/documentos_técnicos_finalizados.php y http://www.inai.org.ar/sitio_nuevo/publicaciones

³ Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1220468182.pdf

La selección de los bienes y servicios que conforman la canasta exportadora del país en manos del mercado únicamente puede parecer razonable para economías del tamaño de los EE.UU. o algunos países de la Unión Europea⁴. En general las economías intermedias, como es el caso de muchas de las economías latinoamericanas, siguen afianzando el modelo exportador sobre el desarrollo de sus ventajas comparativas estáticas asentadas sobre los recursos naturales.

De todos modos, países como Chile, Uruguay y Argentina han comprendido que, una estrategia limitada a los productos originados en los recursos naturales, incluso mejorándoles complejidad tecnológica y valor agregado, no es suficiente. El fenómeno de la globalización y de la competitividad en los mercados internacionales hace necesario incentivar una matriz exportadora más completa, que responda a la diversidad de demandas de nuevos productos más diferenciados y de “mayor calidad”. Sin embargo se trata de países en desarrollo, en que las dotaciones factoriales son una limitante, y en los cuáles hay que decidir estrategias de priorización de sectores exportadores.

Por lo tanto, y con particular referencia a Argentina, acordar una estrategia de selección de sectores prioritarios que le permitan mejorar su inserción en el comercio mundial, y de este modo contribuir a aumentar el nivel de vida de toda la población, es un objetivo todavía no logrado. Aquí es donde se plantean algunos interrogantes ¿cuáles deberían ser las estrategias de priorización?, ¿qué criterios deberían tenerse en cuenta para identificar los sectores productivos o productos a los que se decide promocionar? y ¿cómo lograr los acuerdos entre los sectores público y privados?

Es en este punto donde las experiencias de otros países de niveles de desarrollo parecido o aún menores, pueden ayudarnos a discernir criterios y modalidades de inserción internacional, que pueden ser aprovechadas a su vez en las negociaciones internacionales.

⁴ Aunque aún ellos impulsan apoyos significativos para las actividades aeroespaciales, biotecnología, agricultura, etc.

2. OBJETIVOS Y ESTRUCTURA DEL TRABAJO

El objetivo general del presente trabajo es contribuir al debate sobre el perfil más adecuado de inserción de la Argentina en el comercio mundial, las estrategias de priorización y los acuerdos público-privados que le pueden ayudar a ganar mayor participación en los mercados externos con continuidad, dinamismo sostenido, mayor desempeño exportador y evolución en la complejidad exportadora.

Para lograr el objetivo final se han pautado los siguientes objetivos específicos:

- a) Identificar las metodologías usadas y los criterios que se tuvieron en cuenta a la hora de seleccionar “los sectores y productos ganadores” en un conjunto seleccionado de países exportadores exitosos, todos ellos pertenecientes, al menos al tiempo de iniciación de sus esfuerzos exportadores exitosos, al grupo de países de “ingresos medios” (países en vías de desarrollo con una base industrial comparativamente sólida).
- b) Analizar si las estrategias de priorización surgieron de mecanismos de decisión gubernamental o de consensos entre sector público y privado, y en qué medida se tuvieron en cuenta objetivos macroeconómicos, sociales o de integración con otros países.
- c) Investigar qué es lo que se está realizando en Argentina en esta materia. Interesa conocer, particularmente, si en el sector público (ministerios de economía, industria y relaciones exteriores) existe una idea explícita sobre el perfil que se le quiere dar a la inserción de Argentina en el comercio mundial, y si se está trabajando en alguna estrategia de inserción para el país o, al menos, en la identificación de sectores con potencial para exportar. También es útil conocer si existen experiencias y trabajos en este sentido elaborados en los sectores privado y académico.
- d) Evaluar si la metodología de trabajo utilizada en estos países, aún reconociendo las fuertes especificidades que puedan existir, puede ser adaptable a la realidad argentina, y si los criterios definidos para seleccionar los bienes y servicios sirven como experiencias útiles para nuestro país.

El trabajo se estructura en siete capítulos:

(a) En los capítulos primero y segundo se enuncian los antecedentes, objetivos y estructura del trabajo.

(b) En el capítulo tercero se desarrolla en forma breve el marco teórico, en el cual se discute si aún son explicativas de la realidad las teorías tradicionales del comercio internacional basadas en la elección de sectores exportadores de acuerdo a la dotación de factores existentes en cada país (al estilo Heckscher-Ohlin) o por el contrario, han sido ampliamente superadas por las “nuevas teorías” basadas en los rendimientos a escala, la innovación tecnológica, la relocalización de procesos productivos y los aportes institucionales como determinantes de los sectores competitivos dinámicos en el comercio exterior. Como corolario se comentan las relaciones entre estas teorías y los desarrollos actuales del comercio internacional en algunos países.

(c) En el capítulo cuarto se caracterizan las estrategias exportadoras exitosas conducidas por un conjunto seleccionado de países en desarrollo, clasificados en cuatro categorías, de acuerdo a la clasificación propuesta por Lall (2000)⁵.

(d) En el capítulo quinto se describe la evolución de dichas estrategias en cada uno de los países en desarrollo seleccionados, se señalan los mecanismos de priorización de sectores productivos o “cadenas de valor” y los fundamentos que se han tenido en cuenta en dicha selección.

(e) En el capítulo sexto se analiza, en la sección primera, la evolución de las canastas exportadoras de los países en desarrollo seleccionados (1985-2009) de acuerdo a la categoría de tecnología de los productos exportados (primarios, manufacturados con base en los recursos naturales, manufacturados de baja tecnología, de tecnología intermedia, y de alta tecnología); en tanto que en la sección segunda se evalúa la correlación existente entre los sectores priorizados (identificados en el capítulo cuarto sección segunda) en los países seleccionados, si los hubo, y la evolución de las estructuras exportadoras de esos países en el periodo señalado.

⁵ Sanjaya Lall (2000), *Desempeño de las exportaciones, modernización tecnológica, estrategias en materia de inversiones extranjeras directas (IED) en las economías de reciente industrialización de Asia, con especial referencia a Singapur*, Serie Desarrollo Productivo 88, CEPAL, S. de Chile, octubre 2000.

(e) En el capítulo séptimo se describen brevemente, en la sección primera y segunda, las estrategias exportadoras adoptadas por Argentina, en las etapas del modelo de sustitución de importaciones (1930-1990) y de apertura externa (1990-2009), y los sectores que han sido “priorizados”, si los hubo. En la sección tercera, en base a artículos periodísticos, a entrevistas con actores “clave” vinculados al comercio exterior y a las negociaciones internacionales, y trabajos de investigación existentes, se analizan las estrategias de apoyo a la competitividad exportadora de Argentina en la actualidad, se señalan los criterios de selección de sectores productivos y/o cadenas de valor que se están trabajando, y se identifican los mecanismos de coordinación pública y público-privada que se están utilizando.

(f) En el capítulo octavo y último se reflexiona sobre la existencia de compatibilidades entre las estrategias argentinas y aquellas adoptadas por los países exitosos seleccionados o, por el contrario, si se vislumbran “nuevas modalidades” en las estrategias elegidas por las políticas público-privadas argentinas. Se agregan algunas apreciaciones sobre las perspectivas del desempeño exportador de los sectores priorizados en Argentina.

3. MARCO TEÓRICO: desde el comercio internacional basado en la “dotación de factores” al comercio internacional basado en la “innovación”

3.1 El Modelo de Heckscher-Ohlin, sus alcances y limitaciones

La forma más tradicional de explicar la especialización o “priorización” de sectores productivos más ventajosos como base del intercambio entre países tiene como punto de partida las diferencias en las dotaciones de factores productivos explicitada en el Modelo de Heckscher-Ohlin (HO). Según este modelo las diferencias en el comportamiento exportador de los países están determinadas por: (a) por las distintas intensidades de factores que se requieren en la producción de los distintos bienes; y (b) las también distintas proporciones en cuanto a disponibilidad de factores en cada país. De acuerdo con lo anterior, en un entorno caracterizado por homogeneidad tecnológica a nivel internacional (idénticas tecnologías aplicadas en todos los países para la producción de un mismo producto) los países elegirían como conveniente a sus intereses producir aquellos productos que utilizan el factor que el país tiene en abundancia y obtener por vía del comercio internacional aquéllos otros que requieren en su producción el factor que les es escaso.

Esta sencilla formulación del comercio internacional, basada aún en las ventajas comparativas de tipo clásico, encierra dos propuestas de análisis interesantes:

(a) El comercio internacional *no es en realidad solamente “intercambio de bienes”, pues debe interpretarse como el intercambio indirecto de factores de la producción incorporados en cada bien*, lo cual da por tierra con la formulación de las teorías tradicionales sobre la inmovilidad de determinados factores de la producción. Es así como los países que se especializan en la exportación de bienes agrícolas por tener en abundancia buenas tierras, benefician al resto del mundo con el factor tierra incorporado en dichos bienes, que en la teoría tradicional era un factor “no transable”.

(b) Los precios de los factores “incorporados” abundantes que integran los productos transables tienden a subir con el desarrollo del comercio

internacional, debido a la mayor demanda que implica su participación en el mismo, en tanto que el uso de los factores escasos tiende a verse desplazado por la importación de otros países (donde dicho factor es abundante), por lo que el desarrollo del comercio conduce a una caída de su precio. El resultado es que la distribución de rentas de los factores se modifica a favor de los factores abundantes provocando resistencias por parte de los propietarios de los factores menos favorecidos por el comercio internacional, que reclaman así medidas de protección. Los ejemplos más nítidos de esta afirmación los encontramos en las presiones de los sectores agrícolas de la UE que tienden a reducir las importaciones agropecuarias que acceden a este bloque y en la de los sindicatos de trabajadores menos calificados de los países industrializados, que dificultan la entrada de bienes producidos en los países asiáticos con bajos salarios (“dumping social”).

Las limitaciones del modelo de HO, encontradas en el campo de la aplicación empírica, se vinculan con (a) el hecho de que los precios de los factores en general *no se igualan* a nivel internacional y (b) con la percepción de que las tecnologías *no son similares* entre países en la producción de los bienes, son supuestos sumamente restrictivos. En efecto, en relación a los precios de los factores muchas veces se acentúan las diferencias a nivel internacional y en relación a la intensidad de uso de los factores en la producción de un bien no es tan claro que la misma pueda estar determinada de antemano, hay bienes que tienen la posibilidad de ser producidos con uso intensivo de capital o de mano de obra (es decir en forma artesanal o mecanizada) según las circunstancias, y finalmente, los países desarrollan tecnologías diferentes con productividades disímiles.

3.2 La “nueva” Teoría del Comercio Internacional

En la actualidad el modelo de HO basado en las ventajas comparativas estáticas proveniente de las dotaciones de factores como forma explicativa de la especialización de los países, ha quedado superado por las llamadas “ventajas competitivas dinámicas” o adquiridas provenientes de la innovación tecnológica, de las economías de escala, de la formación o calificación de los recursos humanos, y del papel del estado y de las instituciones.

La “nueva” teoría del Comercio Internacional basada en las ventajas competitivas dinámicas adquiere mayor peso, sobretudo en los países en desarrollo de mayor éxito exportador, donde las dotaciones factoriales “propias” o endógenas parecen haber perdido incidencia como formas explicativas de las pautas cambiantes de la especialización o priorización de los sectores productivos, verificadas en las últimas décadas.

Las innovaciones tecnológicas

El hecho que las tecnologías que incorporan las innovaciones sean “transferibles” internacionalmente, ha permitido que los países en desarrollo se beneficien de las inversiones en I+D realizadas por los países industrializados. Estos países inicialmente exportadores de productos novedosos con tecnología “high tech” transfieren a los países en desarrollo, especializados en sectores vinculados a los recursos naturales o a la mano de obra barata, las recientes innovaciones incorporadas a los procesos y a los productos.

La reproducción masiva de dichos productos pasa a realizarse en forma masiva en los países en desarrollo con salarios más bajos y costos menores.⁶ Corea del Sur y Taiwán, son un buen ejemplo al respecto, pues inician sus actividades vinculadas con la industrialización exportadora produciendo bienes de tecnología sencilla (textiles, calzado, juguetes) para pasar a priorizar sectores de alta tecnología, primero en base a la “ingeniería inversa” (“reverse engineering”) y a la imitación tecnológica hasta adquirir “el conocimiento” para realizarlos con tecnología propia.

Las economías de escala

La liberalización o apertura irrestricta al comercio internacional por parte de la mayoría de los países en desarrollo a partir de la década del 90, y al mismo tiempo el inicio o bien el fortalecimiento de procesos de integración y acuerdos comerciales como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR, 1989); el Área de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, 1993), la Comunidad Andina (CAN, 1994); la Asociación de Países del Sudeste Asiático (ASEAN, 1999); el Área de Libre Comercio del Sur de Asia (SAFTA), y el Acuerdo entre los Países

⁶ Vernon (1966) plantea esta situación en la “teoría del ciclo de producto”.

del Pacífico de América, Asia y Oceanía (APEC), han dado lugar a la ampliación de mercados y la posibilidad del aprovechamiento de las economías de escala. Escapar a las restricciones de los mercados domésticos pequeños fue el “impulso exportador” que privilegiaron muchos países en desarrollo al momento de planificar las ofertas exportadoras.

La ampliación de los mercados permite obtener reducciones en los costos unitarios asociados a la producción en gran escala, es una fuente de utilización de los recursos en forma más eficiente que permite o bien aumentar los beneficios o reducir los precios, y como consecuencia aumenta la competitividad frente a terceros países. Las causas principales de la importancia adquirida por las economías de escala se vinculan con la creciente inversión en IyD y con las políticas de promoción comercial. La inversión en IyD produce tecnología de avanzada aplicable a procesos y productos y que además debe ir acompañada de políticas de promoción (marketing) en los mercados externos. Ambos procesos (IyD + promoción) son extremadamente costosos e independientes de las cantidades producidas, por lo que se convierten en “costos fijos”, que solo se reducen sustancialmente si pueden repartirse en un buen número de unidades producidas y vendidas en los mercados.

Una fuerza que contrarresta las economías de escala es la producción de bienes “diferenciados” que cada vez más requieren los consumidores de los países industrializados y los países en desarrollo cuando en éstos van aumentando los niveles de ingresos. La preocupación por ganar tamaño de mercado permite a las empresas poder simultáneamente diversificar más los productos de su canasta exportadora y aprovechar las economías de escala.

La formación de recursos humanos

La formación de los recursos humanos es un factor indiscutible de crecimiento económico, determinante de los aumentos en la productividad del capital. Con la aceleración de la inversión en IyD, la difusión de las tecnologías de la información y la intensificación de la competencia global, el desarrollo de los recursos humanos se ha convertido en una tarea cada vez más urgente. La preocupación de la sociedad por los patrones de capacitación necesarios para

competir en la industria manufacturera moderna se han modificado, y con ellos las herramientas y las estructuras necesarias para lograrlo. Como especifica Sanjaya Lall (2000)⁷ “En el contexto tradicional, el desarrollo industrial sólo requería mejorar la cantidad y la calidad de la escolaridad primaria y la educación técnica básica y alentar todo tipo de capacitación en el empleo. En el nuevo entorno competitivo es preciso hacer mayor hincapié en la capacitación especializada de alto nivel, asegurando un contacto estrecho entre la educación y la industria a fin de evaluar y comunicar las necesidades que vayan surgiendo”. Los gobiernos de Corea y Taiwán realizan a partir de políticas educativas una planificación activa de la oferta educativa incorporando los requerimientos del sector productivo. En la primera fase del desarrollo industrial de estos países se puso un especial énfasis en la formación de técnicos para la asimilación de la tecnología extranjera (“reverse engineering”), y en las fases posteriores en la formación de profesionales y científicos capaces de generar innovaciones propias.

El papel del Estado y las Instituciones

La argumentación del papel del Estado en la provisión de los incentivos adecuados, un marco jurídico y político estable, con seguridad jurídica para los contratos y las inversiones, ausencia de corrupción, y coordinación con las instituciones privadas, es indiscutible que marca diferencias en las posibilidades de ganar competitividad en los mercados externos.

El papel de la política activa de los gobiernos de los países asiáticos en general, coordinando y subsidiando decisiones de inversión, además de una política de estabilidad macroeconómica, donde se destaca como central el manejo del tipo de cambio dentro de valores realistas, son decisivas para dar orientación a las estrategias exportadoras (Rodrick, 1995)⁸. La implicación sería que los países que quieran “imitar” el éxito del Este de Asia deberían implementar el modelo completo y no meramente la apertura externa.

⁷ Sanjaya Lall (2000) op. cit. pie de página 5

⁸ Rodrick Dani (1995) “ Getting interventions right: how South Korea and Taiwan grew rich”, Economic Policy, abril 1995, (págs 53-107)

La segmentación de la cadena de valor o “relocalización (outsourcing)”

Un número creciente de empresas multinacionales utilizan “la segmentación o partición” de sus procesos productivos entre plantas situadas en diferentes países, buscando ganar rentabilidad y competitividad en el comercio internacional. La consideración de estos procesos de deslocalización (outsourcing) obedecen a diversas razones: (a) la búsqueda de factores de la producción a precios más convenientes de forma de reducir costos de producción; (b) la necesidad de insumos intermediarios escasos o inexistentes en algunos países; (d) sortear las barreras arancelarias y otros obstáculos comerciales; (e) reducir los costos de transporte; (f) regulaciones favorables.

Esta estrategia de producción que ha favorecido la “multinacionalización” de la actividad manufacturera en un número creciente de empresas ubicadas en diferentes países cambia la naturaleza del comercio internacional (Lipietz, 1982 y 1993). En la mayoría de los casos sólo se transfieren a los países en desarrollo, de menores salarios y abundancia de recursos naturales, los procesos de “ensamblado o embalaje” que pueden ser realizados a bajo costo. Las actividades centrales, de diseño y de IyD, con un peso importante de trabajadores cualificados, son realizadas en los países desarrollados.

Una de las formas más usuales de localización de las empresas multinacionales buscando abaratar costos son las zonas libres (llamadas Zonas de Procesamiento de Exportaciones ZPE, Zonas Francas ZF o Zonas Económicas Especiales ZEE) que se encuentran por lo general ubicadas en áreas estratégicas de los países en desarrollo (zonas costeras o próximas a zonas de abastecimiento de materias primas estratégicas) donde se otorgan privilegios importantes en materia de infraestructura, financiamiento a tasas subsidiadas, exenciones impositivas y otros instrumentos de apoyo.

El debate del papel de las empresas multinacionales y los efectos socioeconómicos y ambientales del fenómeno de ruptura de la cadena de valor es causa de preocupación a nivel mundial y ha suscitado más de un conflicto en las relaciones internacionales.

En países como Malasia y Tailandia el principal instrumento para la promoción de exportaciones fue la creación de zonas de procesamiento de exportaciones (ZPE) o de Zonas de Promoción de Inversiones (ZPI) para la radicación de empresas transnacionales orientadas al mercado externo. Además se otorgó una variada gama de incentivos fiscales aún en muchos casos superior a los otorgados a las empresas domésticas. La forma que asumió la IED en Malasia y Tailandia generó, sin embargo, estructuras productivas relativamente desintegradas debido a que las empresas transnacionales privilegiaron modalidades productivas de ensamblaje (intensivas en trabajo) con pocos encadenamientos hacia el resto de la economía. El resultado ha sido la conformación de “enclaves” de montaje de productos exportables de alta tecnología no originarios de los países donde son elaborados.

3.3 Nuevas Formas del comercio internacional: comercio intraindustrial

En las últimas décadas se ha hecho evidente que las teorías del Comercio Internacional basadas en las ventajas comparativas determinadas por dotaciones de factores, o productividades diferentes que explicaban un intercambio internacional de productos disímiles han perdido vigencia. El caso típico del intercambio entre Norte-Sur, países desarrollados productores y exportadores de productos manufacturados, y los países en desarrollo productores y exportadores de productos primarios, es el mejor ejemplo de los flujos comerciales que caracterizaron los años anteriores a la primera y segunda guerra mundial y que se conoce como “comercio interindustrial”.

A partir sobretodo de finales de los 70 y hasta la actualidad más del 60% del comercio internacional se realiza entre países relativamente similares en estructuras productivas que intercambian productos semejantes. Este tipo de comercio denominado “comercio intraindustrial” refleja los flujos comerciales que tienen lugar entre países en productos sustitutos perfectos o cuasi perfectos (automóviles, electrodomésticos, productos químicos, etc., de diversas marcas o diseños) que responden a la demanda por productos diferenciados de las economías modernas. Inicialmente este intercambio se realizó entre países industrializados, a partir de los 90 se ha hecho cada vez

más frecuente entre los países en desarrollo, que además de intercambiar sustitutos, añaden el intercambio de insumos o partes, a través del “comercio intra-firma” característico de la fragmentación o ruptura de la cadena de valor explicada en el apartado anterior.

El comercio intraindustrial puede tomar dos características; ser: (a) intraindustrial horizontal” cuando los países intercambian productos de similares precios y calidades (sustitutos perfectos) sobre la base de la heterogeneidad de gustos de los consumidores o preferencias por determinadas características. Es decir el consumidor elegirá de acuerdo a cuanto más cerca o más lejos el producto responda al “modelo ideal” que se ha forjado mentalmente (seguramente bajo la influencia de la propaganda o promoción realizada por la empresa); (b) intraindustrial vertical cuando los países intercambian productos semejantes pero de distintas calidades que surgen de la intensidad del capital o de la eficiencia de la tecnología utilizada en su elaboración.

En el comercio intraindustrial vertical los países más avanzados tecnológicamente y con abundancia de capital físico y recursos humanos calificados tienen ventajas en la producción de bienes de alta calidad, mientras los países menos avanzados tecnológicamente y con abundancia de trabajo no calificado, producen los mismos bienes pero en variedades de menor calidad.

Nuevamente la dotación de factores asimilables al modelo de HO surge como determinante del comercio intraindustrial vertical que ha caracterizado el intercambio entre los países asiáticos. En forma de ejemplo la producción manufacturera de China ha priorizado la exportación de productos con baja tecnología y trabajo intensivos de menor calidad (prendas de vestir, calzado sport, relojes) mientras Francia continúa con los diseños de alta moda en prendas de vestir, Italia elabora calzado de cuero de alta calidad, y Suiza es famosa por los relojes de marcas de superior calidad.

3.4 Conclusiones metodológicas útiles para este trabajo.

Las dotaciones de factores productivos convencionales (abundancia relativa de recursos naturales y de mano de obra en cada país, que explican la ventaja comparativa “estática” del mismo) continúan también explicando o bien una parte de la composición de las exportaciones del mismo o bien aspectos relevantes de su estrategia de comercio exterior. Esta parte o proporción (y por extensión su contribución a la estrategia de comercio exterior) se ha reducido con el transcurso del tiempo y dicha reducción ha sido mayor en aquellos países preocupados por la creación de ventajas competitivas dinámicas.

Éstas últimas están vinculadas principalmente con la inversión en intangibles (IyD en procesos y productos, políticas de promoción comercial), con el diseño de políticas privadas (la re-localización productiva como factor de desarrollo competitivo a nivel internacional), con la formulación de políticas públicas (fiscales, cambiarias, etc.) y con el impacto de las mayores escalas productivas, en buena medida vinculado con los tres factores anteriores.

En la medida en que los procesos de intercambio comercial se tornan más complejos, las ventajas competitivas dinámicas pasan a gravitar mucho más que las estáticas en el desempeño comercial externo. Es por ello que el análisis de las mismas debe ser privilegiado en un estudio que, como el presente, se vincula con la búsqueda de factores de éxito en relación a dicho desempeño.

4. CRITERIOS DE SELECCIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS EXPORTADORAS

4.1 Importancia de los países seleccionados en el comercio mundial

Los países en desarrollo que han sido seleccionados para este estudio (China, Corea del Sur, Hong Kong, Singapur, México, Taiwán, India, Malasia, Brasil, Tailandia, Chile) se encuentran entre aquéllos que muestran los siguientes dos atributos: (a) un aumento significativo en su participación en el valor del comercio mundial; (b) incrementos importantes en las tasas de crecimiento anual de sus exportaciones e importaciones en las últimas décadas. En la década del 50', la mayoría de los países en desarrollo, inician procesos de industrialización basados en políticas proteccionistas, de escasa apertura externa que se reflejan en general en una caída en sus tasas de participación en el comercio mundial hasta 1980. En los países seleccionados se puede observar esta tendencia decreciente, que en el caso de Corea del Sur y Taiwán se revierte una década antes debido a la adopción más temprana de políticas de liberalización económica basadas en una estrategia orientada a la industrialización exportadora.(cuadro n° 1 y gráfico n° 1).

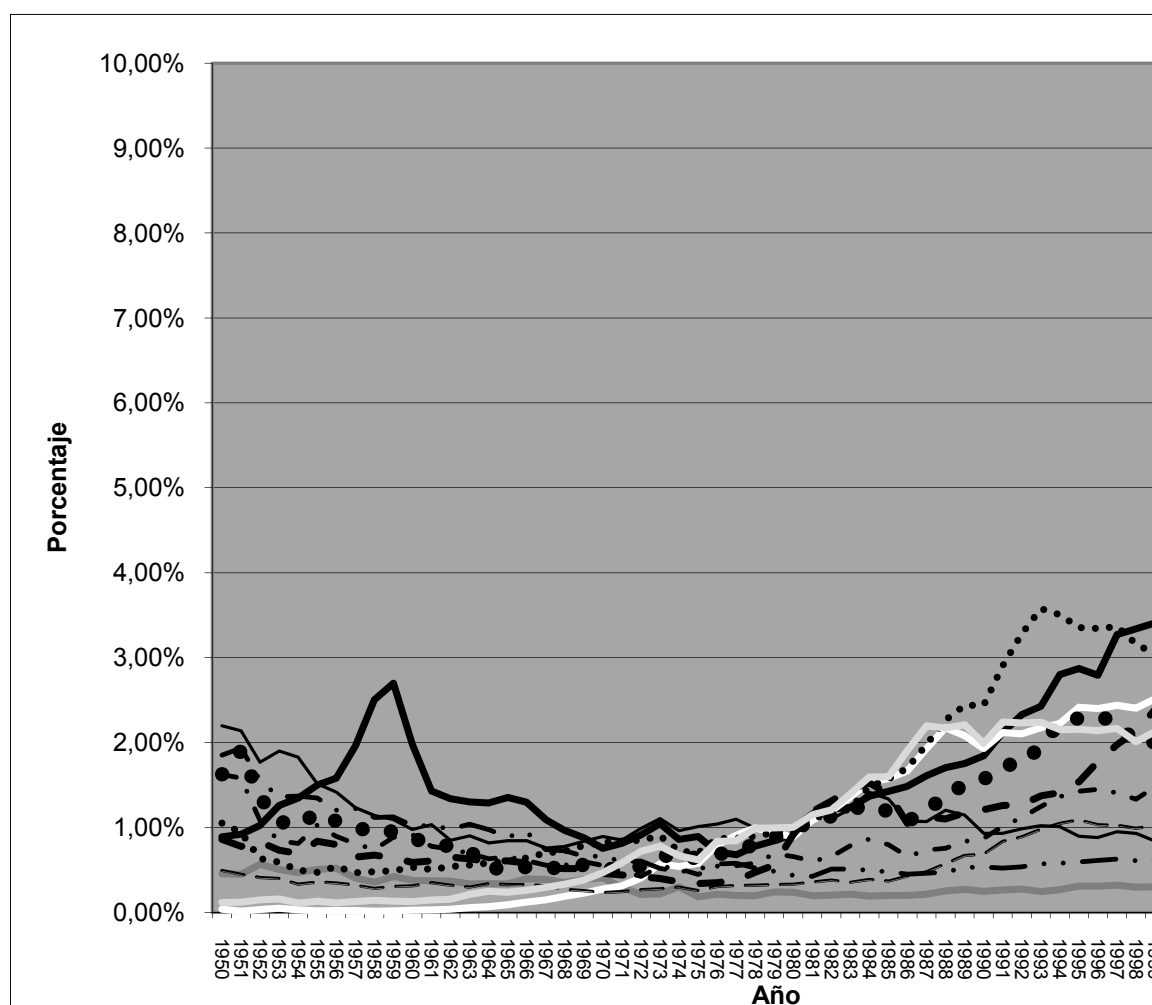
Los porcentajes de participación en el comercio mundial de los países seleccionados descienden a valores muy bajos (entre el 0% y el 1%) hasta 1980. A partir de la década del 80 y más pronunciadamente en la década 1990-2000, todos experimentan una tendencia creciente, sobresaliendo los países del Este Asiático y Méjico. Esta alza en la participación en el comercio mundial tiene componentes exógenos a los países seleccionados como lo fueron la intensificación de la globalización a nivel mundial, la aparición de la OMC, la profundización de los procesos de integración, y en general una estabilidad económica y política acompañada de mayor demanda por parte de los países industrializados. Sin embargo como mostraremos en los apartados ulteriores también han existido componentes endógenos en cada uno de los países en desarrollo seleccionados, que tienen que ver con las políticas de apertura y el diseño de estrategias y políticas públicas, concertadas en varios casos con los sectores empresarios más dinámicos, que orientaron los procesos de “industrialización exportadora”.

Cuadro N° 1. Evolución de la participación de los países seleccionados en el valor del comercio mundial (1950-2009, en %)

PAIS/AÑO	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2005	2009
China	0,9%	2,0%	0,8%	0,9%	1,8%	3,9%	7,3%	9,7%
Corea del Sur	0,0%	0,0%	0,3%	0,9%	1,9%	2,7%	2,7%	2,9%
Hong Kong	1,1%	0,5%	0,8%	1,0%	2,4%	3,1%	2,8%	2,6%
Singapur	1,6%	0,9%	0,5%	1,0%	1,6%	2,1%	2,2%	2,2%
México	0,9%	0,6%	0,5%	0,9%	1,2%	2,6%	2,0%	1,8%
Taiwán	0,1%	0,1%	0,5%	1,0%	2,0%	2,3%	1,9%	1,6%
India	1,9%	1,0%	0,7%	0,4%	0,5%	0,7%	0,9%	1,3%
Malasia	1,6%	0,9%	0,6%	0,7%	0,9%	1,5%	1,3%	1,3%
Brasil	2,2%	1,0%	0,9%	1,0%	0,9%	0,9%	1,1%	1,2%
Tailandia	0,5%	0,3%	0,2%	0,3%	0,7%	1,1%	1,0%	1,2%
Chile	0,5%	0,4%	0,4%	0,2%	0,2%	0,3%	0,4%	0,4%

Fuente: Elaboración propia en base datos UNCTAD

Gráfico N° 1. Evolución de la participación de los países seleccionados en el comercio mundial (1950-2009, en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base datos UNCTAD

Entre el 2000-2009, continua la tendencia al crecimiento en China, Corea del Sur, India, Brasil y Tailandia. Se destaca sobretudo el extraordinario aumento de China que ha pasado a detentar el porcentaje de participación más alto en el comercio mundial. Otros países mantienen su participación como Singapur y Chile, mientras un grupo formado por Hong Kong, Méjico, Taiwán y Malasia muestran una leve tendencia decreciente. En general se observa una caída del 2008 al 2009 como respuesta a la profunda crisis financiera de los países industrializados con una rápida recuperación posterior.

En todos los casos las tasas de crecimiento entre décadas más altas se experimentan a partir de 1970 en adelante, los únicos casos de anticipación son Corea del Sur y Taiwán que ya presentan crecimientos espectaculares una década antes. Brasil es el único país que muestra un rezago manifiesto hasta mediados de los 90 y recién consigue mostrar tasas positivas a partir del 2000. La caída de las tasas es pronunciada la última década para algunos países como Hong Kong, Méjico, Taiwán, y Malasia, el resto mantienen tasas positivas: China, Corea del Sur, India, Brasil, Tailandia y Chile, o levemente negativa como Singapur.

Cuadro N° 2. Tasa de crecimiento de la participación de los países seleccionados en el comercio mundial (1950-2009, en porcentaje)

Tasa de crecimiento							
PAIS/AÑO	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2005	2005-2009
China	122,5%	-61,9%	21,7%	100,8%	109,8%	87,7%	33,4%
Corea del Sur	-33,8%	1009,0%	225,1%	117,3%	38,5%	1,4%	7,5%
Hong Kong	-49,6%	55,0%	21,9%	143,5%	28,4%	-12,0%	-6,9%
Singapur	-46,2%	-41,9%	93,5%	59,3%	36,6%	2,3%	-0,6%
México	-31,7%	-22,1%	99,6%	32,2%	113,6%	-21,1%	-9,2%
Taiwán	7,6%	269,2%	115,0%	98,4%	15,1%	-17,8%	-12,9%
India	-44,7%	-35,4%	-34,3%	22,5%	23,3%	44,3%	38,1%
Malasia	-43,7%	-39,7%	19,1%	33,2%	74,3%	-12,0%	-5,4%
Brasil	-55,6%	-8,3%	14,1%	-8,7%	-8,3%	32,0%	9,2%
Tailandia	-36,3%	-25,9%	42,1%	107,6%	56,2%	-1,9%	16,7%
Chile	-17,5%	8,6%	-41,5%	4,2%	19,9%	31,9%	6,5%

Fuente: Elaboración propia en base datos UNCTAD

4.2 Caracterización de las estrategias exportadoras

¿Cuáles han sido las estrategias más frecuentemente utilizadas por los países en vías de desarrollo (incluyendo a los países seleccionados en este estudio) para expandir sus exportaciones no sólo en cantidad y valor, sino también en calidad y diversidad? Hasta la primera y segunda Guerra Mundial estos países en desarrollo apelaban a las ventajas existentes derivadas de los recursos naturales y de la mano de obra no calificada, y esencialmente eran exportadores de productos primarios e importadores de manufacturas provenientes de los países más industrializados.

A partir de la terminación del conflicto bélico asoma como potencia emergente el Japón, que rápidamente capta los mercados internacionales. Durante la década del sesenta y setenta el proceso de industrialización de la economía nipona y la política de regionalismo abierto (“open regionalism”) fue un éxito, que se constituyó en punta de lanza para el desarrollo de estrategias exportadoras similares en otros países asiáticos como Corea del Sur y Taiwán.

Los japoneses logran reindustrializar el país y elaborar productos manufacturados en base a una estrategia basada en el ahorro interno con capitales financieros domésticos. Esta peculiaridad no pudo ser reproducida en un todo por Corea del Sur y Taiwán pero básicamente la inversión extranjera directa (IED) fue mínima en estos tres países, donde la liberalización de las actividades exportadoras estuvo acompañada por un desarrollo importante de los conglomerados empresariales nacionales, apoyados por el sector público, y por la excelente oportunidad brindada por la apertura de EE.UU. a los productos procedentes de dichos países.

En otros países del Este Asiático, como Singapur (1975-1985) la estrategia exportadora por el contrario hizo un buen uso de la entrada de empresas multinacionales y de la apertura de la economía a la IED.

En general, todos los países en desarrollo utilizaron ambas alternativas, pero haciendo mayor o menor hincapié en unas u otras, dependiendo en parte de las características y circunstancias que les son propias: (a) de las tecnologías involucradas (sencillas o complejas); (b) de las capacidades y experiencias

existentes; (c) de las características de la demanda de exportaciones; y por sobre todo (e) de la existencia de gobiernos e instituciones capaces de ayudar a las empresas nacionales a captar las externalidades de la IED, establecer eslabonamientos y emprender procesos de aprendizaje colectivo.

Si bien las estrategias en base a las empresas multinacionales ofrecen muchas ventajas y pueden constituir un medio muy eficaz y rápido para aprovechar las dotaciones naturales existentes en los países en desarrollo, una estrategia “pasiva” de recepción de IED no acompañada por actividades complementarias por parte del gobierno, de los proveedores nacionales, de las instituciones, puede no resultar la vía más adecuada para promover la competitividad exportadora. Este proceso es rentable para el país receptor sólo si hay un proceso de perfeccionamiento de la base educativa y de capacitación, los proveedores nacionales mejoran sus capacidades, las instituciones tecnológicas son capaces de proporcionar servicios más avanzados, y los gobiernos de brindar bases sólidas para la planificación y la coordinación de las actividades productivas privadas.

Además vale aclarar en muchas actividades, las empresas multinacionales no poseen ventajas competitivas con respecto a las empresas nacionales, existen nichos específicos de información técnica, conocimientos especializados y avances tecnológicos, que son difíciles de reproducir en forma masiva y que son propios de las empresas PYMES domésticas.

Teniendo en cuenta las particularidades señaladas hemos elegido compartir la distinción que hace Sanjaya Lall (2000)⁹ entre cuatro estrategias practicadas por países en desarrollo, al menos en los períodos iniciales de su respectivos procesos de crecimiento exportador: (i) autónoma, (ii) pasiva y dependiente de las IED, (iii) activa y dependiente de las IED, y (iv) restructuración de industrias sustitutivas de importaciones.

Una visión breve de la forma en que operan diversos aspectos en relación a cada estrategia es la siguiente:

⁹ Sanjaya Lall (2000), *Desempeño de las exportaciones, modernización tecnológica ,estrategias en materia de inversiones extranjeras directas (IED) en las economías de reciente industrialización de Asia, con especial referencia a Singapur*, Serie Desarrollo Productivo 88, CEPAL, Santiago de Chile, octubre 2000.

Estrategia autónoma.

- Orientación económica: fuertemente orientada hacia la industrialización exportadora.
- Régimen político: autoritario, capaz de establecer sistema de premios y castigos (fiscales y financieros) según desempeño de empresas exportadoras.
- **Políticas de priorización de sectores productivos fijadas a través de los Planes Quinquenales del gobierno.**
- Políticas de capacitación: muy activas, orientadas al desarrollo de capacidades empresariales en empresas exportadoras.
- Políticas de I y D: Activas, tanto para importar tecnología como para desarrollar innovaciones nacionales, con orientación moderada hacia la “high tech” en los primeros pasos y más activa después.
- Políticas de desarrollo de infraestructura: activas.
- Políticas financieras: activas, **orientando la inversión hacia sectores prioritarios**, premiando y castigando, a partir de fuerte control estatal del sector financiero.
- Aporte de ahorro doméstico: elevado, tanto público como privado, evidenciando confianza limitada a las IED.
- Políticas de localización. Activas, buscando nuevas áreas o zonas de desarrollo que posean a la vez buena infraestructura y niveles salariales convenientes.
- Fuerte articulación con el sector privado.
- Aporte de empresas transnacionales y de la IED: limitado y controlado.

Los ejemplos más característicos son Corea del Sur y Taiwán siguiendo el ejemplo de Japón de las décadas anteriores.

Estrategia activa, dependiente de las inversiones extranjeras directas.

- Orientación económica: fuertemente orientada hacia la industrialización exportadora.
- Régimen político: no se aclara.
- Políticas de capacitación: activas a muy activas, orientadas al desarrollo de capacidades empresariales en empresas exportadoras.
- Políticas de I y D: activas a muy activas, **en general dirigidas a sectores priorizados por el gobierno en sus respectivos Planes Estratégicos de Desarrollo**
- Políticas de desarrollo de infraestructura: activas.
- Políticas financieras: activas, permitiendo la entrada de capital extranjero pero regulando su flujo (para evitar excesiva apreciación de la moneda local) y **orientándolo hacia sectores escogidos por el gobierno, donde el mismo es más necesario.**
- Aporte de ahorro doméstico: moderado y cuando las condiciones lo permiten moderado a elevado (se promueve su orientación hacia sectores que se desean preservar para la actividad “nacional”).
- Políticas de localización: activas, pero orientadas hacia la integración territorial nacional (por parte del sector público nacional) aunque buscando salarios menores y prebendas fiscales (por parte del capital multinacional).
- **Fuerte articulación del gobierno con las empresas privadas y multinacionales orientada a mejorar el nivel tecnológico y asegurar el desarrollo de cluster y/o conglomerados industriales exportadores.**

El mejor ejemplo de esta estrategia es Singapur.

Estrategia pasiva, dependiente de las inversiones extranjeras directas.

- Orientación económica: orientada hacia industrialización exportadora.

- Régimen político: no se aclara.
- Políticas de capacitación: poco activas.
- Políticas de I y D: poco activas y poco orientadas hacia la “high tech”.
- Políticas de desarrollo de infraestructura: activas.
- Políticas financieras: poco activas, descansando en entrada de capital extranjero.
- Aporte de ahorro doméstico: reducido, salvo en creación de infraestructura.
- Políticas de localización: activas, propiciando la instalación de inversores internacionales y sus firmas en áreas de bajos salarios.
- **Políticas débiles de priorización de sectores productivos exportadores** la IED se dirige a aprovechar las ventajas de las zonas libres consolidando “enclaves” industriales modernos sin relación con la economía doméstica.
- Articulación con lo privado débil, fuertes incentivos a empresas extranjeras y a la IED.

Malasia, Tailandia y Hong Kong son buenos ejemplos, al igual que las maquilas en México.

Reestructuración de las industrias de sustitución de las importaciones.

- Orientación económica: orientada hacia industrialización exportadora, pero menos que en las estrategias anteriores, porque la preocupación principal es “aprovechar” el mercado interno protegido.
- Régimen político: no se expide, unos cuantos se individualizan como autoritarios, otros no.
- Políticas de capacitación: poco activas a activas.

- Políticas de I y D: poco activas a activas, pero en general poco orientadas a la “high tech”.
- Políticas de desarrollo de infraestructura: moderadamente activas a activas.
- Políticas financieras: moderadamente activas, también reposando fuertemente en el capital multinacional y mucho menos en el ahorro doméstico, que puede calificarse de moderado a bajo
- Políticas de localización: moderadamente activas a activas, pero no tan vinculadas a la búsqueda de áreas con salarios más bajos (inclusive transponiendo fronteras nacionales) sino más bien a la idea de ocupar más uniformemente los espacios económicos nacionales (Brasil, Colombia, India).
- **Política de priorización de sectores productivos exportadores débil, en algunos casos respondiendo más a requerimientos de grupos económicos con gran poder de “lobbying” que a una planificación concertada.**
- Articulación con lo privado: protección comercial a las industrias nacientes, que se prolonga por mucho tiempo (la industria se considera “naciente” durante varias décadas).
- Aporte de empresas transnacionales y de la IED: en general elevado, con rápida instalación de diversos rubros y con gran apoyo de la IED.

En Asia, China y la India constituyen buenos ejemplos, y en América Latina, varios países adoptan este modelo en las fases iniciales (Chile, Brasil, Argentina).

Cabe aclarar que por lo general los países combinan las estrategias señaladas e incluso varían dichas combinaciones a lo largo del tiempo. No obstante ello, es una tipología que resulta útil como herramienta analítica.

5. EVOLUCIÓN DE LAS ESTRATEGIAS POR PAÍSES, MECANISMOS DE PRIORIZACIÓN Y SU FUNDAMENTACIÓN

5.1 Los países vinculados con la estrategia “autónoma”.

Encontramos los rasgos dominantes de la estrategia autónoma en las Repúblicas de Corea del Sur y Taiwán (también conocida como el Taipei Chino). Estos rasgos pueden sintetizarse en los siguientes aspectos que son comunes a ambos países:

a) La escasez de recursos naturales en sus territorios los limitan a dirigir los esfuerzos productivos hacia la especialización en la producción de bienes manufacturados, en los que poseen dos ventajas relativas: (1) una importante oferta de mano de obra por tratarse de países densamente poblados y, (2) bases industriales heredadas del periodo de coloniaje japonés al que estuvieron sometidos.

(b) La existencia de regímenes autoritarios y estables hasta la década del 80, les permite desarrollar una planificación de las políticas comerciales e industriales sobre bases no disputadas políticamente y por lo tanto estables durante las décadas del 60 y del 70.

(c) Una marcada autonomía del gobierno con respecto a las estrategias y acciones de los grupos de poder y de los diversos intereses sectoriales, que hace posible la implantación de mecanismos institucionales basados en políticas fuertemente selectivas. La relación del Estado con las empresas privadas se establece sobre criterios de reciprocidad. El Estado y las empresas coreanas y taiwanesas fijan en forma conjunta metas anuales de exportación. En ambos países estas metas fueron concertadas como requisito para el acceso a incentivos fiscales y de financiamiento subsidiado, si las empresas no lograban el cumplimiento de las metas fijadas en materia de eficiencia y “calidad” exportadora no eran acreedoras de las ayudas estatales.

(d) La estrategia de industrialización de ambos países tiene un marcado sesgo “hacia afuera” propiciado por un contexto internacional favorable, con pocas restricciones a la entrada de productos en los mercados de los países desarrollados, y con la posibilidad de “deslocalizar” procesos manufactureros

intensivos en mano de obra y trasladarlos a áreas de bajo costo salarial (una vez que la mano de obra se hubo encarecido en estos países).

(e) El desarrollo industrial se logra sobre los sectores domésticos sin prácticamente la presencia de empresas trasnacionales. En el caso de Corea del Sur sobre los conglomerados industriales familiares “chaebol”, y en Taiwán sobre la polarización entre grandes empresas estatales suministradoras de los insumos intermedios y PYMES exportadoras nacionales.

(f) En ambos países se ejerce un control férreo por parte del Estado a la entrada de la IED hasta fines de la década del 80, y a partir de esta fecha el control se traslada a los créditos otorgados por entidades internacionales. Estos controles son posibles porque la propiedad de las instituciones financieras es predominantemente estatal o pública y se apela sobretudo al aumento del ahorro doméstico (público y privado) que se canaliza a la inversión productiva.

Las peculiaridades de las estrategias exportadoras de cada uno de los países se especifican en el breve análisis que se acompaña a continuación.

COREA DEL SUR

(a) Evolución de las estrategias exportadoras iniciales (1960-1977)

La etapa inicial de la trayectoria de Corea hacia el crecimiento de su economía, que se extiende desde los 60 hasta la crisis de 1977, se caracteriza por la presencia de políticas comerciales e industriales llevadas adelante por un Estado “impulsor del desarrollo” que basó sus esfuerzos en fortalecer a los conglomerados empresarios privados nacionales o “chaebol”. Son éstos grupos corporativos familiares, propietarios de “grandes empresas coreanas”, administrados por las propias familias, los que se transforman rápidamente en agentes privilegiados de las políticas de Estado para la industrialización y la exportación. La configuración inicial de los “chaebol” había sido similar a los “keiretsu” japoneses, también constituidos por decenas de grupos corporativos formados por familias tradicionales.

En la actualidad, los “chaebol” conservan su estructura tradicional, en tanto los “keiretsu” han ido modificando su forma de organización. La propiedad ya no pertenece a las familias japonesas tradicionales sino que se ha ido descentralizando en propiedades de tipo accionario, y la administración ha quedado en manos de profesionales. Además reciben un fuerte apoyo de la banca subsidiaria.¹⁰

El esfuerzo inicial en Corea estuvo inicialmente concentrado en sectores productivos con uso intensivo de mano de obra y tecnología sencilla (prendas de vestir, calzado y electrodomésticos); más adelante se trasladó a sectores manufactureros más complejos y de tecnología más sofisticada, intensivos en el uso de capital (textiles, construcción naval, automóviles y semiconductores).

El núcleo del modelo coreano según Lim (2000)¹¹ estuvo constituido por las “sociedades de riesgo”, en que la administración pública compartía el riesgo de la inversión privada, saliendo de garante de los préstamos internacionales concedidos a las empresas privadas coreanas, o bien otorgando en forma directa préstamos gubernamentales subsidiados (a tasas de interés negativas) a aquellas empresas que hubieran demostrado buen desempeño exportador. De este modo las empresas privadas (“chaebol”) se convertían en agentes del Estado para el cumplimiento de los planes de desarrollo. Claramente el gobierno coreano a la hora de elegir prefirió los préstamos internacionales a las IED.

Otro aspecto singular de la estrategia de Corea fue la forma de hacer transferencia tecnológica hacia el interior de su economía mediante la asimilación, adaptación y transformación de la tecnología recibida del exterior. El gobierno mediante la toma de préstamos del exterior hizo inversiones importantes en maquinaria y plantas llave en mano, que fueron aprovechadas para hacer “**ingeniería inversa**” (reverse engineering) mediante la réplica y la capacitación en base a recursos propios.

¹⁰ Informe de CEPAL (2006) sobre Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe, Capítulo III “República de Corea: inversiones y estrategias empresariales en América Latina y el Caribe”, capítulo realizado con contribuciones de funcionarios gubernamentales, empresarios y universidades de Corea.

¹¹ Lim W.(2000) “The origin and evolution of the Korean economic system”, KDI Policy Study, Instituto de Desarrollo de Korea, Seoul, noviembre del 2000 .

Por último y no de menor importancia, las empresas estatales se hicieron cargo de la producción de bienes intermedios (petróleo y acero) insumos estratégicos para las industrias priorizadas: prendas de vestir, textiles, automóviles y construcciones navales que encabezaron el auge de las exportaciones coreanas (en la década del 70 estos sectores representaban el 80% de la inversión manufacturera). Los primeros tres Planes Quinquenales (1962-1976) centraron la planificación comandada por el Estado en planes de inversión sectoriales a los cuales asignaron todos los recursos internos y externos para su implementación.

(b) La liberalización económica y el conocimiento como base del desarrollo exportador de Corea (1980 hasta la actualidad)

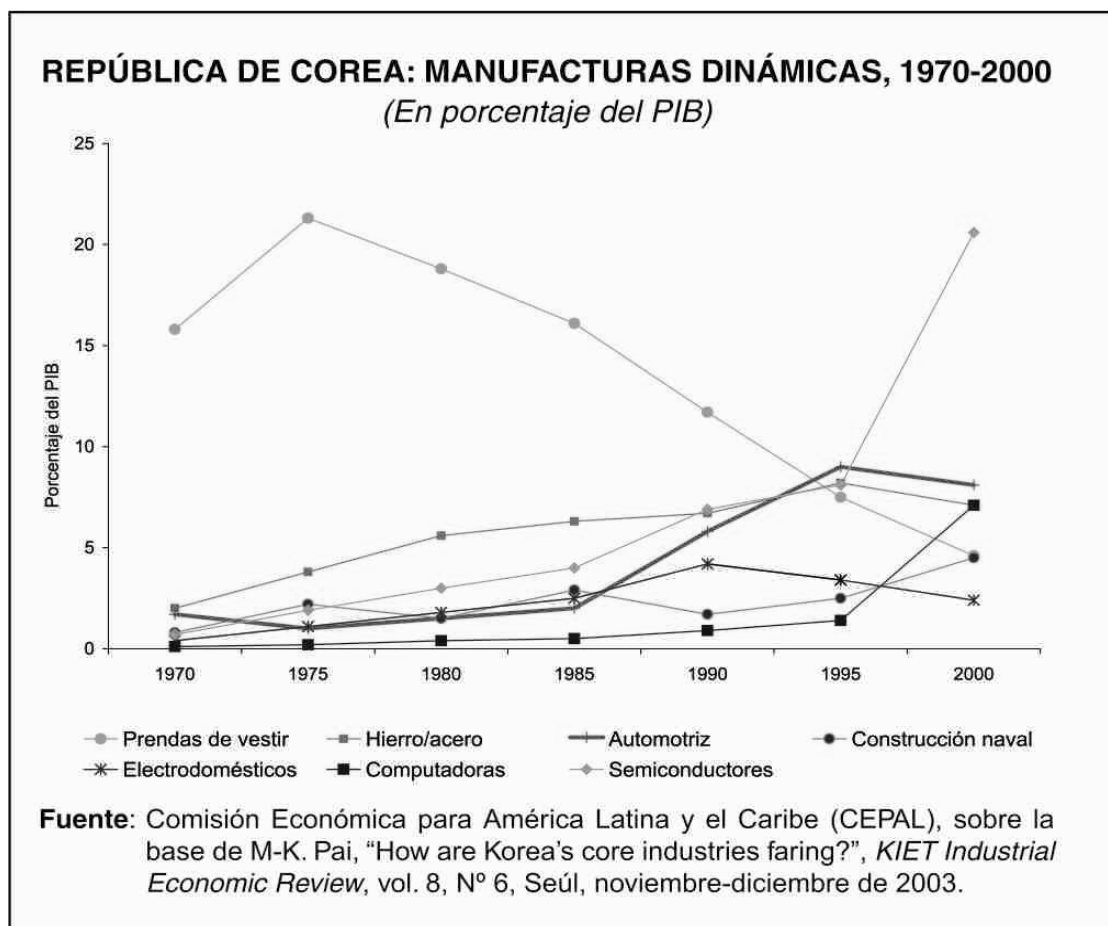
A partir de la crisis de 1977 se decide tomar un nuevo rumbo y reformular la estrategia de desarrollo hacia una planificación más indicativa y con mayor participación del sector privado. Los sectores productivos (salvo los electrónicos: computadoras y semiconductores) venían perdiendo competitividad (los salarios subían por encima de los coeficientes de productividad), lo que indicaba que Corea debía aumentar el dinamismo de su economía. Los “chaebols” habían realizado cuantiosas inversiones apoyados por el Estado, se habían sobredimensionado y adquirido mucha deuda que no estaban en condiciones de devolver, y sobretodo habían alcanzado a ocupar situaciones de poder dentro de las estructuras públicas. El cambio hacia la liberalización parcial del mercado y la llegada de la democracia durante la década de 1980 tuvo el efecto involuntario de fortalecer los chaebols con respecto al gobierno. En la década de 1990, los principales 30 conglomerados familiares de la República de Corea generaban algo más del 46% de los ingresos de la industria, sus activos combinados representaban el 47% de la economía total (Kim, Kandemir y Cavusgil, 2004)¹² y el endeudamiento de los principales chaebols quedaba en evidencia en los coeficientes entre deuda y capital propio que superaban el 500%.

¹² Kim, Kandemir y Cavusgil (2004) “The role of family conglomerates in emerging markets: what western companies should know”, Thunderbird International Business Review, vol.46, n°1, USA

Los sectores dinámicos (entre 1970-2000) en la República de Corea no fueron muchos, y dependieron de la capacidad de expansión de la industria manufacturera impulsada por el Estado. El proceso productivo más dinámico a comienzos de los 70 es el textil, basado en la confección de prendas de vestir. Este sector intensivo en el uso de mano de obra alcanza una participación máxima en el PBI (23,7%) en 1975, desde esa fecha en adelante, y como consecuencia de los aumentos salariales motivados en la escasez de oferta interna de trabajadores textiles, comienza una caída importante.

Este proceso culmina con el traslado de plantas textiles coreanas a otros países asiáticos, hacia finales de los 90, buscando mayor competitividad (proceso de relocalización). El resto de sectores industriales arrancan recién en 1975 y alcanzan el máximo de participación en el PBI hacia 1995. El liderazgo lo ejercen el sector automotriz con el 9,1%, la industria del hierro y acero con el 8,2% y la de semiconductores con el 8%. El resto de sectores productivos: electrodomésticos, construcción naval y computadoras si bien crecen, están por debajo del 5% de participación.

Gráfico n° 2.



A partir de 1997, como consecuencia de la crisis financiera, todos los sectores productivos pierden participación. El único sector que continúa creciendo es el de la electrónica, las computadoras y los semiconductores, que serán a partir del 2000 los sectores de mayor dinamismo en la economía coreana (ver gráficos nos. 1 y 2)

Corea apela en la década del 90 a la ayuda del FMI se busca imponer una serie de medidas correctivas, lograr mayor ingerencia de los mecanismos de mercado, un rol más importante a los capitales privados, menor participación financiera del Estado, mejoramiento del régimen institucional, y privatización de las empresas estatales. Todo lo pautado con el FMI más una política más dinámica en materia de comercio internacional y globalización, mostraron en poco tiempo excelentes resultados.

La pérdida de competitividad en los sectores priorizados en casi tres décadas (de 1960 a fines de 1990) impulsa el pasaje de una estrategia basada en el desarrollo del capital a una estrategia basada en el desarrollo del conocimiento. Los elementos claves que signaban la estrategia basada en el desarrollo del capital a la que nos hemos referido eran: (a) gestión de sectores productivos mano de obra intensiva y de bajo costo; (b) uso intensivo de la automatización y de las economías de escala en la producción manufacturera; (c) producción en serie centrada en el ensamblaje y el procesamiento (denominación Korea Discount); (d) tecnología importada e imitación tecnológica (ingeniería inversa). En tanto los elementos que constituyen la estrategia basada en el desarrollo del conocimiento son: (a) administración de los recursos humanos impulsada por el conocimiento y la información; (b) uso intensivo del conocimiento, tecnología e información en los procesos manufactureros; (c) producción flexible por encargo centrada en pequeños lotes de materiales y piezas de alta tecnología (denominación Korea Premium); y (d) finalmente el desarrollo de tecnología propia (de fuente y de núcleo) pensando en el desarrollo tecnológico estratégico en vistas a las próximas generaciones.

El Estado así como en la anterior etapa daba “impulso al desarrollo de los capitales empresariales”, en la actualidad debe dar “impulso al conocimiento” con el objetivo de transformar un país “seguidor” en “innovador” de tecnología.

El desafío de la República de Corea fue pasar de un país importador de tecnología a “líder tecnológico” en los mercados mundiales.

Lo más importante de la labor estatal en materia de estrategias exportadoras estuvo asociado con las políticas de capacitación de los recursos humanos y de desarrollo tecnológico llevadas a cabo a partir de la creación de la Ciudad Científica de Daedok (1974). El presupuesto fiscal en esta dirección fue reforzado a partir de la última década, del 2,5% que se destinaba en 1951 se pasa al 22% a partir del 2000. El centro científico de Daedok cuenta con 9 institutos de investigación y desarrollo financiados por el gobierno, 5 institutos privados y 3 universidades, rodeado de un parque científico industrial compuesto por empresas de alta tecnología, que conforman una Red de Desarrollo Tecnológico con otros parques científicos ubicados en el resto del país. Este apoyo al sector de la IyD ha permitido a Corea del Sur tener disponibilidad de recursos humanos y capacidad empresarial para acceder a un rápido aprendizaje de las tecnologías de punta, y así pasar de la etapa de “ingeniería inversa” (imitación y/o copia de la tecnología importada) a la “tecnología propia”.

(c) Estrategias de Priorización de sectores productivos y su fundamentación

Los sectores priorizados por el gobierno en común acuerdo con los conglomerados industriales, sobre los cuales se fijan metas anuales de exportación son, a partir de la etapa del conocimiento, sectores de alta tecnología (productos electrónicos digitales, equipos médicos electrónicos, industria biológica, industria del medio ambiente, aviación), así como el desarrollo de servicios relacionados con la industria manufacturera (servicios empresariales y negocios electrónicos). Todo esto tratando de conservar el liderazgo mundial en algunos de los sectores industriales de la etapa anterior (construcción naval, semiconductores, automóviles, acero, piezas para máquinas, productos químicos y textiles).

Corea aumenta su participación en el comercio mundial de una tasa de 1,4% en 1985 a una tasa del 2,9% en el 2009, y 8 de los productos que exporta se

encuentran entre los más dinámicos del comercio internacional. **Las exportaciones coreanas se basan en productos manufacturados no vinculados con los recursos naturales (87%) que son los que han demostrado mayor dinamismo en el comercio internacional, y entre ellos, se ha especializado en productos de tecnología intermedia (33%) y alta (43%), sólo un 11% son productos de baja tecnología.** Los 10 productos coreanos de mayor dinamismo e inserción en los mercados mundiales, que satisfacen entre el 42% al 60% de las importaciones mundiales son: (1) válvulas y tubos de cátodo calientes; (2) equipos de telecomunicaciones; (3) automóviles de pasajeros; (4) instrumentos y aparatos de óptica; (5) partes y accesorios destinados a máquinas y aparatos; (6) máquinas para la elaboración automática de datos y sus unidades; (7) productos derivados del petróleo, refinados; (8) productos de polimerización y co-polimerización; (9) máquinas y aparatos eléctricos, (10) planos universales, y planchas de hierro y acero.¹³

El Instituto Coreano de Economía Industrial y Comercio formado por representantes del sector público y de las grandes empresas prevé para el año 2020 un enfoque aún más selectivo en 14 sectores prometedores que incluyen los de semiconductores, vehículos, pantallas y generación de energía de próxima generación, nuevos medicamentos biotecnológicos y órganos biológicos, redes ubicuas, nuevos diseños conceptuales de computadoras, industria de contenido, servicios para el cuidado de la salud, robótica, materiales químicos de alta tecnología, transporte aéreo y marítimo avanzado, componentes para equipos de máxima precisión y maquinaria y sistemas de alta tecnología. En otras palabras, la República de Corea está haciendo grandes progresos para pasar de la imitación a la innovación tecnológica.

Otra de las estrategias utilizada por Corea ha sido la internalización de sus empresas o de parte de las etapas de los procesos productivos (segmentación de la cadena de valor). A partir de mediados de 1980 y sobretodo en los últimos años con la creación de la Corporación de Inversiones (2005) se incentiva la inversión directa (ID) en el exterior de la República de Corea con el

¹³ CEPAL sobre “Programa TradeCAN 2006”

fin de fortalecer la competitividad de las empresas coreanas en los mercados mundiales. Las motivaciones de la ID en el exterior para Corea han sido de diversa índole según el tipo de empresas: (a) en las empresas mano de obra intensivas (textiles, calzado y electrodomésticos) ha sido esencialmente la búsqueda de bajos salarios en otros países; (b) en las empresas capital intensivo (equipos de transporte, maquinaria, metalmecánicas) ha sido la búsqueda de nuevos mercados evitando barreras arancelarias impuestas por los países importadores y menores costos de transporte; (c) en empresas productoras de insumos ha sido ganar la provisión de recursos naturales estratégicos (petróleo, acero, cobre, maderas) que no poseía en su territorio.

(d) A modo de síntesis

La República de Corea del Sur acompañó las estrategias exportadoras con políticas macroeconómicas en general estables, que buscaron combinar las políticas cambiarias (revaluaciones y/o devaluaciones) con políticas monetarias (reducciones y/o aumentos de la tasa de interés) con el objeto de mantener la competitividad externa y a la vez sostener los niveles de ahorro y de inversión internos. Otro resorte importante fueron las políticas comerciales, importaciones controladas mediante cuotas y aranceles, exenciones de tarifas e impuestos sólo a las importaciones de insumos destinados a la producción de bienes exportables (sistema de draw-back), y un mercado libre para las exportaciones. A estos instrumentos se le sumó un fuerte financiamiento de pre-embarque y post-embarque de las exportaciones a bajas tasas de interés, y el desarrollo de Trading Companies para apoyar y promocionar las colocaciones de productos en los mercados externos.

De acuerdo a las características desarrolladas Corea se ajusta perfectamente a la modalidad denominada Estrategia Autónoma, un modelo de apertura externa basado prácticamente sobre el ahorro interno, con un sistema concertado entre el sector público y privado pactado sobre el “criterio de reciprocidad”, de acuerdo a metas fijadas en planes quinquenales, y con estrategias de priorización de sectores productivos de acuerdo a las motivaciones consideradas como objetivos fundamentales en cada una de las etapas de desarrollo. En la primera fase, de bajos niveles de empleo, oferta abundante de

trabajadores poco calificados y bajos niveles tecnológicos la orientación elegida fueron los sectores productivos intensivos en trabajo, de tecnología sencilla y de fácil asimilación. En la segunda fase la priorización se ajusta a la dinámica internacional que requiere mayor calidad y diversificación conservando una estructura de costo-precio competitiva, Corea dirige su mirada hacia sectores productivos de media y alta tecnología con una fuerte demanda de I+D y trabajo calificado, apela a la estrategia de relocalización o segmentación de tramos de la cadena de valor buscando abaratar costos, aprovisionamiento de materia prima, evasión de barreras arancelarias y para-arancelarias y disminución de fletes.

En la actualidad Corea del Sur ocupa el noveno lugar entre los principales países exportadores, participa con el 2,9% de las exportaciones mundiales en el 2009, con una tasa anual de crecimiento entre el 2005-2009 del 8%.

TAIWÁN (o TAIPEI CHINO)

(a) Evolución de las estrategias exportadoras iniciales (1950-1980)

La estructura industrial en Taiwán estuvo asentada en un sistema polarizado conformado: (a) por grandes empresas públicas proveedoras de los insumos intermedios y, (b) una gran cantidad de PYMES con fuerte participación en las exportaciones. En este sentido, presentó una ausencia total de concentración industrial, hecho que permitió una relación menos estrecha entre Estado y sector privado, a diferencia de Corea del Sur donde como vimos los conglomerados industriales “chaebol” ejercieron una fuerte presión sobre el sector público. En Taiwán los sectores dominados por PYMES logran consolidar una burocracia desarrollista al interior del Estado Nacional con una interesante dosis de autonomía y poder, aún frente a un Estado autoritario, con partido único, que tuvo sólo dos presidentes en casi cuarenta años (1949-1988).

En 1992 todavía existían en Taiwán 101 empresas públicas que aportaban el 50% de la producción industrial y de las cuales 58 pertenecían al sector manufacturero de la industria pesada.

La relación de Taiwán con EE.UU. y Japón ha sido importante en su proceso de industrialización. EE.UU. le provee la ayuda económica para saldar el déficit de la cuenta corriente del balance de pagos, y Japón le facilita bienes de capital, y tecnología, y por medio de las grandes tradings japonesas permite acceder a la comercialización a las PYMES taiwanesas, que por su pequeño tamaño, no podían entrar en los mercados externos.

Al igual que en Corea del Sur, el Estado tiene una fuerte participación como “impulsor del desarrollo” a través de incentivos fiscales, tasas de interés real positivas para estimular el ahorro interno, ausencia de déficits fiscales y un control sobre el sistema financiero (casi monopolizado por el sector público) que permitió la canalización de los ahorros domésticos a la actividad productiva, y hacia determinados sectores priorizados.

Con respecto al sector asalariado, por el contrario, se ejerce un control de la actividad sindical, que sumado a la entrada numerosa de inmigración, y a la debilidad de los mecanismos de seguridad social, producen como resultado salarios bajos de la mano de obra en todo este periodo inicial. Ambas políticas del Estado aseguran a los sectores industriales costos competitivos en los mercados internacionales.

También se repiten, como en Corea, “las políticas de reciprocidad” entre Estado y empresas exportadoras, el sector público otorga incentivos a las empresas mientras éstas cumplan con los objetivos y metas fijadas (producción, precios, y calidad de los productos exportados).

La IED estuvo fuertemente controlada como en Corea del Sur con el fin de asegurar el desarrollo autónomo con muy moderada presencia de capitales externos, proteger a los productores locales, asegurar el equilibrio externo y la incorporación de tecnología moderna a la industria nacional. Sin embargo en Taiwán hubo cierto nivel de permisividad, bajo el cumplimiento estricto de exigencias de participación nacional en el contenido local de producción, se autorizó la entrada de IED en Zonas de Procesamiento de Exportaciones (ZPE) donde son beneficiadas con incentivos fiscales y repatriación libre de utilidades a sus países de origen.

La importancia otorgada a la educación y oferta educativa fue central en la formulación estatal de los planes estratégicos de desarrollo cuatrienales (1953-61) con el objetivo de mejorar las capacidades tecnológicas, y hacer frente de este modo con producción doméstica a la política de sustitución de importaciones que estuvo fuertemente contenida por medidas proteccionistas (medidas arancelarias y para-arancelarias).

Iniciada la década del 60 existe un cambio de rumbo como consecuencia del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y la pérdida de la ayuda de EE.UU., se abandona el fuerte apoyo a la industria pesada y se comienza con el impulso a la industria liviana (plásticos, fibras sintéticas, electrónica). La participación del Estado comienza a disminuir, y sólo se queda con algunos sectores de la industria pesada (acero, astilleros, etc.).

Taiwán elimina todo sesgo antiexportador, exige mayor reciprocidad al sector privado en materia de estándares de calidad y precio, a cambio de políticas de estímulo financiero (créditos de pre-embarque y post-embarque de corto y largo plazo con tasas de interés subsidiadas), sistemas de garantía de exportaciones, condiciones de librecambio con exenciones aduaneras y devolución de impuestos pagados sobre los insumos utilizados en la producción de bienes exportados. Además de comenzar a utilizar la estrategia de “deslocalización industrial” implementada también por las empresas multinacionales de Corea y Japón en busca de materias primas y costos salariales más convenientes en otros países.

A principios de 1970 Taiwán se encuentra en una situación difícil, los salarios han tendido a aumentar, la infraestructura del país se ha vuelto insuficiente, se ha retirado de Naciones Unidas (en forma “forzada”, debido al acercamiento de Estados Unidos a China Continental), y se siente con fuerza el 1er. shock petrolero mundial. Las medidas estatales contenidas en el Plan Cuatrienal (1973-1977) se dirigen entonces a paliar los efectos de una crisis inminente, se activa un plan de obras públicas dirigido a mejorar ferrocarriles, energía nuclear, caminos y puentes, así como la revitalización de las empresas estatales capital intensivas (acero, petroquímica y astilleros). Las empresas

públicas entre 1975-1983 le dan mayor importancia a la formación bruta de capital que a los niveles de producción a alcanzar.

La década de oro de los 70 se ve nuevamente quebrada por impactos exógenos negativos como el 2do shock del petróleo, la ruptura de las relaciones entre EE.UU. y Taiwán por las políticas de acercamiento de EE.UU. con China Continental, y los embates proteccionistas que en los 80 surgen de los países industrializados. Internamente Taiwán continúa con salarios en crecimiento que deterioran la competitividad de las industrias intensivas en mano de obra, un aumento del valor de las propiedades y acciones domésticas, numerosas presiones sociales y pedidos de democratización.

(b) Las estrategias exportadoras basadas en mayor capital social y conocimiento (1980 a la actualidad)

Entre 1980-1987 se origina al igual que en Corea del Sur la necesidad de desarrollar un nuevo modelo basado en la capacidad de generar innovación endógena, y en particular internacionalizar las PYMES taiwanesas de alta tecnología buscando la segmentación de los procesos productivos y su relocalización en países de menores salarios, mayores prebendas impositivas, menores exigencias ambientales y oferta abundante de materias primas. **A partir de 1983 se priorizan ocho industrias de punta entre las cuales se destaca: energía, informática, automación y robotización, ingeniería biológica, tecnología de video e industrias médicas.**

Las medidas post 1987 comprendidas dentro de “las nuevas reformas” han sido la liberalización en todos los aspectos, desaparición del unipartidismo, levantamiento del estado de sitio impuesto por China, adopción del sistema de cambio flotante, caída del proteccionismo (aranceles a las importaciones), **menor control sobre la IED** aunque persistiendo algunos controles sobre sectores vedados, más liberalización financiera. Con la entrada de nuevos bancos domésticos y extranjeros, la idea es convertir a Taiwán en una activa plaza financiera internacional. Por otro lado se procede a la privatización de empresas públicas (101 existentes), sólo se excluyen las empresas vinculadas con el área de defensa, las que por sus características son monopólicas y las que se ubican como proveedoras de servicios públicos.

Es bueno señalar que la liberalización ocasionó una multiplicación de los conflictos sociales, las protestas ambientales y una creciente polarización de la burguesía taiwanesa, procesos que seguramente estarían previamente latentes tras muchos años de autoritarismo y dirigismo estatal.

A pesar del fuerte proceso de liberalización, Taiwán no ha renunciado a las políticas selectivas de promoción de sectores estratégicos de alta tecnología. La industria manufacturera entre 1987-1992 sufre un proceso de reconversión, en que la industria liviana permanece estancada mientras la industria pesada crece a tasas superiores al 6,5% anual.

El vuelco hacia una mayor intervención “del conocimiento” es impulsado por el Estado taiwanés mediante incentivos crediticios y fiscales dirigidos a las firmas que adoptan nuevas ideas e innovaciones, y para facilitar la difusión de las mismas. La creación del Parque Industrial Científico de Hsinchu, con institutos de investigación instalados en el predio, permite a las industrias de alta tecnología acceder a esta oferta científica y al entrenamiento de sus operarios, otorgando una participación al Estado para poder solventar los gastos allí originados y con el compromiso de aumentar la presencia en las exportaciones. En el Parque se han instalado más de 113 empresas, 37 de ordenadores y periféricos, 19 de equipos de telecomunicaciones, 29 de circuitos integrados y 9 de equipos optoelectrónicos.

En cuanto a las PYMES se desarrollan dos estrategias simultáneas la investigación colectiva y la difusión de tecnologías a cambio el Estado les exige mantener gastos en IyD equivalentes a cierta proporción de la facturación, en caso de no efectuarse este desembolso se las obliga a donar los fondos a organizaciones públicas de investigación.

(c) Estrategias de Priorización de sectores productivos y su fundamentación

Taiwán procede tempranamente, en la década del 60, a implementar estrategias de deslocalización de procesos industriales, a eliminar todo sesgo antiexportador y practicar sólo políticas proteccionistas dirigidas a las industrias nacientes más intensivas en capital y tecnología. Las estrategias de

priorización estuvieron presentes ya en el Plan Cuatrienal (1973-1977) en el que se procura identificar los sectores productivos susceptibles de ser desarrollados por empresas taiwanesas, los que requieren de “joint-ventures” con empresas públicas o extranjeras, y los que pueden desarrollarse bajo un patrón mixto. Los planificadores taiwaneses se mostraron muy activos en la concertación con el sector privado para dar lugar a numerosos proyectos de esta naturaleza.

Para acompañar el desarrollo de los sectores priorizados se implementó un nivel alto de protección nominal dirigido inicialmente a las industrias nacientes (máquinas eléctricas, electrónica, instrumentos de precisión, terminales de computación) consistente en medidas arancelarias, crediticias y fiscales, que se va reduciendo paulatinamente, a medida que éstas van alcanzando condiciones de competitividad externa. Además se les brinda apoyo de asistencia técnica a través de los Institutos de Investigación creados para esa fecha, en 1973 el Instituto de Investigación de Tecnología Industrial (ITRI) y en 1974 el Servicio de Organización e Investigación Electrónica (ERSO). Se estimulan mecanismos de promoción en la comercialización externa con la creación del Consejo de Desarrollo de Comercio Exterior con oficinas en Nueva York y otros grandes centros de consumo mundial. La tasa de crecimiento de las exportaciones y de las importaciones es del 30% en los 70 y la relación de las exportaciones con respecto al PBI es del 48%.

Taiwán aventaja a Corea del Sur, en el inicio de las reformas hacia la liberalización de los mercados, la entrada más flexible a la IED y la adopción de la estrategia del conocimiento para ganar mayor competitividad internacional. Las estrategias de priorización no fueron nunca dejadas de lado y siempre se dirigieron a promover sectores de media a alta tecnología debido a la escasez de recursos naturales y mano de obra barata existentes en Taiwán.

(d) A modo de síntesis

Las políticas comerciales, fiscales, monetarias y tecnológicas en Taiwán han sido dirigidas a incorporar mayor valor agregado y mejorar la inserción internacional. Las políticas de incentivos del Estado, al igual que en Corea del Sur, han sido de una importancia crucial, y en ambos países han estado basadas en el “criterio de reciprocidad”; para recibirlas el sector privado debía comprometerse a cumplir las metas de exportación fijadas en cantidad, calidad y precios competitivos.

Las políticas de altas tasas de interés reales han permitido como en Corea del Sur generar una Estrategia Autónoma basada en el ahorro interno, además Taiwán ha tenido una política de cambio nominal estable casi en forma permanente.

Las PYMES taiwanesas consolidaron una burocracia desarrollista menos concentrada que en Corea del Sur, con ventajas en materia de una distribución más igualitaria de los ingresos, y en la conformación de distritos industriales altamente dinámicos. A su vez el tamaño nos les permitió la inserción en los mercados externos con marcas propias, y les restó capacidad para la inversión en I+D en sectores de alta tecnología. Esta última característica hizo que el Estado tomara un papel directo en la generación y difusión de las tecnologías y como contraprestación les exigiera un gasto mínimo en I+D según el tipo de industrias. En cuanto a la comercialización también les facilitó las tareas de marketing internacional mediante la apertura de oficinas comerciales.

En Taiwán han sido mucho más rigurosas **las políticas de incentivos a la I+D y más selectivas que en otras experiencias, fueron dirigidas esencialmente a las industrias de alta tecnología (ordenadores, equipos de telecomunicaciones, circuitos integrados, equipos médicos y de video, industria biológica, energía, informática).**

Taiwán participa con el 1,6% en las exportaciones mundiales del 2009, y presenta una tasa anual de crecimiento de las exportaciones entre el 2005-2009 del 3%.

5.2 Los países vinculados con la estrategia “activa, dependiente de las inversiones extranjeras directas (IED)”.

El ejemplo más nítido es Singapur que procede a la modernización de su estructura industrial aplicando estrategias industriales explícitas, en las que la focalización de la IED desempeñó un papel fundamental. La estrategia impulsada por el Estado estuvo basada en dos pilares: (a) la “complementariedad” entre la IED y los sectores domésticos, y (b) el “enfoque de aglomeración” centrado en la formación de conglomerados industriales o “clusters” en que las actividades se vinculan entre sí en una misma cadena de valor o en cadenas que revelan un grado elevado de proximidad en la tecnología y en el uso de recursos y conocimiento, unas como proveedoras de otras, que utilizan los insumos en sus procesos productivos. El Estado fomenta que la IED se dirija a las industrias de mayor inversión pero promueve la subcontratación de empresas locales que ingresan al conglomerado como industrias de apoyo y suministro de los insumos estratégicos. Además el Estado provee la infraestructura (camino, redes de comunicación, logística, servicios básicos), crea y subsidia las actividades de ciencia y tecnología junto al sector privado, y brinda el marco para el funcionamiento de instituciones estables, todo lo cual permite que los productos y servicios finales adquieran mayor “competitividad” en los mercados internacionales.

SINGAPUR

(a) Evolución de las estrategias exportadoras iniciales (1960-1980)

Singapur no cuenta con recursos naturales, tiene un sector primario inexistente y restricciones serias al uso del suelo que sólo puede tener como destino la industria y servicios, el desarrollo de la infraestructura y la urbanización. Las razones apuntadas han hecho que sus esfuerzos de desarrollo se dirigieran al sector manufacturero y las actividades de servicios financieros, bancarios, de salud, de logística, de consultoría y asesoría orientados al mercado externo.

El proceso de industrialización se inicia en 1961 con la puesta en marcha del Programa de apoyo del Gobierno y la creación de la Junta de Desarrollo Económico (EDB) que proceden a tomar medidas de atracción de la IED con el

fin de mejorar los recursos nacionales. Las decisiones de las empresas multinacionales con respecto a las nuevas tecnologías a introducir en Singapur están determinadas en gran medida por el sistema de incentivos y las orientaciones establecidas por el gobierno anfitrión. El gobierno de Singapur es el único de la región, que otorga donaciones a las empresas si cumplen determinados requisitos de entrada de tecnología de avanzada. A través de este mecanismo Singapur adquirió conocimientos en las tecnologías más avanzadas, esto le permitió especializarse en determinadas etapas de la producción dentro de los sistemas globales de producción de las empresas multinacionales, aprovechando los flujos de innovaciones generados e invirtiendo relativamente poco en sus propias actividades de innovación.

El gobierno de Singapur estaba dispuesto a contribuir con capitales, exenciones tributarias, infraestructura, educación y capacitación, y un entorno institucional estable siempre que las empresas domésticas e internacionales demostraran condiciones de competitividad externa. A lo largo del tiempo las líneas de productos y procesos de bajo precio y alta densidad de mano de obra, como los componentes electrónicos sencillos y las industrias de producción de bienes de consumo, fueron perdiendo competitividad, y las empresas multinacionales fueron persuadidas por el gobierno, a pasar de actividades mano de obra intensivas a otras de mayor densidad de capital, capacitación y tecnología. Los directivos de las empresas multinacionales, a diferencia de otros países, participan activamente en el proceso de formulación de estrategias y se les otorga un papel importante en el desarrollo de la economía.

La Junta de Desarrollo Económico (EDB) se convirtió en esta etapa en el punto de referencia global para los procedimientos de promoción y aprobación de la IED. El gobierno acompaña el proceso con estudios periódicos de estrategia y competitividad a fin de realizar un seguimiento de la evolución industrial y de la competitividad externa.

(b) Las estrategias exportadoras basadas en los conglomerados industriales y el conocimiento (1980 a la actualidad)

En 1979 se crea el Fondo de Desarrollo de Recursos Humanos mediante un gravamen del 1% sobre la plantilla de empleadores dirigido a subsidiar la capacitación de los trabajadores de bajos salarios y brindar programas de asistencia financiera a las PYMES con el fin de mejorar su funcionamiento. Otro mecanismo de ayuda destinado al mismo sector PYMES fue el Sistema de Consultorías que consistía en donaciones para gestionar períodos breves de consultorías en gestión, comercialización, conocimientos técnicos y capacitación de los recursos humanos.

A partir de 1985 el gobierno de Singapur decide fortalecer una base tecnológica más sólida, para lo cual en 1991 crea una Junta Nacional de Ciencia y Tecnología encargada de elaborar el 1er. Plan de Nacional de Ciencia y Tecnología. Los dos objetivos fijados en este plan eran: (a) llegar a una inversión del 2% del PBI en IyD, y (b) proceder a determinar los sectores de desarrollo tecnológico estratégico. En los años iniciales del 2do Plan Nacional de Ciencia y Tecnología (1996-2000) se había alcanzado una inversión en IyD del 1,65% del PBI, y se había priorizado la inversión en los sectores productivos considerados estratégicos del siguiente modo: el 48% tuvo como destino la industria electrónica de avanzada, el 15% la de productos químicos, el 11% la ingeniería de precisión y el 21% el sector servicios.

La organización que desarrolla la Junta Nacional de Ciencia y Tecnología opera en base a consorcios integrados por las empresas y los institutos de investigación para trabajar en conjunto en las tecnologías apropiadas. **Los primeros cinco consorcios que surgieron fueron en tecnología marítima, tecnología aeroespacial, arquitectura de seguridad, medios digitales y embalaje de alta tecnología. Además la Junta prioriza dos campos de investigación uno en biotecnología y otro en tecnología de la información** a través en el primer caso del Instituto en Biología molecular y celular, y en el segundo con el programa “IT2000 una visión de una Isla Inteligente” cuya meta es llegar a una red de fibra óptica para todos los hogares, oficinas y fábricas de la isla. Para poder tener recursos humanos apropiados reorienta el sistema

educativo universitario de las carreras sociales a la tecnología y las ciencias exactas y naturales. El gobierno procedió a fiscalizar contenidos de programas, calidad y se aseguró que fueron pertinentes con las actividades promovidas.

La acción del Gobierno de Singapur para 1991 no sólo estuvo centrada en procurar una estrategia del conocimiento propia sino también un Plan Económico Estratégico centrado en el desarrollo de los “conglomerados industriales o clusters”, entendidos como un conjunto de actividades vinculadas entre sí en una cadena de valor (al estilo “porteriano”), donde las empresas multinacionales actúen en “complementariedad” con las empresas nacionales, procurando ganar competitividad en los mercados externos.

El Programa “Manufacturing 2000” estaba dirigido a perfeccionar las capacidades en toda la cadena de valor del conglomerado industrial” (Chia 1998) y el “Programa de Coinversión” a realizar inversiones oficiales en capital para empresas conjuntas y/o asociaciones estratégicas, focalizando el accionar en las deficiencias críticas de las empresas nacionales para que puedan integrarse con las empresas multinacionales en determinados conglomerados estratégicos.

De esta forma el gobierno de Singapur intentaba proceder a evitar el “vaciamiento industrial” en el país tal como había ocurrido en Hong Kong y otros muchos países industriales, que al dejar librada la IED a las fuerzas de mercado, habían visto prácticamente desaparecer la industria doméstica.

(c) Estrategias de Priorización de sectores productivos y su fundamentación

El gobierno de Singapur aventajó a casi todos los países asiáticos en la forma de atraer a la IED mediante la planificación proactiva por un lado, y la oferta de un paquete de recursos disponibles sumamente atractiva: (a) infraestructura de transporte y comunicaciones moderna, (b) mano de obra especializada y (c) un conjunto interesante de incentivos fiscales. Esta concentración de recursos ayudó a Singapur a lograr economías de aglomeración importantes y, de este modo, convertirse en el país más atractivo para el desarrollo de determinadas industrias de alta tecnología.

A medida que aumentaron los costos laborales y de la tierra, el Gobierno de Singapur aprovechó la oportunidad para alentar a las empresas multinacionales a que reconfiguraran sus operaciones sobre una base regional. Para promover esa reconfiguración se introdujeron nuevos incentivos como los programas de sedes operacionales, de oficinas internacionales de adquisiciones, del centro internacional de logística y de agentes de comercio autorizados.

La lógica del modelo estatal siempre fue la de conciliar los intereses públicos de ampliar el comercio internacional con una base asentada en las ventajas logísticas y de servicios que podía ofrecer el país, carente prácticamente de recursos naturales, y estimular determinados sectores productivos, que pudieran realizar sus procesos industriales dentro del territorio (productos de alta tecnología) o bien que sólo incluyeran algunas de las fases de la cadena de valor (refinería de petróleo crudo) y su posterior distribución y comercialización.

Las estrategias exportadoras impulsadas por el gobierno, con intervención de las empresas nacionales y extranjeras y de los centros de capacitación e investigación, han privilegiado las exportaciones de bienes de alta tecnología, un significativo 36% corresponde a productos electrónicos (circuitos integrados 13,5% y partes de PC 8,4%), le siguen en importancia la industria de las telecomunicaciones, la biotecnología, la ingeniería de precisión, la industria marítima y aeroespacial, y la de productos químicos entre otras. El otro sector exportador importante en Singapur deriva de los productos manufacturados a partir de los recursos naturales, en este caso los productos derivados del petróleo. Singapur es uno de los centros de refinado de petróleo más importantes del mundo, y el mayor centro de intercambios de combustibles de toda Asia, es el lugar donde se fijan los precios del crudo y sus derivados para todo el continente, incluso para los grandes consumidores como el Japón, la China y la India.

(d) A modo de síntesis

Singapur es una de las economías “más abiertas del mundo”, con un índice de apertura externa de 360,4% en 2008 y de 281% en 2009. Estos datos incluyen las re-exportaciones, que son alrededor del 48% del total exportado. Este gran

volumen de re-exportación se debe a la localización estratégica de Singapur y a sus extraordinarias instalaciones portuarias.

Existe en la actualidad cierta preocupación por la dependencia de los productos electrónicos y de las tecnologías de la información debido a los cambios experimentados en la demanda mundial, a la fuerte competencia con otros productores regionales y a la dinámica en los cambios tecnológicos de estas industrias.

La Estrategia Activa con una fuerte focalización en la IED, basada en la complementariedad entre las empresas domésticas y multinacionales, con un impulso estatal dirigido a la conformación de “conglomerados industriales o clusters” seleccionados y con una activa participación de los directivos de las empresas en el proceso de formulación de estrategias de desarrollo económico, más la importancia central otorgada a la educación y a la I+D de tecnologías propias (al igual que en Corea del Sur y Taiwán), le ha valido a Singapur ser una de las más fructíferas experiencias en materia de competitividad en los mercados externos. Actualmente participa con el 2,2% de las exportaciones mundiales y presenta una tasa anual de crecimiento de las exportaciones entre el 2005-2009 del 6%.

5.3 Los países vinculados con la estrategia “pasiva, dependiente de las inversiones extranjeras directas (IED)”.

Malasia, Tailandia y Hong Kong son buenos ejemplos de este tipo de estrategias de desarrollo, al igual que las maquilas en México. En el presente trabajo se describen en especial los casos de Malasia y Tailandia por sus similitudes estructurales y el éxito alcanzado en pocas décadas. La inserción de ambos países en los mercados internacionales se realiza fundamentalmente a partir de los 80, y en la actualidad participan con el 1,2% de las exportaciones mundiales. Se harán breves comentarios sobre los procesos de Hong Kong y las maquilas mejicanas, por tratarse de experiencias poco exitosas en la actualidad. En el primer caso Hong Kong viene perdiendo participación en los mercados mundiales y se replantea el modelo elegido, y en el segundo caso México a partir de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América

del Norte (TLCAN) en 1994, declara obsoleto el régimen preferencial de las maquilas al menos en el formato bajo el cual habían sido creadas.

Malasia y Tailandia tienen rasgos en común, que las diferencian marcadamente de los casos de Corea del Sur y Taiwán, se trata de dos economías con abundancia de recursos naturales donde el sector manufacturero, a diferencia de los países señalados, tuvo que competir con las exportaciones de materias primas. En todos los casos se verifica la ayuda externa recibida de EE.UU. y Japón, pero en Malasia y Tailandia existió una fuerte inversión proveniente de estos últimos países con el objetivo de aprovechar los bajos salarios y la abundancia de los recursos naturales.

El Estado mostró mayor debilidad en Malasia y Tailandia, la burocracia estatal estuvo menos aislada de las presiones políticas, en especial en Malasia por la influencia de su configuración multi-racial. El partido de los malayos nativos ejerció el poder desde 1957 y las decisiones de política adoptadas tuvieron un marcado sesgo favorable a los componentes de este grupo étnico.

Otro rasgo distintivo fue la inserción posterior a Corea del Sur y Taiwán en los mercados mundiales. La década de los 80 muestra un mercado más recesivo y proteccionista por lo cual Malasia y Tailandia recurren a la IED como vía para la industrialización exportadora, pero con una política menos activa y eficaz que Singapur lo que les provoca una transferencia menos fluida de tecnología a los productores domésticos. La IED se localiza en las Zonas de Procesamiento para las Exportaciones (ZPE) operando bajo la forma de “enclaves” que no favorecieron la integración industrial como tampoco la consolidación de un sector subcontratista de PYMES domésticas.

MALASIA

(a) Evolución de las estrategias exportadoras iniciales (1960-1980)

Malasia es colonia británica hasta 1957, fecha en que consigue su independencia. A partir de esa fecha se constituye la Federación del Estado Malayo que integra junto con la Isla de Borneo y Singapur. En 1963 Singapur se separa de la Federación. La estructura social colonial conformada en un 50% por malayos nativos, 35% por chinos y 11% por indios es sumamente

desigual. Los chinos explotaban junto a los indios los recursos naturales, los primeros dedicados a la minería del estaño, y los segundos a la explotación del caucho percibían salarios más altos, mientras a los malayos nativos se les asignaban tareas de menores ingresos debido a las deficiencias en capacidad empresarial originadas en razones culturales y religiosas.

Esta desigualdad tendrá profundas influencias en la orientación política del gobierno a partir de 1957, el partido único constituido por los malayos nativos se hace cargo del poder y orientará todas las acciones redistributivas a favor de este grupo social.

El ahorro que permitió en esta etapa altas tasas de inversión provenía de dos fuentes: (a) el ahorro forzoso originado en el Sistema de Fondos de Pensiones, sobre el cual el Banco Central fija directivas a los bancos comerciales para canalizar los fondos prestables hacia emprendimientos domésticos dirigidos a sectores priorizados; y (b) la entrada de capitales externos, que en este caso como señaláramos, se dirigieron a formar verdaderos “enclaves” de modernización y adelanto tecnológico localizados en las ZPE.

La política malaya posterior a la independencia pone en marcha los siguientes mecanismos de corte “redistribucionista” dirigidos sobretudo al desarrollo del mercado interno: (a) la Ordenanza de industrias pioneras (1958) que otorga exenciones impositivas de 3 a 5 años sobre el ingreso de las corporaciones y sobre los dividendos recibidos por los accionistas, regímenes de depreciación acelerado, entre otras medidas, tendientes a poner en igualdad de condiciones a las empresas locales y extranjeras; (b) Acta de incentivos a la inversión (1968) que crea beneficios adicionales para las industria pioneras y los hace extensivos a otros tipos de emprendimientos. Aparecen los primeros incentivos a las exportaciones que se expandirán a partir de 1970; (c) construcción de parques industriales con infraestructura desarrollada por el gobierno, localizados dentro de los grandes centros urbanos para el asentamiento de las empresas pioneras de capitales domésticos.

A partir de 1963 se implantan instrumentos de protección arancelarios y no arancelarios “hechos a medida” de los sectores priorizados; la protección nominal pasa del 11,4% en 1965 a 37,4% en 1974, en tanto el sector

manufacturero crece del 8,1% del PBI al 13,4%. El coeficiente de apertura externa decrece aunque sigue siendo alto con valores del 45%.

En los 70 se lanza la Nueva Política Económica, plan de 20 años cuyo objetivo es erradicar la pobreza, eliminar la identificación de raza en la función económica, profundizar la política “redistribucionista” e intensificar el impulso al comercio exterior.

Las medidas dirigidas a reducir el sesgo anti-comercio que había signado la década del 60 e impulsar el acceso a las exportaciones, son de diversa índole: (a) un régimen de promoción de exportaciones con deducciones sobre la base imponible de los ingresos empresarios correspondiente a la parte de ingresos originados en exportaciones. Esta parte subsidiada sin impuestos se relaciona con la “performance” exportadora y el contenido local de las mismas; (b) un esquema de depreciación acelerada para empresas que se modernizan y que exportan al menos el 20% de su producción; (c) facilidades crediticias a tasas preferenciales para empresas que cumplan con el requisito anterior en materia de exportaciones; (d) soporte de marketing internacional, misiones comerciales y un esquema de seguro a la exportación; (e) aplicación del sistema de draw-back; (f) fortalecimiento de las ZPE con exenciones de aranceles a la importación de insumos y bienes de capital utilizados en la producción de bienes exportables; (g) incentivos fiscales a la inversión y acceso subsidiado al crédito para infraestructura y logística y; (h) fijación de un tipo de cambio efectivo real suficientemente alto.

En cuanto a los aspectos redistributivos se estimula la conformación de una comunidad comercial e industrial con participación de malayos nativos, y se firma un Acta de Coordinación Industrial (1975) en que la aprobación de nuevas inversiones sólo podía ser acordada si se otorgaba una participación importante accionaria a malayos nativos. Por otro lado se crean empresas públicas gestionadas por “holdings” con un fuerte peso de intereses de malayos nativos, y financiadas por la creciente presencia de ingresos provenientes de regalías petroleras del gobierno.

En esta década se verifica un estancamiento de las producciones tradicionales (estaño y caucho) que habían representado hasta el

momento el 70% de las exportaciones, y dos nuevos productos adquieren significación: el aceite de palma y el petróleo crudo. Además comienzan a incrementarse actividades manufactureras no tradicionales, productos eléctricos, electrónicos y textiles, el 50% provenientes de las ZPE donde las empresas multinacionales realizan las etapas finales de ensamblado y embalaje.

(b) La estrategia exportadora basada en la IED en Zonas de Procesamiento de Exportaciones (ZPE) y al desarrollo de industrias vinculadas a los recursos naturales (1980 a la actualidad)

A partir de 1980 se verifica un cambio en las políticas del gobierno malayo menos comprometidas con las políticas redistribucionistas y más orientadas al crecimiento económico. El gasto público se dirige a estimular las obras de infraestructura, y se crea un holding de empresas públicas destinado a gestionar la incursión en la industria pesada: proyectos siderúrgicos, de cemento, tres emprendimientos de motores de motocicletas (en joint-ventures con capitales japoneses) y el programa PROTON para fabricar un auto nacional con la firma Mitsubishi también japonesa. Se decide otorgar mayor protección comercial y exigencias de contenido nacional para alcanzar mayores niveles de integración con los autopartistas, el nivel de protección efectiva en el sector del transporte llegó a alcanzar una tasa del 74%.

La evaluación de los emprendimientos señalados no resultó positiva por lo reducido de la escala de producción, que no permitió alcanzar niveles de eficiencia y por lo desmedido de las protecciones utilizadas. Además, el cambio de política no se vio favorecido por las condiciones de los mercados externos imperante a comienzos de los 80. Las medidas proteccionistas adoptadas por los países más industrializados, habían provocado una caída de los términos de intercambio y un estancamiento de las exportaciones.

Sobre mediados de los 80, Malasia presentaba profundas debilidades en su modelo de desarrollo: (a) una base industrial muy estrecha y poco integrada, concentrada en la producción y exportación de un reducido conjunto de productos sujetos a precios internacionales muy volátiles; (b) una alta dependencia de bienes intermedios procedentes del exterior; (c) escasez de

mano de obra calificada y bajos esfuerzos en IyD; (d) un sector público sobredimensionado con sobrecarga de empresas públicas deficitarias y una excesiva regulación económica ligada a las políticas redistributivas que frenaba la inversión doméstica como extranjera.

(c) Estrategias de Priorización de sectores productivos y su fundamentación

Ante el aumento del déficit de la balanza comercial y fiscal, y el evidente fracaso del modelo iniciado en los 80, se decide poner en marcha el Plan Industrial Maestro (1985-1995) de mediano plazo, orientado al desarrollo de sectores manufactureros vinculado con los recursos naturales con mayor valor agregado y a determinados sectores seleccionados de la industria pesada. **Los sectores priorizados por el Plan fueron: alimentos procesados, productos de caucho (cubiertas), manufacturas de madera, aceite de palma, químicos y petroquímicos, productos metálicos ferrosos y no ferrosos, productos eléctricos y electrónicos, equipo de transporte, maquinaria y producto de ingeniería, textiles y prendas de vestir.**

Las estrategias dirigidas a impulsar las exportaciones consistieron en: (a) programas de refinanciación de las exportaciones, seguros de crédito y una doble deducción impositiva para cubrir los gastos en colocación de nuevos productos; (b) mayores encadenamientos hacia atrás de la industria exportadora mediante financiamiento extendido a exportadores indirectos; (c) deducciones impositivas (del 40%) sobre utilidades destinadas a reinversión en plantas productivas y maquinaria de empresas exportadoras; y (d) también deducciones impositivas para capacitación e inversión en I y D. Además se agregaron programas específicos de desarrollo de PYMES focalizadas a los subsectores de fabricación de insumos como partes y componentes, matricería y fundición así como mayor control sobre las empresas públicas de gran tamaño, hasta entonces deficitarias, con el fin de iniciar un fuerte proceso de privatizaciones.

En cuanto a la IED se decide levantar la obligatoriedad impuesta a la participación de capitales de malayos nativos en las empresas multinacionales. Además se les otorga mayores flexibilizaciones en la instalación de estas

empresas en ZPE. Estas medidas favorecieron la relocalización de firmas extranjeras, procedentes de Japón, Taiwán, Singapur, en territorio malayo, que han hecho que el país se convierta en el principal productor mundial de televisores a color y el 2do fabricante de aire acondicionado. Los productos eléctricos, electrónicos, químicos y del sector petrolero constituyen más del 60% de las manufacturas provenientes de ZPE y casi el 45% de las exportaciones totales de Malasia.

(d) A modo de síntesis

Malasia resulta un caso interesante de estudio por sus características comunes con muchos países de América Latina en cuanto a la abundancia de recursos naturales disponibles.

Entre las debilidades que se observan en su proceso de desarrollo vale la pena puntualizar: (1) la fuerte presencia de la IED en las ZPE, que condujo a la expansión de exportaciones no tradicionales de alta tecnología sin que se registrase una elevada intervención pública destinada a promover la transferencia tecnológica y la integración productiva (conducta “pasiva”, fácilmente contrastable con la conducta más activa registrada en Singapur); (2) la política redistributiva seguida por el gobierno a favor de los malayos nativos, que le quitó eficiencia al sector público y determinó excesivas regulaciones sobre el sector privado en términos de la obligación de la participación accionaria de malayos nativos en estos grupos de empresas..

En la actualidad se está intentando promover una mayor intervención pública orientada hacia la transferencia tecnológica, para confrontar las amenazas que provienen del incremento de los salarios reales, que pueden tornar más atractiva para la IED su localización en otros países.

No obstante lo apuntado han existido medidas macroeconómicas muy favorables al crecimiento económico de Malasia entre ellas el mantenimiento de una tasa de inflación baja, captación de ahorro forzoso, directivas del Banco Central a los Bancos comerciales para la utilización de fondos prestables a sectores prioritarios, políticas monetarias restrictivas (control de créditos más estrictos para acceder al consumo, incremento de los encajes bancarios y

operaciones de mercado abierto), política cambiaria para controlar la revaluación de la moneda.

En cuanto al sector externo a partir de mediados del 80 con la implementación de estrategias exportadoras sólidas de índole fiscal, comercial y de apoyo a las PYMES se consigue el desarrollo selectivo de sectores manufactureros basadas en los recursos naturales susceptibles de mayor valor agregado, y mayor flexibilización de la IED orientada a sectores de alta tecnología.

TAILANDIA

(a) Evolución de las estrategias exportadoras iniciales (1960-1980)

Tailandia, a diferencia del resto de los países asiáticos hasta aquí analizados no fue nunca colonia, por el contrario muestra desde fines del siglo XIX la consolidación de una fuerte burocracia que ejerce notable influencia sobre la administración pública. En contraposición con Malasia su estructura social no presenta conflictos raciales ni étnicos pero sí un bajo nivel educativo, prácticamente el 83% de sus habitantes tienen escasa capacitación y el país adolece de ingenieros y personal técnico preparado, por lo cual los salarios se han mantenido bajos.

El sistema de gobierno es el de una monarquía constitucional desde 1932, con un primer ministro resultante de elecciones, y que representa al partido mayoritario. El país los últimos años enfrenta cierta inestabilidad política, que no permite generar coaliciones duraderas entre partidos y gobiernos, y varios primeros ministros han sido destituidos por corrupción. El partido militar ha intervenido en varios gobiernos, y los habitantes han sufrido el estado de sitio en diversas ciudades y lugares del país, largos periodos de tiempo.

La estructura industrial de Tailandia presentaba gran cantidad de firmas pequeñas dedicadas a la fabricación de joyas, prendas de vestir, autopartes y procesamiento de alimentos, todos sectores de tecnología liviana e intensivos en el uso de mano de obra no capacitada; y pocos grandes establecimientos industriales orientadas al uso intensivo de los recursos naturales (derivados del petróleo y del tabaco) o a tecnologías intensivas en capital (productos de vidrio, metales básicos y productos eléctricos).

El sistema financiero era reducido y estaba controlado por el Estado. El Banco Central al igual que en Malasia, trazaba las directivas de canalización de los fondos prestables a los bancos comerciales, aunque dejaba a éstos evaluar los proyectos a los cuales se les adjudicaba financiamiento. Existía poca participación de las empresas públicas en las actividades productivas (básicamente proveía el transporte, las comunicaciones y los servicios públicos) y la política sobre la IED fue desde el comienzo de amplia apertura debido a la poca capacidad de generar ahorro interno.

En 1961 el primer Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de Tailandia prevé, al igual que en casi todos los países asiáticos analizados, una primera fase de protección para estimular industrias sustitutivas de importaciones. La protección efectiva se instrumentó en forma escalonada elevando las tasas de acuerdo al grado de procesamiento del producto. **De este modo se favorecía a los sectores manufactureros intensivos en capital como la industria pesada (fundición de metales, neumáticos y productos químicos) y a las actividades de ensamblaje (vehículos a motor y aparatos eléctricos) por sobre los sectores primarios.** La Corporación de Financiamiento Industrial priorizaba asimismo los préstamos de mediano y largo plazo solicitados de acuerdo a los sectores escogidos como prioritarios.

La década del 60 se caracteriza por la rápida expansión de la economía tailandesa, donde los sectores más dinámicos son la agroindustria y la industria textil, seguidos por la industria pesada (refinerías de petróleo, productos químicos y material de transporte) con mejoras en la infraestructura (sistema de riego, red de servicios públicos y transporte) y una proliferación de mayor número de bancos comerciales.

La dimensión de un mercado interno pequeño y de bajos ingresos imponía un límite a la política de sustitución de importaciones, y la estrategia de los 60 con un fuerte sesgo antiexportador, provocaba una balanza comercial deficitaria, con exportaciones poco significativas e importaciones elevadas de bienes intermediarios y maquinaria.

En 1972 el tercer Plan Nacional de Desarrollo incluye incentivos para la promoción de las exportaciones, exenciones totales de derechos de

importación sobre insumos intermediarios y maquinaria, eliminación de los derechos de exportación además de deducciones impositivas. El Banco de Tailandia otorgaba por su lado facilidades crediticias con redescuentos a corto plazo a tasas subsidiadas. En 1977, el cuarto Plan de Desarrollo agrega **incentivos adicionales a sectores priorizados como los proyectos generadores de exportaciones intensivas en el uso de mano de obra, aquéllos que sustituyeran el uso de energía, y los que se localizaran fuera de Bangkok.**

Los Planes mencionados creaban una estrategia exportadora basada en tres regímenes especiales de promoción de las exportaciones dirigidos: (a) a la inversión doméstica y extranjera, en general, consistente en exenciones y reducciones impositivas sobre insumos intermediarios, maquinarias y materias primas importadas y sobre impuestos a los ingresos de las empresas. Las empresas extranjeras, además, gozaban del no pago por 5 años de las cargas salariales, y de la exención impositiva sobre regalías, derechos y utilidades remitidas al exterior; (b) a las zonas de promoción de inversiones (ZPI) que fueran creadas con el objetivo de promover la descentralización geográfica, se incluían también deducciones y reducciones impositivas sobre las ventas (hasta el 90%) y sobre los ingresos de las empresas (hasta el 50%) durante 5 años, y autorizaciones para descontar impuestos sobre el costo de transporte, electricidad y suministro de agua así como de los costos de instalación de infraestructura; (c) a las zonas de procesamiento de exportaciones (ZPE) deducciones impositivas para la producción o ensamblaje de productos para la exportación.

Hacia fines de los 70 se siente en Tailandia el impacto del 2do shock petrolero, menores transferencias de capital del resto del mundo y el cierre de las bases militares de EE.UU. en su territorio. El fomento de las exportaciones debe apelar a los ajustes del tipo de cambio para ganar competitividad, en 1981 el thai baht sufre la primera devaluación. Se apela a la reducción de las tarifas arancelarias **y se fortalece la promoción de las industrias basadas en los recursos naturales, sobretudo del complejo agroquímico** debido a las reservas de gas natural descubiertas para esa fecha en el Golfo de Tailandia.

La prioridad la siguen detentando las industrias mano de obra intensivas (textiles, prendas de vestir, calzado, productos metálicos, muebles, y joyas) que llegan a constituir el 30% de las exportaciones, y se gana por otro lado un espectro más diversificado en las exportaciones (válvulas para transistores y máquinas eléctricas) provenientes de las ensambladoras asentadas en las ZPE.

La economía tailandesa continúa sobre mediados de los 80 con un insuficiente desarrollo exportador y con mucha dependencia de insumos intermediarios y bienes de capital procedentes del extranjero, el 75% de las importaciones consistían en productos químicos, máquinas y equipamiento.

(b) La estrategia exportadora basada en la entrada masiva de IED (1986 a la actualidad)

A partir de 1986 se inicia una nueva fase de desarrollo en la cual se continúa con el “impulso exportador” iniciado en la etapa anterior, y se consolida una entrada masiva de IED dirigida a las ZPE y a las ZPI tendiente a profundizar la política de descentralización regional de la actividad industrial. El gobierno delinea tres ZPI, la primera incluye Bangkok y cinco provincias circundantes, la segunda las 10 provincias que rodean a la primera, y la tercera el resto del país, sobre esta tercer zona se priorizan 50 actividades promocionadas mano de obra intensivas (productos de goma y prendas de vestir entre otras).

La tasa anual de crecimiento de Tailandia para fines de los 80 era del 9,3% sustentada sobre la IED orientada básicamente al sector exportador de manufacturas. Entre 1989-92 el promedio anual del flujo de IED alcanza los 1900 millones de dólares provenientes de Japón y del resto de países asiáticos. Los altos salarios, la apreciación del tipo de cambio y las crecientes medidas proteccionistas internacionales sufridas por esos países vehiculizaron la “relocalización” de partes de sus plantas (segmentación de la cadena de valor) en Tailandia.

(c) Estrategias de Priorización de sectores productivos y su fundamentación

La estrategia de priorización de sectores productivos en las décadas del 70 y parte del 80 estuvieron dirigidas a industrias de transformación de recursos naturales y uso intensivo de mano de obra no calificada, de acuerdo a las proporciones factoriales más abundantes. Recién a partir del séptimo Plan de Desarrollo (1992-1996) Tailandia cambia **los sectores priorizados hacia ramas de la industria ligada a la electrónica, metales básicos, petroquímica, hierro y acero, y se enfatiza el rol de las empresas agroindustriales y textiles pero con mayor valor agregado**. Todas estas ramas industriales demandan mayor mano de obra especializada y tecnología que justamente son factores escasos en Tailandia.

El sistema educativo de Tailandia detentaba un fuerte sesgo hacia las carreras humanísticas, el 85% de los jóvenes egresan de esas carreras, sólo el 15% eligen la formación científica y tecnológica, y los gastos del Estado en IyD son bajos 0,2% del PBI, en comparación con Corea del Sur, Taiwán o Singapur donde son superiores al 2%.

(d) A modo de síntesis

Tailandia, al igual que Malasia ha crecido en su participación exportadora y ha mejorado en calidad y diversificación su canasta exportadora. De ser un exportador neto de alimentos y uno de los principales abastecedores de arroz a nivel mundial, actualmente detenta un 40% de participación de bienes de alta e intermedia tecnología (material y equipos eléctricos, máquinas y aparatos mecánicos y vehículos automotores, tractores y motocicletas) provenientes de las ZPE, y un 23% en manufacturas basadas en los recursos naturales (caucho y sus manufacturas, joyería y piedras preciosas, combustibles, producción de alimentos enlatados: frutas, vegetales y comidas de mar). El resto son bienes primarios (cereales) y de baja tecnología (textiles, prendas de vestir, materias plásticas y sus manufacturas).

A pesar del fuerte flujo de IED Tailandia se enfrenta con algunas limitaciones: (a) una creciente competencia de los países industrializados que han adoptado métodos automatizados de producción que les permite recuperar ventajas comparativas en algunos productos de alta e intermedia tecnología que se exportan desde Tailandia; y (b) economías como Sri Lanka, China, Indonesia, y

Bangladesh que cuentan con mano de obra barata que le permite competir con menores salarios en la tecnologías mano de obra intensivas provenientes de Tailandia.

Si bien la diversificación alcanzada en las exportaciones se debe en gran parte a la IED no se ha promovido una articulación productiva con los sectores domésticos en forma de encadenamientos o redes, los niveles de integración promovidos por el gobierno entre empresas locales y extranjeras han sido débiles y con escasa transferencia tecnológica. Tampoco se han direccionado esfuerzos hacia una mayor capacitación de los recursos humanos y hacia el gasto público y privado en IyD.

HONG KONG

Región Administrativa Especial de Hong Kong es el nombre bajo el cual se cubre el acuerdo de devolución del control británico a la República Popular China (1997) de los territorios ocupados por más de 155 años. Es un punto de cruce de actividad económica mundial, juega un papel de contacto importante de China con el resto del mundo e incluye un acuerdo de coexistencia de transición de dos sistemas económicos distintos.¹⁴

Hong Kong es tal vez uno de los ejemplos simbólicos de las primeras experiencias de economías exitosas del sudeste asiático. El trabajo barato, la experiencia en negocios comerciales y los flujos de IED fueron la base del crecimiento económico de los años 60 y 70. En cuanto al comportamiento dirigido a la IED sin controles, permitió que la asignación de recursos por los inversionistas nacionales y extranjeros quedara librada casi por completo a las fuerzas del mercado. **El gobierno de Hong Kong no intentó intervenir activamente para atraer y direccionar las IED hacia determinados sectores priorizados** y tampoco incidió cualitativa o cuantitativamente en la importación de tecnología. Si bien esto marca profundas diferencias de los resultados obtenidos frente a las ventajas de una intervención estratégica como la ilustrada para Singapur, permite a Hong Kong, aún hoy estar entre los países

¹⁴ Correa López Gabriela (2004) “La economía de Hong Kong y su integración con China” Análisis Económico n° 42, volumen XIX, 3er trimestre del 2004, Universidad Autónoma de Méjico, Iztapalapa.

con mayor participación en el comercio mundial con una tasa del 2,7% (sólo superada dentro de los países asiáticos por la República de China y Corea).

(a) Estrategias exportadoras de Hong Kong

El crecimiento de sus exportaciones industriales y de manufacturas se inició con la llegada de empresarios y técnicos experimentados de la industria textil y de otras ramas de actividad provenientes de China Continental tras el traspaso del poder a los comunistas. Así surgió un buen número de empresas exportadoras medianas y pequeñas muy dinámicas, especializadas en actividades de gran densidad de mano de obra, como la manufactura de textiles, prendas de vestir, juguetes y productos electrónicos sencillos de consumo destinados fundamentalmente a los mercados mundiales.

Hong Kong poseía una buena base de recursos humanos capacitados y de sistemas de aprendizaje, lo que hizo posible adoptar las tecnologías importadas e incluso obtener información de las mismas. La administración colonial de la economía, su larga experiencia en las actividades de reexportación y la existencia de gran número de empresas comerciales, financieras e inmobiliarias dirigidas por expatriados (los "Hongos"), reforzaron la base preexistente de recursos humanos capacitados con una infraestructura física, administrativa, comercial y financiera avanzada para las actividades de exportación.

Los cambios económicos y la apertura externa de China iniciada en 1978 permitieron que Hong Kong trasladara muchas de sus actividades mano de obra intensivas al continente, para lo cual aprovechó las Zonas Económicas Especiales (ZEE), principalmente la de Shenzhen¹⁵, que le permitieron aprovechar bajos salarios, infraestructura, políticas comerciales preferenciales (exenciones impositivas, financiamiento, flexibilidad laboral) que otorgaban los gobiernos locales chinos, y ganar en competitividad en los mercados externos.

La industria manufacturera de Hong Kong en esta etapa estaba dominada por las empresas locales. La política de "puertas abiertas" de Hong Kong hizo que

¹⁵Las ZEE son creadas en China a partir de 1980, en principio fueron cuatro: Xiamen, Shantou, Shenzhen y Zuhai, consistían en regiones, o ciudades donde se aplicaban políticas preferenciales para atraer la IED, se desarrollarán con mayor detalle en el apartado sobre estrategias exportadoras implementadas en China

ingresaran muchas empresas transnacionales principalmente a las actividades de servicios y las que se dedicaron a las actividades manufactureras se especializaron en tecnologías más avanzadas, pero siempre dentro de la misma gama de actividades de alta densidad de mano de obra que las empresas locales.

El Gobierno no hizo esfuerzo alguno, **por focalizar IED dedicadas a la manufactura de productos de alta tecnología ni por alentar la modernización industrial y tecnológica**, solo se produjo un adelanto y modernización dentro de las actividades de baja tecnología con las que se había comenzado en la época del coloniaje. Las necesidades de información tecnológica eran relativamente sencillas y se cubrieron mediante la búsqueda de proveedores internacionales de equipamiento—a lo que contribuyó en gran medida la liberalidad del entorno comercial y la presencia de los Hongos—, el desarrollo de contactos con los mercados de exportación y la colaboración de algunas instituciones oficiales de asistencia tecnológica. Por el contrario, el ingreso a las tecnologías complejas, como las focalizadas por los otros países asiáticos analizados, y que requerían un gran esfuerzo de investigación, fue bastante reducido.

El Consejo de Desarrollo del Comercio de Hong Kong, un organismo que contaba con el financiamiento y el personal adecuados, proporcionaba información sobre los mercados internacionales y ayudaba a los compradores extranjeros a establecer contacto con los proveedores locales. Además, el Consejo para la Productividad de Hong Kong puso en marcha un programa de importación y difusión de tecnologías, y un Instituto de diseño y capacitación de la industria textil, que estableció acuerdos con los principales diseñadores de la moda mundial, sobre todo europeos, para mejorar la capacidad de producción y de diseño para la actividad exportadora. La administración y gestión tenía base en Hong Kong mientras la producción directa se hacía en el continente chino (ZEE).

El crecimiento de la actividad económica produjo un aumento de los salarios y del precio de la tierra en Hong Kong, lo que llevó a un proceso masivo de desindustrialización. Durante el período 1980-1995 el empleo en la actividad

industrial cayó un 50% y la participación de las manufacturas en el PIB se redujo del 25% al 7%.

La crisis asiática de 1998, y en particular la crisis inmobiliaria en Hong Kong (1999) debilitaron severamente la actividad económica. La contracción de la demanda y la imposibilidad del gobierno de utilizar medidas de ajuste monetarias por la adopción de un tipo de cambio fijo desde 1983, provocan cinco años continuados de deflación y pérdida de mano de obra capacitada por desconfianza en el futuro económico del país. La tasa de crecimiento de las exportaciones ha ido cayendo y la participación en el comercio mundial ha pasado de 3.1% en el 2001 a 2,7% en el 2009.

Sin embargo a partir del 2002, Hong Kong recibe una fuerte entrada de IED por valor de 63 mil millones de dólares superando incluso a China que para ese año recibe 53 mil millones de dólares. Comienza un proceso gradual de modernización, el país destina una fuerte inversión a infraestructura y gastos importantes para IyD, dirigidos a fortalecer empresas de alta tecnología, en las que había quedado rezagado con respecto a las otras economías de reciente industrialización.

En el 2004 firma un Acuerdo de Cooperación de Economía Cercana (CEPA) con China donde se establecen compromisos de disminución de tarifas, mayor liberalización comercial y facilitación de servicios de acuerdo a los principios de la OMC.

(b) Estrategias de Priorización de sectores productivos y su fundamentación

No se perciben estrategias de priorización por parte del gobierno ni del sector privado. Aún no existiendo políticas explícitas en esta dirección emanadas del Estado, la estrategia en el futuro es su afianzamiento como exportador de servicios de alto valor y el desarrollo de redes de negocios que se manejen desde su territorio. En cuanto a las manufacturas, desde 2001 Hong Kong prácticamente ha suplantado las manufacturas de baja tecnología intensivas en mano de obra por manufacturas de alta tecnología procedentes de empresas instaladas en las ZEE del continente chino. Entre otras razones

está llegando a su fin el Acuerdo Multifibras (2005) que le garantizaba cuotas de exportación para el acceso al mercado de EE.UU., lo que ha significado una caída de inversiones en empresas textiles, uno de los sectores industriales tradicionales de Hong Kong.

(c) A modo de síntesis

La realidad es que Hong Kong es un puerto de traslado y almacenamiento de reexportaciones casi en un 90% provenientes de China. Del total exportado sólo un 15% proviene de manufacturas realizadas en su propio territorio. Además es el centro de las actividades comerciales de los países asiáticos, el 64% de las exportaciones se dirige a esos países, sólo el 15% tiene como destino Europa y el 16% EE.UU.

En la actualidad Hong Kong presenta las siguientes limitantes: (a) una población envejecida que repercute en mayores gastos en salud y jubilaciones, (b) un gasto público en educación que sigue siendo más bajo en promedio que el de los países de la OECD, (c) menor matrícula en educación superior que el resto de países asiáticos; (d) creciente contaminación, que genera una disminución de la inversión extranjera cada vez más interesada en el medio ambiente; (d) falta de competitividad en la economía doméstica del sector servicios por excesiva regulación del Estado en transporte, electricidad, productos farmacéuticos; (e) algunos problemas en la protección de los derechos de propiedad intelectual.

La condición de país con muy elevado Índice de Libertad Económica (2007), tarifas arancelarias virtualmente nulas, presión impositiva entre las más bajas del mundo, mercado laboral flexible, inexistente marco regulatorio a la entradas de capitales externos, sigue incentivando la presencia de la IED. Aún así China, uno de los mayores inversores, busca construir nuevos puertos y logística de servicios propia para su comercio exterior, que la distanciarían de Hong Kong.

MAQUILAS MEJICANAS

Méjico conforma una realidad distinta a la de los países asiáticos hasta aquí examinados, dada la extensión de su territorio, la abundancia de recursos

naturales y la proximidad geográfica a una de las grandes potencias mundiales como lo es EE.UU.. No obstante se ha incluido a México junto al grupo de países asiáticos como Malasia, Tailandia y Hong Kong, por presentar un comportamiento similar de “puertas abiertas” a la entrada de la IED y utilizar la misma estrategia de conformación de zonas libres (ZPE, ZPI, Zonas Francas, ZEE) dotadas de infraestructura, mano de obra barata, servicios estratégicos a bajo costo y políticas preferenciales (exenciones fiscales y financiamiento subsidiado) para la localización de las empresas multinacionales. El resultado en todos los casos ha sido la conformación de verdaderos “enclaves” industriales no integrados con el resto del territorio, que gracias a las ventajas competitivas adquiridas en estas zonas libres logran rentabilidades altas, pero no establecen encadenamientos con las empresas domésticas y tampoco transfieren tecnología de punta en beneficio de los países receptores.

Además México comparte con Malasia y Tailandia, al igual que con algunos países latinoamericanos, la presencia del denominado “*mal holandés*”, *que en este país se origina en el boom petrolero*. Este sector acentúa el problema de la desindustrialización doméstica y temporalmente apuntala la apreciación en el nivel real del tipo de cambio que conlleva a una pérdida de la competitividad del país, y retarda la industrialización en los sectores manufactureros de punta

(a) Estrategias exportadoras de México: “las maquilas”

México no escapa a las conductas seguidas por casi todos los países en desarrollo que adoptan el modelo de sustitución de importaciones más una excesiva intervención del Estado, hasta casi mediados de la década de los setenta. De acuerdo a la opinión de algunos economistas (Ugarte, F. 1994)¹⁶, lo señalado constituyó prácticamente la causa determinante de las sucesivas crisis económicas mexicanas, de las cuales la más notoria es quizás la de 1982. Debido a lo antes expuesto, desde los inicios de la década de los ochenta en México se aplicó un modelo de economía abierta, cuyos ejes fundamentales fueron: (a) la sustitución de los controles del Estado por el automatismo del mercado; (b) la reducción y en lo posible eliminación de la intervención

¹⁶ Ugarte Fernando et al.(1994) “La política industrial ante la apertura”, México, Fondo de Cultura Económica.

económica del Estado en las empresas públicas; (c) la puesta en marcha de la apertura económica y desregulación de la economía en todos los ámbitos posibles; (d) el fomento a la participación del sector privado y (e) la atracción del ahorro del exterior.

La estrategia de desarrollo seguida por México radicó en introducir un nuevo modelo de desarrollo económico “sin transición hacia el modelo exportador” (Villarreal, 2000)¹⁷, esperando que la sola apertura externa y las fuerzas del libre mercado fueran suficientes para reducir las profundas desigualdades de ingresos a nivel de clases sociales y regiones resultantes de las décadas anteriores. Una de las estrategias pensadas para reducir estas desigualdades fue la creación de zonas libres en el noroeste y sureste del país.

México, es uno de los primeros países en poner en práctica las *zonas libres* en las regiones fronterizas con Estados Unidos en el norte y Belice en el sur, con el objetivo de incentivar la IED sobretodo procedente de EE.UU.. A las industrias o “ensambladoras” instaladas en estas zonas libres se las conoce con el nombre de “empresas maquiladoras de exportación (EME)”¹⁸ y en general hay coincidencia que presentan dos etapas en su desarrollo (Mendiola, 1999)¹⁹: (a) La primera va de 1964 a 1973, durante la cual se constituyen y crecen erráticamente manteniendo un peso poco significativo en la actividad industrial del país, (b) La segunda entre 1974 hasta el 2000 en que se incrementa su importancia en los flujos comerciales, el empleo y la inversión. Durante este segundo periodo y coincidente con el ciclo de reformas económicas emprendidas a partir de 1982 se puede observar una fase de especialización industrial regional acompañada por una diversificación tecnológica. Las ramas ligadas a la industria automotriz junto con la electrónica y la industria textil son las actividades predominantes en las EME, aunque la presencia de otros sectores sigue mostrando un comportamiento positivo.

¹⁷ Villarreal René (2000) “Industrialización, deuda y desequilibrio externo, México/ un enfoque macroindustrial y financiero 1929-2000”, México, FCE.

¹⁸ Se entiende por maquila “al proceso industrial o de servicio que implica transformación, elaboración o reparación de mercancías de procedencia extranjera importada permanente o temporalmente para su exportación posterior” según el Decreto para el “Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportaciones” de 1998

¹⁹ Mendiola Gerardo (1999) “México: empresas maquiladoras de exportación en los 90”, CEPAL, Serie de Reformas Económicas n° 49, México

La puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCN) en 1994 con el inicio del calendario de desgravación declara obsoleto el régimen preferencial con que operaban las EME para el mercado intrarregional conformado por EE.UU., Canadá y Méjico, pero las deja vigentes para los mercados externos y otorga vida al Programa Maquilador a través de una serie de disposiciones reglamentarias que les amplían las actividades y las localizaciones. El Decreto de 1994, referentes a la EME, dispone la apertura a nuevas actividades como las denominadas maquiladoras agroindustriales, las especializadas en la explotación de recursos naturales, pesqueros y forestales “compañías shelter”, y las maquiladoras de servicios, la posibilidad de instalarse en ciudades del interior y en localidades costeras, y finalmente el permiso de introducir al mercado intrarregional hasta el 20% de lo producido, siempre que se tratara de productos que sustituyeran importaciones y los que incluían un porcentaje de insumos nacionales (más del 60%) dentro del proceso productivo.

Las EME tienen un crecimiento explosivo entre 1982 y 1997 pasando de 585 empresas a 2717 empresas, y casi el 48% del total de manufacturas exportadas mejicanas provenían de dichas empresas durante finales de la década del 90.

Recién a partir del 2000 comienza a desmoronarse el sistema de EME como consecuencia de: (a) la caída de demanda de productos debido a la recesión de EE.UU. (el 90% de lo producido en las maquilas tenía por destino ese mercado); (b) la competencia de salarios más bajos a los de Méjico en China y diversos países de América Central; (c) el aumento de los salarios en Méjico, por mayor ingerencia de los sindicatos y menor flexibilidad laboral que disminuye el margen de ganancias de la EME. El resultado más doloroso es la expulsión de 236.000 trabajadores como motivo del cierre y relocalización de los procesos industriales en otros lugares del mundo.

La bibliografía sobre las características, naturaleza del empleo, y efectos sociales, económicos y ambientales de las EME en Méjico es abundante, y en general bastante crítica. La polémica más actual y controvertida, y que rescatamos porque contribuye al marco de análisis de este trabajo, está

centrada en un tema teórico acerca de la naturaleza y posibilidades de desarrollo tecnológico y crecimiento económico a partir de las EME.

La tesis evolutiva o de transformación virtuosa (“upgrading”) afirma que los procesos industriales en las EME se desarrollan en etapas que van desde el ensamble sencillo hasta la producción de manufacturas complejas de alta tecnología, tal cual como resultó en los países asiáticos, y que por el contrario en México esta lógica productiva no existiría dado que el modelo de industrialización sólo estuvo basado en un régimen arancelario preferencial con utilización de mano de obra barata. Según estos autores el “upgrading” se ha dado en las ZPE en los países asiáticos asociado a otros factores como las estrategias de promoción y fomento de las exportaciones realizadas por los gobiernos de dichos países, que de ningún modo pueden asimilarse a las políticas aperturistas de libre mercado de México²⁰.

Las evidencias empíricas así lo estarían demostrando ya que el 80% de las EME instaladas en México son de ensamble, y de ningún modo la tecnología de última generación caracteriza a las manufacturas procedentes de las EME, sólo se han encontrado plantas o puntas de procesos productivos con tecnología microelectrónica, según resulta de diversos estudios realizados en la actualidad. En cuanto a las nuevas formas de organización (calidad total, justo a tiempo y otras) se encuentran bastante poco extendidas, en tanto la mayoría de las operaciones de producción son realizadas bajo pautas rutinarias y estandarizadas.

(b) Estrategias de Priorización de sectores productivos y su fundamentación

En el caso de México tampoco se advierte claramente una estrategia de priorización de sectores productivos. El proceso de apertura comercial en este país ha sido cuestionado justamente por no poseer como en los países asiáticos elementos de selectividad y gradualidad. Entre 1980 y el 2002 la apertura externa pasa del 15% al 44% del PBI, en tanto el país se vuelve cada

²⁰ De la Garza Toledo E. et al. (2003) “Mitos y Realidad acerca de la Maquila en México”, Universidad Autónoma Metropolitana de México y del Instituto de Estudios laborales, ponencia IV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología del Trabajo, La Habana, Cuba

vez más vulnerable frente a las crisis financieras y cambiarias mundiales (Rodríguez Arana A., 2002)²¹.

El impacto progresivo de la EME sobre los flujos de comercio, la inversión y la expansión del empleo en los sectores textil, electrónica y equipo de transporte ha sido relevante para México desde 1974 al 2000, pero con resultados muy perjudiciales a partir de su desmantelamiento y traslado a otros países en la última década. Indudablemente los pobres eslabonamientos industriales generados son la prueba contundente de una economía de “enclave” que no logró en más de tres décadas generar un proceso de irradiación y crecimiento en el resto del territorio. No hubo en México una estrategia activa como en Singapur de asimilación de avance tecnológico y de planificación de actividades productivas conectadas con los recursos naturales propios, ni siquiera un desarrollo equilibrado a nivel de las regiones como había sido el objetivo inicial de la localización de la EME en determinadas zonas marginales y de frontera al interior del país.

(c) A modo de síntesis

El modelo de sustitución de importaciones en México tiene una duración prolongada, comienza en 1940 y es abandonado recién en 1982, con un alto costo para el desarrollo de la economía del país. La estrategia posterior de liberalización y apertura externa se vuelve cuestionable por lo precipitado de los acuerdos y tratados que se firman con el resto de países, por el poco control a la entrada de la IED, y por la falta de estrategias de planificación activa del desarrollo económico.

El atractivo de la inversión en México, fundamentalmente en su región noroeste, muestra una preocupante tendencia declinante, debido a la pérdida de las ventajas comparativas que poseía para la IED (bajo costo de la mano de obra) a lo que se suma la agudización de la recesión reciente en el mercado estadounidense entre el 2007 y 2009 que ha provocado una creciente contracción de la demanda de bienes importados del exterior. En la actualidad México presenta problemas serios a resolver, los desequilibrios regionales, el

²¹ Rodríguez Arana Alejandro (2002) “El papel de la apertura comercial en el crecimiento económico y la balanza comercial de México”, ICE ; Vol. 821, marzo-abril 2005, México

desempleo, el deterioro cada vez mayor del saldo de la balanza comercial son una parte de ellos.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en su apartado sobre Desarrollo Regional, establece como uno de sus objetivos prioritarios: “Superar los desequilibrios regionales aprovechando las ventajas competitivas de cada región, en coordinación y colaboración con actores políticos, económicos y sociales al interior de cada región, entre regiones y en el ámbito nacional”. Esto muestra la preocupación actual del gobierno por utilizar estrategias de “desarrollo equilibrado” con un comportamiento más activo del gobierno y un mayor consenso entre actores sociales, comunidades, y regiones.

La participación de México en el comercio mundial que alcanzaba el 2,6% en el 2000 ha bajado al 1,8% en el 2009.

5.4 Los países vinculados con la estrategia denominada “Reestructuración de las industrias de sustitución de importaciones.

Muchos de los países latinoamericanos entre ellos Brasil, Argentina y en menor medida Chile desarrollaron sectores industriales incipientes durante la Primera y Segunda Guerra Mundial. Este periodo (1930-1950) denominado por la literatura económica “industrialización sustitutiva de importaciones” (ISI) se fortalece en base a políticas comerciales proteccionistas, fuertemente restrictivas, con posterioridad a los dos conflictos bélicos. El argumento más sólido se basaba en proteger a las industrias “nacientes” hasta que alcanzaran el desarrollo de las industrias “ya maduras” de los países desarrollados.

A partir de los 80 (una década antes Chile) el ISI mostraba ya signos de poca viabilidad, se habían agudizado los problemas estructurales y el estrangulamiento del sector externo era evidente, se hacía necesario proceder a la apertura de las economías. Las principales estrategias adoptadas por los países en desarrollo latinoamericanos, a los cuáles se incluyen en estos años China e India entre otros, fueron la paulatina liberalización del comercio, la aplicación de fuertes incentivos a las exportaciones, los acuerdos regionales unilaterales y multilaterales, y las entradas de capital y tecnología del resto del mundo. Se procede entonces a la “reestructuración” y expansión de las

industrias protegidas y sus redes de proveedores que habían quedado tecnológicamente atrasadas y con falta de competitividad. En algunos países, los agentes principales fueron las empresas nacionales mientras que en otros fueron las empresas multinacionales.

La diferencia principal con la estrategia "autónoma" implementada por Corea y Taiwán fue la carencia en estos países (no en todos con la misma intensidad) de políticas industriales claras y coordinadas dirigidas a desarrollar la competitividad de las exportaciones, en las que el apoyo al desarrollo de los recursos humanos, la tecnología, las instituciones, la infraestructura fue aleatorio y, a menudo casi inexistente.

CHILE

(a) Evolución de las estrategias exportadoras iniciales (1960-1985)

Como ocurre en otros países latinoamericanos, Chile adhiere, durante la segunda guerra mundial, a la política de sustitución de importaciones, que se prolonga en el caso de este país, a diferencia de la mayoría de los restantes países de América del Sur, solamente hasta los años iniciales de la década de 1970.

Ya en el gobierno de Eduardo Frei Montalva (1966-70) se insinúa la necesidad de “mejorar el desempeño exportador para promover el desarrollo económico” (MRE, 1968). Este giro prematuro del modelo de sustitución de importaciones hacia el modelo orientado a las exportaciones, como Corea y Taiwán, es a menudo dado como ejemplo de una estrategia exitosa en Latinoamericana (Bresser Pereira, 2010) .

El derrocamiento del Gobierno Democrático de la Unión Popular por la dictadura militar que toma el poder en Septiembre de 1973 da lugar a una importante modificación de la política económica, a partir de la cual el modelo de desarrollo económico con fuerte intervención del estado en los mercados es remplazado por un modelo de economía abierta o “no regulada” (prevalencia de los mecanismos de mercado en la asignación de recursos, reducción de aranceles en el comercio exterior, libertad para la entrada de capitales).

La economía chilena se ve favorecida por el crecimiento de las exportaciones especialmente mineras. Los precios del cobre se elevan a partir de 1974 y este acontecimiento da alivio a una economía que inicia su “salida” de una situación de gran desequilibrio fiscal, monetario y comercial prevaleciente hasta comienzos de la década de 1970.

Los incrementos de precios de alimentos que siguen a la apertura de la economía perjudican al consumo popular y generan protestas (noviembre de 1973 y febrero de 1974) que son velozmente acalladas por las autoridades políticas de facto. Hacia 1975 las variables económicas clave (tasa de inflación, balanza comercial) tienden a estabilizarse y las variables de política económica (fiscal y monetaria) a ordenarse, en una atmósfera de elevado autoritarismo político (Departamento de Estudios del MRE de Chile, 2010). Para fines de los 70, este modelo de apertura de la economía sin regulaciones, crea las condiciones para la entrada masiva de capitales externos sin control que redundan en altas tasas de inflación, tipo de cambio sobrevaluado, extrema dependencia del cobre en la canasta exportadora, desequilibrios de la balanza de pagos, desempleo, todos los síntomas del “mal holandés” que caracteriza a los países en desarrollo, y que ya hemos señalado.

(b) Estrategia exportadora basada en la entrada de IED controlada (1985 a la actualidad)

El abandono del modelo neoliberal a pleno (1973- 1981) y el inicio de un nuevo modelo más moderado, de estrategia aperturista basada en la participación activa de la IED, pero con fuerte control de las variables macroeconómicas (Díaz Alejandro 1981, French Davis 2003) y, a partir de comienzos de la década de los 90, de los flujos de capitales, tiene un éxito prolongado. Contribuyen al mismo la estabilidad política del país, lograda después del advenimiento de la democracia, en mediados de los ochenta. Es quizás por ello que la economía no se estanca, a diferencia de lo que ocurre en Argentina y Brasil, en los últimos años del siglo pasado y los dos primeros del presente (Landerretche Moreno, 2007).

Es importante citar, a modo de ejemplo, que la política fiscal de Chile es permanentemente superavitaria a partir de 1985 y hasta nuestros días a pesar

de frecuentes modificaciones en las estructuras de recaudación, que se vinculan principalmente con las importantes rebajas de los aranceles de importación (Vial, 2003).

Estas modificaciones van en paralelo con la reducción de la participación en la canasta de exportables, de su principal sector exportador, la minería, apoyada principalmente en las exportaciones de cobre y derivados industriales. La participación de este sector cae de más del 85,5% en la década de 1970 al 43,2% a principios de los 90. (Philipp Boetzelen, 1993). En esta última década se incorporan los llamados productos no tradicionales, en su mayoría vinculados con los recursos naturales, a la canasta exportadora (vino, frutas frescas e industrializadas, frutos de mar y de aguas lacustres, maderas y principalmente derivados industriales de las mismas).

A diferencia de Brasil, y quizás debido al menor tamaño del país, Chile no externaliza posiciones orientadas a la creación de “hegemonías” de carácter político. Su política exterior parece privilegiar mucho más los objetivos económicos (comercio abierto con todos los países, proteger las inversiones externas de las firmas chilenas) por encima de los objetivos políticos. Varios autores adjudican a la política comercial abierta de Chile la creación de oportunidades que le permitieron sobrellevar con más éxito que otros países la “impasse” en el crecimiento económico mundial de 2001-2002.

Su orientación económica hacia el libre comercio se materializa en los hechos: la tendencia hacia la reducción de las restricciones arancelarias crece constantemente, a tal punto que en el 2008 alrededor del 60% del comercio internacional de Chile se efectúa libre de aranceles (promedio arancelario del total de bienes 0,6%, Gobierno de Chile, 2010).

Las estrategias centrales de la política comercial de Chile para estimular las exportaciones han sido: (i) *la suscripción muy activa de acuerdos comerciales* en las últimas dos décadas, se destacan entre otros muchos, los acuerdos de preferencias con Canadá y el MERCOSUR y los Acuerdos de Libre Comercio con la Unión Europea, los Estados Unidos y Corea; (ii) *la promoción intensa de las exportaciones*, tempranamente en 1978, se crea PROCHILE, unidad

actualmente dependiente de la Dirección General de Relaciones Económicas del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, que desarrolla una importante batería de instrumentos, entre otros, estudios de mercado y de oportunidades de negocios (sobre más de seiscientos productos), la preparación y evaluación de proyectos productivos vinculados con la exportación para inversores grandes y PYMES, cursos de capacitación e información permanente y actualizada del estado de los mercados mundiales; (iii) *el mejoramiento cualitativo de las exportaciones* con mayor incorporación de innovación y tecnología.

En 2005 el Gobierno de Chile crea la Dirección de Ciencia, Tecnología e innovación del Ministerio de Relaciones exteriores, con el mandato de promover las exportaciones con elevada incorporación de tecnología en los productos exportables, negociar en forma directa los acuerdos científicos y tecnológicos internacionales (bilaterales y multilaterales), promover la incorporación de las cuestiones científicas y tecnológicas en todos los acuerdos bilaterales de carácter comercial que se suscriban a partir de 2005 (Gobierno de Chile, 2003 y Departamento de Estudios, 2010). Estos esfuerzos aún no logran cristalizarse en la participación de productos de intermedia y alta tecnología en su canasta exportadora.

No obstante las estrategias señaladas, trabajos recientes señalan la aparente dificultad que ha tenido Chile en abrir nuevos mercados. Si bien ha existido una diversificación de mercados, se trata de clientes o países clientes que conservan con Chile lazos culturales sólidos y relaciones de larga data. Los trabajos proponen que las políticas de inteligencia de mercados acompañen más solidamente los esfuerzos de suscripción de nuevos acuerdos (Landerretche Moreno, 2007).

Chile compensa fiscalmente las rebajas de aranceles con la ampliación de los impuestos indirectos y en menor medida con la reducción de subsidios. En los últimos años han surgido dificultades en el Congreso Nacional para aprobar las reformas fiscales correspondientes. Varios analistas recomiendan discutir estas reformas con bastante antelación a la firma de los acuerdos (Vial, 2003).

En síntesis podemos observar para los últimos 30 años los siguientes datos de interés: (a) el grado de apertura de la economía chilena crece con tasas elevadas desde mediados de la década de 1970, alcanzando en 2008 (relación entre importaciones más exportaciones y producto bruto interno) al 70%. El grado de integración a la economía mundial puede considerarse, a diferencia de lo que ocurre en Argentina y Brasil, medio-alto a alto; b) los flujos comerciales se han incrementado al mismo ritmo que los mundiales, en el período 2002-2007 las exportaciones crecieron a una tasa media anual de 5,8 %; (c) las exportaciones mineras siguen predominando en la canasta exportadora de Chile. Las exportaciones del sector industrial (que incluye también a la agroindustria) pierden en pocos años 10 puntos porcentuales, participando con sólo el 33,5 % de las exportaciones en el 2008. Claramente, los aumentos de precios de las commodities mineras influyen en este resultado (Diario PyME, 2010). A pesar de ello el sector industrial se diversifica en el período 1995-2008, ampliándose la cartera de productos exportables (Dirección de R. E. Internacionales, 2010) no tradicionales.

(c) Estrategias de Priorización de sectores productivos y su fundamentación

En general no se advierten estrategias de priorización de sectores exportadores en Chile, en la última década y media. Sin embargo a partir del 2006 la Presidenta Michelle Bachelet encarga al Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (CNIC)²² la pronta definición de una Estrategia Nacional de Innovación y la asignación presupuestaria del Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC) correspondiente al 2007. El Consejo entiende que, antes de abocarse a la tarea de construir la estrategia solicitada por el gobierno, debe dar respuesta a varias preguntas sobre los sectores productivos con potencial a los que el Estado por la vía de la provisión de bienes públicos (capacitación de los recursos humanos, ciencia y tecnología, infraestructura entre otros) o la eliminación de trabas existentes, puede hacer crecer y desarrollarse. Es en esta dirección que se realiza un “Estudio de Competitividad en Clusters de la Economía Chilena” en el que participa una

²² El CNIC comienza a funcionar en el 2005, Presidencia de Ricardo Lagos y en febrero del 2006 emite su primer documento sobre “Lineamientos para una estrategia nacional de innovación para la competitividad”

consultora internacional y el CNIC. Al respecto el documento original expresa: “El CNIC comprendió que muchas de las respuestas que lo ayudarían a cumplir su labor estaban en el futuro, en ese horizonte donde la globalización detona en una fuerte competencia, donde el conocimiento y la innovación son los fundamentos de la economía y de la riqueza de los países, donde los recursos naturales no son una maldición y donde el éxito sólo es posible si los sectores público y privado actúan de manera coordinada y cooperativa.”²³

La propuesta del CNIC marca con énfasis la necesidad de la selectividad en cuanto a la estrategia de desarrollo de largo plazo del país que debe ser una amalgama que contenga “apuestas específicas o selectivas” en sectores con mayor potencial de desarrollo, junto con “apuestas generales o neutrales” basadas en plataformas comunes a varios sectores que le den al país flexibilidad y capacidad de adaptación.

La selección de los sectores con mayor potencial de desarrollo de la economía chilena, se fundamentó **en la necesidad de elegir aquéllos que pudieran ayudar al país a enfrentar los inciertos y cambiantes escenarios globales que depara el futuro, especialmente en áreas como el comercio mundial y la integración mundial social, política y económica.** En la evaluación del CNIC se apunta a que, más allá de las circunstancias específicas, Chile debe mantener su estrategia de desarrollo y el capital humano, en el aprovechamiento de las ventajas que otorgan los recursos naturales potenciadas con una fuerte inyección de conocimiento.

Para llegar a la lista inicial (lista larga) de sectores potenciales se recurrió a las siguientes fuentes: el trabajo realizado por el CNIC en un taller de análisis de escenarios, los antecedentes sobre la actividad productiva y sus sectores que posee el Banco Central, entrevistas con miembros del CNIC y otros expertos nacionales según los sectores productivos, literatura disponible sobre los sectores con mayor potencial de desarrollo en Chile, la evolución de las exportaciones nacionales en los últimos años, **los sectores con alto crecimiento en el mundo y aquellos con alto desarrollo en países con los**

²³ CNIC (2006) “Hacia una estrategia nacional de innovación para la competitividad” sección 2, parte III Estudio de competitividad en clusters de la Economía Chilena, Gobierno de Chile.

que Chile desea compararse, ya sea porque han sido exitosos en su desarrollo o porque son hoy fuertes competidores a nivel internacional.

La lista inicial de 70 sectores fue reducida posteriormente a 31 sectores candidatos, aplicando para ello cuatro criterios básicos: i) las posibilidades de consolidación de distintas oportunidades (por ejemplo, un nuevo tipo de variedad de frutas de exportación); ii) el tamaño actual y esperado del sector; iii) su compatibilidad con ventajas competitivas actuales o factibles de ser desarrolladas en la economía chilena; y iv) la posibilidad de que este sector pudiera ser considerado más bien como una plataforma transversal que sustente a otros sectores que como un rubro individual (por ejemplo, recursos humanos o energía).

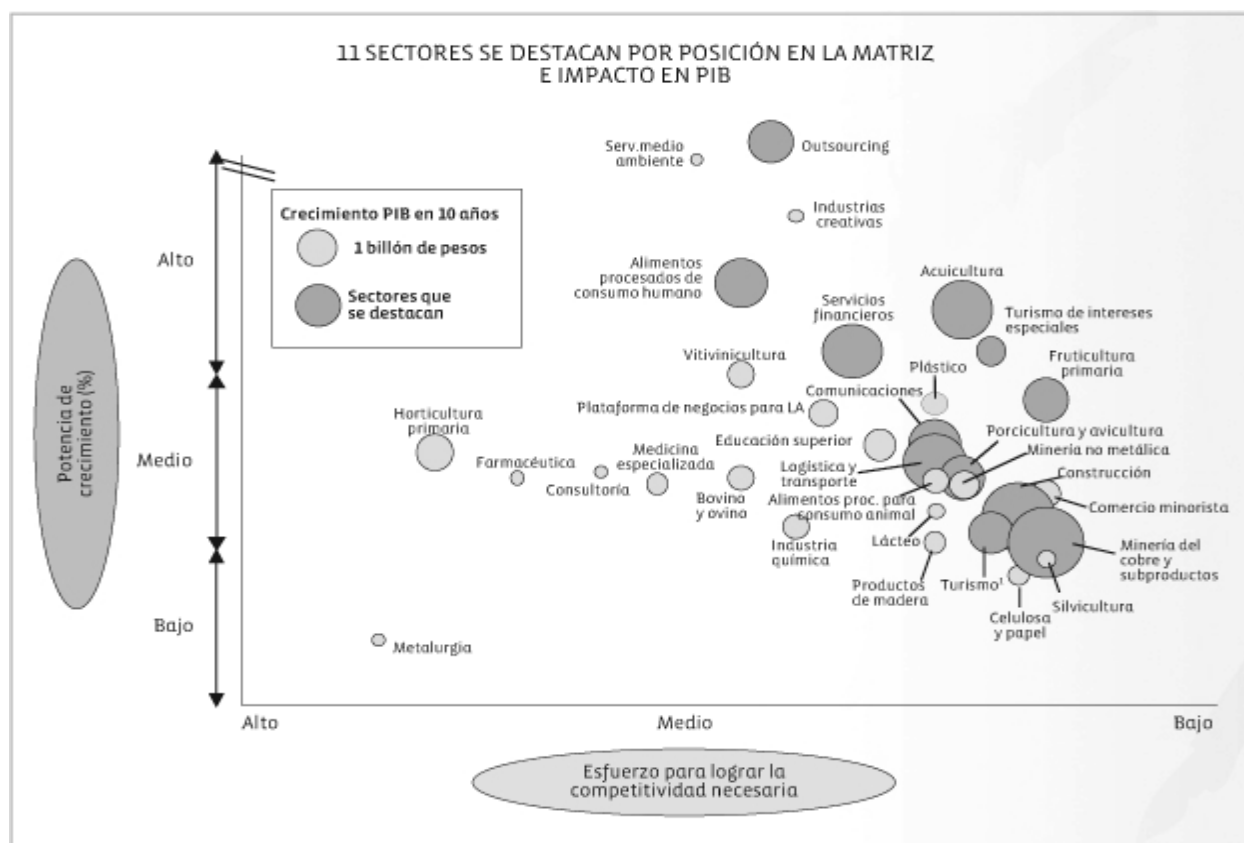
Finalmente sobre los 31 sectores se aplicó un análisis más detallado basado en cuatro variables:

- (1) la importancia de cada sector en el PBI (punto de partida);
- (2) el potencial de crecimiento de cada sector en el PBI en los próximos 10 años;
- (3) cuánto es el esfuerzo necesario para lograr la competitividad (es decir para capturar el aumento de PBI). Para medir este esfuerzo se utilizaron los siguientes criterios : (a) la ubicación geográfica de los principales consumidores de los productos de cada sector; (b) la existencia de recursos naturales suficientes; (c) el capital humano existente y la capacidad de atracción si no lo hubiere; (d) la atracción de inversión doméstica y extranjera; (e) el acceso a la tecnología; (f) la infraestructura y logística disponible; (g) la asociación y/o conexión; (h) la sustentabilidad ambiental; (i) la sustentabilidad de ventajas y (j) el marco regulatorio existente y;
- (4) cuál es la necesidad de intervención del Estado para capturar el potencial crecimiento del sector.

En base a las variables enunciadas resultaron priorizados 11 sectores que presentan los mayores potenciales de crecimiento, que exigen un nivel de esfuerzo medio o bajo para lograr la competitividad, y donde existiría un impacto importante de las políticas públicas, medidas de acuerdo a los requerimientos clave de mejora de la competitividad de cada sector. Dentro del

mapa de los 11 sectores más prometedores en la próxima década se encuentran algunos con ventajas reveladas asociadas a los recursos naturales (acuicultura y minería del cobre), y otros con ventajas competitivas adquiridas provenientes de competencias específicas y condiciones del entorno logradas a lo largo de los años. (la matriz adjunta muestra los 11 sectores priorizados)

Gráfico nº 3



Fuente: CNIC (2006) “Hacia una estrategia nacional de innovación para la competitividad” sección 2, parte III, gobierno de Chile.

(d) A modo de síntesis

Chile se transforma en un país exitoso en relación a su patrón y ritmo de desarrollo económico y al desempeño de su sector externo. Sus instrumentos principales son el adecuado manejo de las políticas macroeconómicas, la reducción de aranceles, la suscripción de numerosos acuerdos bilaterales y multilaterales, su decidida vocación exportadora. **No define ninguna política orientada a la promoción de productos o grupos de productos específicos. Su diversificación no se orienta, en general hacia la producción de bienes o servicios de alta tecnología. Hace más de dos décadas se inicia un proceso de ampliación de la canasta de bienes**

exportables, pero se trata de bienes agroindustriales en mayor medida y de bienes industriales asociados a la extracción minera.

Su estrategia se apoya en el aprovechamiento de sus recursos naturales (ventajas comparativas) y en el desarrollo de ventajas competitivas para la producción de bienes que de ellos derivan y que los sectores público y privado reconocen como asociados a mercados internacionales dinámicos. En lugar de seleccionar grupos de productos estratégicos el país procede a dar posibilidades a todos los productos exportables, prefiriendo generar las condiciones generales para todos y permitir que los grupos privados escojan los productos exportables relevantes (libertad para las fuerzas de mercado ligadas a la oferta).

Recién a partir del 2006, Chile muestra interés en una estrategia de promover asignaciones específicas de recursos a partir de la priorización de sectores sobre todo ligado al interés en la correcta asignación de los bienes públicos por parte del Estado.

En función de los antecedentes presentados, parece claro que la estrategia de Chile pasa muy temprano de la estrategia denominada “reestructuración de las industrias de sustitución de las importaciones” a la estrategia denominada “activa, dependiente de las inversiones extranjeras directas” con un fuerte control sobre la entrada de la IED a partir de mediados de los 80. Las acciones sobre la IyD en productos de intermedia y alta tecnología son aún débiles y todavía no se ha conformado una fuerte estructura de conglomerados o cluster exportadores (al estilo de Singapur) se bien parece haber iniciado esfuerzos en esa dirección.

BRASIL.

(a) Evolución de las estrategias de desarrollo hasta finales del siglo pasado y su vinculación con las estrategias exportadoras.

Primera Etapa (1940-1970)

La primera etapa abarca el período 1940-1970 y corresponde al período de sustitución de importaciones. La estrategia de sustitución de importaciones

tiene en Brasil como principal instrumento la intervención del Estado en dos aspectos fundamentales: la protección comercial del mercado interior, con el fin de desarrollar la industria nacional, y la participación directa en actividades de desarrollo, a través de proyectos de creación de infraestructura física y de la operación de empresas públicas en sectores considerados clave (siderurgia y energía, entre otros).

El proteccionismo se convirtió en este país, a diferencia de INDIA, en un factor de atracción de la inversión extranjera directa (IED), orientada hacia la provisión de recursos para infraestructura básica y el transporte (hasta los años cincuenta) y luego hacia la industrialización por sustitución de importaciones (Bressiani y Otros, 2004). En el plano del comercio exterior las políticas se orientaron a reducir la dependencia de las importaciones antes que a promover exportaciones y desarrollar nuevos mercados. Es por ello que los productos resultantes de la IED y de la consiguiente radicación de empresas multinacionales se volcaron mayoritariamente al mercado interno.

Las limitantes a la expansión productiva asociadas con este modelo, que se expresan tempranamente, se vincularon con (i) la estrechez de muchos mercados nacionales, (ii) la ausencia de competencia interior; (iii) la escasa orientación exportadora. Hacia finales de la década de 1950, comienza a experimentarse una importante reducción del ritmo de crecimiento de las exportaciones. Brasil trató de compensar la caída de ingresos exteriores mediante el incremento de la intervención del Estado, que se prolonga hasta comienzos de la década de 1970. En este período se advierte que la estrategia no es adecuada para afrontar los cambios tecnológicos y económicos que se estaban produciendo a nivel mundial (de Oliveira Campos, 1977; Krugman y Oestfeld, 2000).

Si bien los años de la posguerra se caracterizan por elevados incrementos en el PIB, gracias principalmente a la gran cantidad de divisas acumuladas por el impulso exportador del conflicto bélico, a comienzos de los 60 la economía se mostró frágil ante la competencia externa. Si bien las exportaciones no se estancan en este prolongado período, crecen a tasas apenas moderadas. En varios períodos anuales se registran déficits en la balanza comercial.

Segunda Etapa (1970 - 1983)

La segunda etapa está marcada por el aumento de la IED, por la búsqueda tenaz (y el incremento) del financiamiento internacional, por la ejecución de obras públicas por un lado necesarias para integrar el país y por otro extraordinarias “consumidoras” de recursos inexistentes en el erario público, que incrementaban el endeudamiento externo. Las políticas macroeconómicas no ortodoxas (gran expansión de la masa monetaria) derivaron en el incremento exponencial de la inflación. Sin embargo, la estrategia aperturista, basada en el endeudamiento externo, en el aumento de la IED y en el dominio multinacional de la economía, tiene un éxito prolongado (son los años que transcurren entre 1968 y 1976, del «milagro económico brasileño»).

A partir de 1978 el crecimiento económico se reduce y varios economistas críticos, como Singer (1977) y De Oliveira (1979) comienzan a escribir sobre la ya evidente “crisis” del “milagro” económico brasileño. Sin embargo, las exportaciones brasileñas continúan incrementándose en esta etapa y se inicia un proceso de moderada diversificación de las mismas, con mayor participación de las exportaciones industriales (metalmecánicas básicas, productos plásticos, equipamiento industrial sencillo y materiales de transporte). El comportamiento de la balanza comercial continúa siendo errático.

Tercera etapa (1983 - 2000).

En esta etapa, que se inicia con el advenimiento de la democracia y se prolonga hasta el fin del siglo, se advierten fases prolongadas de inestabilidad política y ello se refleja en un menor flujo de capitales internacionales hacia la economía brasileña, un menor crecimiento económico y una mayor inflación. El ahorro interno, variable clave para el desarrollo, se muestra marcadamente insuficiente para generar los recursos necesarios, caen las tasas pública y privada de inversión. Durante los últimos años del siglo XX y los dos primeros del presente siglo, la economía brasileña permanece estancada, con episodios de inestabilidad financiera. En consonancia con estas dificultades, las exportaciones se estancan, el comportamiento de balanza comercial es deficitario,

(b) La Apertura al Exterior (2000 en adelante)

En finales de la etapa anterior comienza a producirse la culminación de un consenso en torno a una solución cuyo objetivo es el crecimiento de forma sostenida de la economía, apoyado en una nueva vinculación con el entorno mundial. En comienzos de este período se ordena el funcionamiento macroeconómico del país, se estimula el consumo doméstico sin afectar negativamente al sector externo, se estimula, con ayuda de los equilibrios macroeconómicos, el ahorro interno y se fomentan las exportaciones, a partir de la hipótesis de la bondad de la apertura hacia el comercio exterior, creándose un ciclo virtuoso de crecimiento.

Esta política resulta exitosa en varias dimensiones de interés:

- Crecimiento económico, que consolida a Brasil como la duodécima economía del mundo según el valor nominal de su PBG.
- Consolidación de la integración del aparato industrial, iniciada en décadas anteriores y mayor relevancia de la industria en la composición sectorial del PBG.
- Las exportaciones brasileñas crecen más acentuadamente a partir de 2000, con algunas limitaciones vinculadas con la crisis mundial

(2008) y se observa en la última década un superávit comercial creciente. La participación de las exportaciones en el PIB aumentó sustancialmente, a partir de muy bajos niveles de 6% en los años 80 a 12% en 2007.

- Se registra una todavía incipiente pero importante diversificación y tecnificación en los rubros exportables, con crecimiento de las exportaciones de vehículos, equipamientos industriales, material aeronáutico de alta complejidad.

Sin embargo:

El grado de integración de Brasil en la economía mundial sigue siendo bajo aún en la presente década.

- La composición de las exportaciones no se modificó mucho durante los últimos dos decenios. Desde el inicio de la década de 1980 las manufacturas lideran, con 50 a 55 % del valor total, pero continúa habiendo una mayor participación de sectores tradicionales.
- Las exportaciones modifican sólo débilmente su contenido tecnológico. Este resultado es consistente con investigaciones que revelan, lamentablemente, un bajo ritmo de innovación tecnológica en la industria brasileña en los últimos años.

(c) Estrategias de Política Comercial Externa y de Priorización de sectores productivos.

La política exterior brasileña, reconocida por su equilibrio, continuidad y gran valor estratégico desde hace más de medio siglo, adquiere mayor expresividad y más sólida vocación de liderazgo a partir de finales de los años ochenta (Souza Barros, 1983). Es posible reconocer dos períodos en las últimas tres décadas. En el primero, que se prolonga hasta alrededor de 1995, la estrategia brasileña de política exterior, con sus conocidos trazos de “autonomía” converge, a la posibilidad de alcanzar un gran reconocimiento como potencia regional. Brasil procura consolidar este reconocimiento a través de (i) la construcción de “alianzas estratégicas” con Estados considerados similares en

atributos y recursos; (ii) la formulación de estrategias de cooperación e integración a nivel sudamericano; (III) la adopción gradual y cautelosa de una estrategia de apertura económica. Dentro de las estrategias de cooperación e integración se ubicó su participación en el MERCOSUR (Ayllon, 2006).

En cuanto a los aspectos económicos, Brasil adhiere pragmáticamente al modelo de apertura económica porque a través de la misma gana modernización y competitividad, como cualquier país acostumbrado inicialmente al aislamiento, pero escoge la estrategia apropiada en cada mercado; (i) en informática sobre todo hardware escoge la protección o, en sus términos, la reserva de su mercado, pues sabe que no puede competir con Estados Unidos y otras potencias; (ii) en la cuestión automotriz y en el acuerdo con Argentina (suscripto en 1998) la posición brasileña pocos meses después del inicio de operaciones es propender a la liberación del intercambio de autos lo antes posible. En este período se destaca la vocación “industrial” de Brasil y la necesidad de incrementar las exportaciones industriales (FIESP, 1988) pero sin apuntar a un número limitado de sectores industriales prioritarios.

En la segunda etapa, y a partir de 2000, los aspectos políticos de la estrategia (buenas relaciones con Estados Unidos y la Unión Europea pero vocación “autónoma”, de potencia regional), continúan en gobiernos como el de Lula, quien inicia y extrema esfuerzos para suscribir acuerdos con la Unión Europea y varios países de oriente. Pero es en esta etapa cuando la estrategia de comercio exterior la que acusa los mayores cambios: la política de apoyo al desarrollo exportador en Brasil pasa a reflejar un elevado grado de compromiso, estatal y privado (Bernal Mesa, 2003).

El gobierno brasileño promueve la actividad exportadora a través de subvenciones, reintegros a las exportaciones, moratorias y desgravaciones fiscales, como así también proporciona financiamiento, seguros y garantías de crédito a las exportaciones. Los bancos comerciales, y en menor medida los mercados de capitales, han ido ampliando su participación en el financiamiento de las exportaciones. Comienza a identificarse una mayor complementación, en el apoyo a las actividades exportadoras entre el sector privado y el público. Por un lado, las instituciones financieras del sector privado se encargan

fundamentalmente de otorgar créditos a la producción de bienes exportables, mientras que, por otro lado, los sistemas gubernamentales de apoyo a las exportaciones contribuyen poniendo a disposición del exportador instrumentos de financiamiento y garantía. Esta postura parte del reconocimiento de que el grado de desarrollo cualitativo y cuantitativo del sistema financiero gravita enormemente sobre el éxito de las políticas comerciales.

El desarrollo institucional para la promoción de exportaciones, es en consecuencia notorio. En 1998 se crea la Agencia de Promoción de Exportaciones – APEX (Quirós, 2003). La APEX proporciona apoyo específico a los productos tradicionales de exportación (alimentos, bebidas, artefactos de goma, piezas para autos, calzados, carne de pollo, carne de cerdo, cosméticos, cuero, flores, gemas y joyas, máquinas y equipos, mármoles y granitos, muebles, juguetes, revestimiento cerámico, textil), pero el mayor esfuerzo de esta institución se vuelca a desarrollar una amplia batería de instrumentos normativos, fiscales, crediticios de promoción, para todos los sectores que pudieran aprovechar la expansión de los mercados internacionales **(aunque no para sectores específicos)**. Sin embargo, es muy importante aclarar que en varios pasajes de la documentación oficial revisada se manifiesta la importancia del desarrollo de nuevos productos con mayor nivel tecnológico y que los instrumentos de política orientados hacia sectores “high tech” comienzan a aparecer con intensidad. **Pero este posicionamiento no converge a la definición de sectores exportadores clave** (Quirós, 2003).

En la misma dirección, el trabajo citado señala la existencia de un número importante de acciones de promoción muy diversa. Más recientemente (Welber Barral, 2008), el gobierno brasileño define con gran detalle su estrategia de exportación en un documento público muy ambicioso preparado por la Secretaría de Comercio Internacional del País.

(d) A modo de síntesis.

Se concluye en consecuencia que, en términos generales, la estrategia comercial externa de Brasil pasa gradualmente, de acuerdo con la clasificación de Lall (2000) que orienta aspectos importantes de este trabajo, de la “reestructuración de las industrias de sustitución de las importaciones” a

la estrategia **“activa, dependiente de las inversiones extranjeras directas”**. Puede indicarse que la primera estrategia (aprovechamiento del mercado interno; poco activas políticas de capacitación e I y D para la actividad exportadora; ambiciosa política de desarrollo de infraestructura, estímulo algo indiscriminado a la inversión extranjera, contribución moderada del ahorro doméstico políticas de localización activas y orientadas a integrar económicamente al país, vínculo con el sector privado orientado a dar señales prolongadas de protección industrial, IED elevada a muy elevada) tiene lugar entre 1940 y 1985.

Puede también señalarse que la segunda estrategia (caracterizada por una mayor orientación hacia industrialización exportadora, políticas de capacitación y de I y D activas a muy activas, intención de desarrollo de exportaciones “high tech”, políticas también ambiciosas de desarrollo de infraestructura, inversión extranjera más dirigida, mayor participación del ahorro doméstico) se desarrolla en las últimas dos décadas, aunque con mayor expresividad en el corriente siglo. Las nuevas medidas se desenvuelven en un clima de mayor apertura económica que durante la aplicación de la estrategia anterior.

La participación del sector privado en la definición y ejecución de estrategias “va de menor a mayor”. Durante la aplicación de la estrategia de “reestructuración de industrias de sustitución de importaciones”, la bibliografía revisada no señala ninguna participación “formal” del sector privado. Las políticas de protección eran naturalmente muy favorables a la industria “naciente” y no reclamaban mayores esfuerzos del sector privado para obtener más ventajas y prebendas. En período más reciente se cita repetidamente la voluntad pública de participar en la definición de políticas “junto con el sector privado y con todos los organismos públicos involucrados con la actividad exportadora” (Baumann, 2001; Cabariti, 2004), lo que efectivamente parece indicar una participación del sector privado más activa.

Parece en consecuencia correcto el argumento de Bresser Pereyra (2008) que apunta a la “tardía” percepción brasileña sobre los atributos necesarios para una política de desarrollo industrial y exportador exitoso: (a) mayor vocación exportadora y menor confianza en la ISI; (b) mayor control del flujo de capitales

externos; (c) mayor atención al nivel de ahorro interno; y (d) mayor esfuerzo político y técnico vinculado con la consolidación de sectores tecnológicamente avanzados.

CHINA

(a) Evolución de las estrategias exportadoras iniciales (1949-1976)

En general los autores coinciden en señalar dos etapas en este periodo que abarca desde la fundación de la República Popular China (1949) hasta la terminación de la “revolución cultural” en 1976 con la muerte de su líder Mao Tsedong.

Primera Etapa (1949 - 1965)

Esta etapa es considerada como el período de rehabilitación y reajuste de una economía de extrema pobreza, con más de cuatro millones de desocupados, que conservaba rasgos feudales y un fuerte atraso cultural, producto de muchos años de guerras internas. El modelo económico que se adopta es una réplica del soviético, basado en una economía centralmente planificada que intenta por un lado resolver el problema del empleo creando fuentes de trabajo, y es con este objetivo que se diseñan el Primer y Segundo Plan Quinquenal (1953-1963). **El sector priorizado es la industria siderúrgica, y para materializar este proyecto, se movilizó mano de obra desde los sectores rurales a los sectores urbanos.** El denominado “gran salto adelante”²⁴ basado en el desarrollo de la industria pesada en gran escala, que asimila gran parte de la fuerza laboral y de las inversiones del Estado, se convierte en una fuente de desequilibrio frente al resto de sectores de la economía. El sector agrícola, sobre el que se había implementado el sistema de comunas rurales (desaparecen las parcelas en propiedad y los usufructos personales) muestra bajas en la productividad por ausencia de incentivos, y falta de apoyo en insumos y maquinaria, y los sectores de servicios (transporte, comercio, comunicaciones, salud, educación, construcción) ineficientes y escasos, no logran responder a los aumentos de la demanda urbana. No obstante lo cual en esta primera etapa se señala el papel clave de la ciencia y la tecnología en la

²⁴ Yu Guangyuan (1984) “Economía de China “ tomo I y II , Ediciones en lenguas extranjeras, Beijing.

modernización de la economía y se elabora el “Plan Nacional para el Desarrollo de la Ciencia y Tecnología entre 1956-1967” que según lo registrado, obtiene algunos logros en una serie de ramas como semiconductores, computación, electrónica, técnicas de propulsión a chorro, etc.

Segunda Etapa (1966 – 1976)

Esta etapa comprende los diez años del periodo de la “revolución cultural”, que no logra traducirse en aumentos del nivel de vida y de crecimiento económico, por el contrario ahonda el aislamiento de China del resto del mundo, y tiene un efecto negativo sobre el sistema educativo y sobre la actividad productiva. De 1952 a fines de la década del 70 la productividad total de los factores apenas había aumentado el 0,5% es decir un cuarto del crecimiento medio del resto de los países en desarrollo para ese mismo periodo. Las empresas estatales que eran dueñas de casi la totalidad del aparato productivo se habían paralizado y las que funcionaban habían contraído la producción. En general, China presentaba sobre finales de la década de los 70, las características de una economía subdesarrollada, predominantemente agraria, con un sector industrial ineficiente, y poco competitivo. Se había forzado una industrialización “contra natura” especializada en la industria pesada, intensiva en capital, de modo análogo a otras economías planificadas, y en contra de la dotación de recursos de la economía china que indicaba una industrialización en actividades mano de obra intensivas. Mientras la agricultura y la industria liviana doméstica empleaban el 80% de la mano de obra recibiendo solo el 10% de la inversión estatal, las industrias pesadas se beneficiaban de subvenciones y elevadas barreras de protección arancelaria, además del 90% de la inversión pública.

El sector externo, que hasta 1949 había estado en manos privadas, pasa con el advenimiento de la República Popular China a manos de compañías estatales y comienza con ello un régimen estricto de control de las importaciones y exportaciones (sólo en el Tíbet sigue existiendo la actividad privada). Entre 1954 a 1978 el comercio exterior apenas pasaba el 11% del PBI, existiendo períodos de descenso casi a cero tanto de las exportaciones como de las importaciones, debido al estancamiento y retroceso de la

producción interna (particularmente en el periodo de la “revolución cultural”). El comercio exterior chino también estuvo afectado por las políticas internacionales, en 1950 EE.UU. y algunos otros países aplicaron la política de bloqueo y embargo a China, y en 1960 es el Gobierno Soviético quién decide quitarle el apoyo. Ante estas circunstancias el comercio de China debe dirigirse hacia los países o regiones en desarrollo.

En 1952 se estableció el Ministerio de Comercio Exterior del Gobierno Popular Central para dirigir en forma centralizada y administrar unificadamente en todo el territorio el comercio exterior. Se crearon corporaciones especializadas, que eran en realidad empresas estatales socialistas, que estaban encargadas de la importación o exportación en forma directa, pero subordinadas a los planes de comercio exterior obligatorios fijados por el Ministerio, y que se elaboraban conforme a las exigencias de la Comisión de Planificación Estatal. Este sistema de organización no estimulaba el comercio exterior por las siguientes razones: (a) a las corporaciones exportadoras les bastaba con cumplir las metas fijadas por los planes de gobierno; (b) la producción no interviene en la venta por lo que permanece ajena a los precios, calidades y exigencias de la demanda; (c) la asignación y los precios de exportación eran establecidos por el Estado, por lo que las ganancias y pérdidas corrían también a cargo del Estado. En una palabra, las fuerzas de mercado que motorizan a las empresas productivas a mejorar precios, calidad y diversidad eran inexistentes. Sólo se estimuló la importación de equipos de capital “juegos completos” con el fin de asimilar las nuevas tecnologías, pero incluso estas importaciones fueron prohibidas durante la “revolución cultural”.

Cabe aclarar que la República Popular China actuó en concordancia, al menos en este primer periodo, con los principios de independencia, autodecisión y autosostenimiento, y por lo tanto **no aceptó la presencia de fondos de inversión, ni de cooperación económica procedentes del exterior para poder desarrollar la modernización de sus equipos de capital.** Aceptó algunos préstamos de la Unión Soviética, para saldar los equipos mecánicos y materiales importados de dicho país, y luego para la compra de material de guerra usados en la resistencia a EE.UU. y la ayuda brindada a Corea. Todos

estos préstamos fueron devueltos antes del fin del apoyo de Rusia que ya hemos mencionado.

(b) La Reforma China y la Apertura al Exterior (1978 a la actualidad)

Las políticas de la Reforma China fueron conducidas por Den Xiaoping a partir de finales del 70 sobre dos ejes fundamentales: la apertura externa y la reforma del sistema económico e institucional. Las medidas adoptadas se alejan cada vez más de lo que tradicionalmente se entiende por planificación central de los países comunistas y se acerca a la economía capitalista de mercado. Fernández Lommen Y.(2000²⁵) caracteriza la Reforma de 1978 como un modelo de transición desde la economía agraria de planificación cerrada y centralizada, hacia un modelo industrial abierto y descentralizado, que trataba de generar riqueza pero sin atender contra el sistema político de partido único.

El modelo se vuelve más pragmático por un lado propugna la descentralización económica pero conservando el monopolio del poder dentro del partido que se regía de acuerdo a cuatro principios: vía socialista, dictadura del proletariado, liderazgo comunista, y pensamiento Marx-Lenín-Mao.

La modernización emprendida por la Reforma China comprende la agricultura, la industria, la ciencia y tecnología, y el sector externo. Como apunta Pons P.C.(2009)²⁶ las medidas se dirigen: (a) en el sector agropecuario a incrementar la productividad agraria mediante la sustitución del sistemas de comunas por el sistema de responsabilidad familiar que permite al campesino apropiarse de parte de sus cosechas para venderlas en beneficio propio a precios de mercado; (b) en el sector inmobiliario a convertir en propietarios a millones de inquilinos de viviendas estatales; (c) en el sector industrial al incremento de la productividad permitiendo a las colectividades rurales y urbanas, y posteriormente a los individuos, crear empresas, decidir por sí mismos la producción de las fábricas y apropiarse de parte de las ganancias; y

²⁵ Fernández Lommen Yolanda (2000) “La economía China en el Siglo XXI” Información Comercial Española (ICE) Boletín Económico nº 2676, diciembre 2000, Gobierno de España, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, Madrid, España.

²⁶ Pons Carlos Pascual (2009) “La modernización económica de China, perspectivas a mediano plazo”, Información Comercial Española (ICE) Boletín Económico nº 2972, septiembre 2009, Gobierno de España, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, Madrid, España.

(d) en el sector externo a la liberalización paulatina de los precios y a la mayor apertura al comercio exterior.

Las políticas de descentralización económica fueron dirigidas a mejorar la competencia entre regiones y comunas para atraer mayores inversiones, y poder de este modo, generar mayores tasas de crecimiento y renta per cápita, tendiendo a la redistribución equitativa de ingresos entre las regiones costeras ricas, y el interior del país empobrecido.

La Reforma China estuvo concentrada además en la acumulación de capital público, tecnológico y humano, en la mayor regulación y control del capital externo, en la aprehensión del know how y tecnología externa para poder crear tecnología propia, en elevar la inversión en educación e investigación, en una mayor calificación de la mano de obra, y por último en mejorar el gasto del Estado en inversiones de infraestructura (autovías, aeropuertos, puertos y comunicaciones), todo esto con la mirada puesta en aumentar la productividad de los factores.

En este proceso de transición se intensifica la industrialización en el sector de la industria ligera, las manufacturas y los textiles constituyen el grueso de las exportaciones chinas a lo que se suma el petróleo y sus derivados, además se desarrolla una mayor integración con el comercio mundial. Los problemas vinculados con el régimen anterior de excesivo centralismo y planificación en materia de comercio exterior se van relajando por medio de los siguientes mecanismos: (a) se amplía la competencia sobre el comercio exterior a las comunas del interior otorgándoles mayor autonomía en la gestión y administración de las importaciones y exportaciones procedentes de sus regiones. Las corporaciones especializadas centrales solo quedan a cargo de las importaciones y exportaciones de unos pocos productos de importante y cuantioso valor: petróleo crudo, derivados del petróleo y cereales; (b) se crean corporaciones (17 en total) por productos: equipos mecánicos, energía atómica, aeronáutica, técnicas electrónicas, construcción naval, semillas, materiales de construcción, entre otros, encargadas de firmar acuerdos y gestionar las importaciones y/o las exportaciones de esos productos; (c) se experimenta con diversas combinaciones de industria –

comercio para coordinar producción y ventas. Las corporaciones de comercio exterior dan a conocer los precios de exportación a los departamentos industriales y a las empresas productoras y éstas les comunican sus costos de producción. Ambas partes realizan la gestión en forma conjunta, los industriales asumen la producción de las mercancías de exportación, las corporaciones firman los acuerdos y ambas partes asumen la responsabilidad, los riesgos y comparten los beneficios; (d) parte de las divisas de exportación que se obtienen por un incremento de precios con respecto al año anterior va a los distritos suministradores de productos y a las empresas productoras en forma de estímulos.

A partir de la década del 80 y más intensamente en los 90 sobreviene un cambio en la estrategia del gobierno chino para promover la industrialización dirigida al comercio exterior que se manifiesta en la adopción del sistema de Zonas Económicas Especiales (ZEE). Las ZEE implican la aceptación de la IED bajo condiciones preferenciales e implican una forma de proceder a la asimilación de tecnología y know how, de nuevas técnicas de producción y de comercialización, además de una mejora en la especialización de la mano de obra. A tal fin se experimenta entre 1984-1990 con las primeras cuatro ZEE, tres ubicadas en el Distrito de Guangdong (Shantou, Shenzhen y Zuhai) y una en el Distrito de Fujian (Xiamen). La ZEE de mayor importancia es Shenzhen según González García y Meza Lora (2009)²⁷ “... *aquí se ha logrado el resultado más exitoso de la estrategia de reforma económica neo-institucional y de apertura externa de China en las últimas tres décadas*” comenzó como ZEE de industrias tradicionales mano de obra intensiva, en general empresas industriales provenientes de Hong Kong, y en la actualidad es una ZEE de alta tecnología gracias a la rápida reconversión tecnológica de sus empresas, que pasaron de ser productoras de bienes ensamblados a productoras de bienes manufacturados en su totalidad. El gobierno municipal de Shenzhen se planteó transformar la ciudad en una *ciudad de innovación* abriendo universidades y centros de investigación. Estas políticas tuvieron de inmediato sus efectos positivos: de 1991 al 2000 la tasa de crecimiento anual de industrias *high tech*

²⁷ González García J. y Meza Lora J.S. (2009), “Shenzhen, zona económica especial: bisagra de la apertura económica y el desarrollo regional chino”. Revista Latinoamericana de Economía “Problemas del Desarrollo”, Vol. 40, n° 156, enero-marzo 2009, México

en *Shenzhen* fue de 53.3%. Además se abren 14 ciudades costeras como puertos abiertos, y en 1988 se convierte a toda la Isla de Hainan en ZEE (la más grande de China). En 1990 el Distrito de Pudong fue declarado ZEE y la ciudad puerto de Shanghai “cabeza de dragón” es decir epicentro del comercio exterior del sudeste asiático.

(c) Estrategias de Priorización de sectores productivos y su fundamentación

En la etapa (1949-1976) **no existieron estrategias de priorización de sectores productivos** dirigidas a las exportaciones. No hubo en China, en esta etapa, políticas de promoción dirigidas a incentivar el comercio exterior, por el contrario las políticas fueron de aislamiento y autosostenimiento, además los excedentes exportables eran escasos y poco competitivos debido a los bajos niveles de productividad de los factores.

Con la Reforma China (1978) se inicia la apertura al comercio exterior y la liberalización paulatina de la economía, se permite la entrada de inversiones totalmente extranjeras o para proyectos de inversión conjunta extranjera con socios locales (joint ventures). La Administración Central controla la lista de actividades permitidas, promocionadas y las restringidas al capital externo. **El gobierno chino ejerce una “protección elevada” sobre las industrias consideradas “clave”, que desea promocionar, basado en el criterio de las ventajas comparativas factoriales que indican aprovechar “el bajo costo de la mano de obra existente”.** En este período las industrias manufactureras trabajo intensivo (industria textil, de prendas de vestir, y un pequeño conjunto de productos electrónicos) junto con el combustible y los cereales pasaron a representar aproximadamente más del 70% de la **canasta exportadora China**. El sector servicios quedaba en manos del Estado, al margen de la competencia y de la inversión extranjera.

A partir de mediados de 1995, y más sostenidamente desde el ingreso de China a la OMC, se hace necesario ajustar el modelo exportador, que muestra algunas deficiencias: (a) una fuerte dependencia tecnológica del exterior; (b) poca incorporación de I+D en los productos exportados; (c) un modelo en que prima lo cuantitativo sobre lo cualitativo en los bienes exportados, mostrando

bajos niveles de valor agregado; (d) alto consumo de energía y elevados niveles de contaminación ambiental en el proceso de industrialización; (d) fuertes medidas proteccionistas sobre diversos sectores económicos (Artamendi, 2009)²⁸.

El gobierno chino decide abandonar paulatinamente la estrategia centrada en los bajos costos para imponerse en los mercados internacionales por nuevas estrategias desarrolladas sobre las capacidades de la I+D. El Plan Quinquenal (2006-2010) tiene previsto un mayor control del Estado en el sistema financiero y en varios sectores industriales (siderurgia y energía entre otros); un incremento importante en los gastos en I+D; y el desarrollo de un grupo avanzado de empresas con posibilidades de alcanzar competitividad en los mercados internacionales. Con el fin de alcanzar estos objetivos se elaboran dos planes: el Plan Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (2006-2020) y el **Plan de Estímulo Económico (2009-2011) que cuenta con cuatro millones de RMB destinados al desarrollo de un grupo de empresas priorizadas (10 en principio): metalúrgica y siderúrgica; automovilística, construcción naval, textil, fabricación de maquinaria, electrónica y tecnología de la información, industria ligera, petroquímica, de metales no ferrosos y logística. Para cada uno de estos sectores se enuncian medidas para fortalecer la cadena de valor desde la provisión de insumos, para lo cual en muchos casos se prevé inversiones chinas en el exterior para asegurarse el suministro de materias primas y suministros, hasta la puesta en los mercados de destino.**

(d) A modo de síntesis

China por razones históricas, culturales y políticas demora su acceso a la economía mundial, recién a partir de fines de la década del 70. Con la Reforma China iniciada por Deng Xiaoping se produce la liberalización paulatina de la economía y la apertura externa. A partir de 1980 el modelo chino se basa en una alta protección a las industrias “nacientes” mano de obra intensivas, se

²⁸ Artamendi José Ignacio “¿Hacia dónde va la industria China?” ” Información Comercial Española (ICE) Boletín Económico nº 2972, septiembre 2009, Gobierno de España, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, Madrid, España.

permite la entrada de la IED y la conformación de una clase empresarial privada controlada por el Estado. El proceso es exitoso y rápidamente se alcanza la **reestructuración de las industrias de sustitución de las importaciones**, se gana competitividad en los mercados mundiales con una producción manufacturera de tipo masiva pero de baja calidad y con poco contenido en I+D.

El ingreso de China a la OMC y a un mundo globalizado con mayor demanda de bienes diversificados y de calidad ha modificado las estrategias exportadoras del gobierno chino los últimos años. Los planes públicos recientemente formulados muestran una mayor preocupación por la inversión en I+D así como en la priorización de cadenas productivas que asimilen mayor valor y mano de obra calificada.

INDIA.

(a) Evolución de las estrategias exportadoras iniciales.

Primera Etapa (los años previos a la independencia)

La independencia de India tiene lugar en Octubre de 1947. Entre 1601 y 1858 el control de las políticas productivas, comerciales y fiscales del país estuvo en manos de la Compañía de las Indias Orientales, organismo conformado inicialmente por grandes inversores privados, que estuvo orientado a las acciones económicas y políticas de ultramar realizadas por el Reino Unido.

Las instituciones británicas que continuaron a esta entidad de gran poder económico promovieron, al igual que la Compañía, el incremento de las exportaciones indias de bienes primarios no alimentarios (especialmente materias primas para la industria textil), destinados a abastecer a la industria inglesa. Esta marcada priorización de rubros exportables condujo a la reducción en la producción de bienes alimentarios primarios, pobreza rural y urbana, hambrunas que asolaron a India en varias oportunidades (A. Sen, 1998, varios pasajes). Declinó en la India también la producción de manufacturas, pari-pasu con la apropiación del capital acumulado a través del comercio exterior por parte de Gran Bretaña y su utilización en ese país, en detrimento de la inversión en la industria de la India.

Segunda Etapa (1947-1989)

En este período se consolidaron políticas económicas caracterizadas por (i) una activa regulación de la economía por parte del estado; (ii) el proteccionismo comercial, (iii) la propiedad pública de las empresas industriales vinculadas con los rubros principales. Estas políticas tenían como objetivos explícitos promover el crecimiento de sectores industriales básicos y de elevar el nivel de empleo.

En relación al desarrollo industrial, el Decreto denominado “Industrial Policy” de 1951 promueve la industrialización del país, pero reserva el control y la actividad estatal para aquellas actividades industriales y de servicios consideradas “estratégicas” para su desarrollo (energía atómica, armamentos, ferrocarriles, acero) y por lo tanto genera restricciones severas para la actuación de la actividad privada. La normativa nacional desarrollada permite la actuación de empresas privadas ya existentes en industrias como la producción de carbón, de mineral de hierro de cemento, aunque bajo una estrecha vigilancia estatal. No permite sin embargo nuevas inversiones privadas.

En el plano del comercio exterior las políticas se orientaron a reducir la dependencia de las importaciones antes que a promover exportaciones y desarrollar nuevos mercados. No fueron útiles para promover el desarrollo de las inversiones extranjeras directas en la economía (objetivo no previsto por el poder público), cuyos niveles fueron muy bajos hasta finales de la década de 1980. No se definieron sectores o productos prioritarios para la exportación.

Sentaron sin embargo los precedentes para el desarrollo de las industrias “de base”, que permitieron la expansión de la producción metalífera básica (encabezada por la industria del hierro y del acero) y el incremento del abastecimiento de energía. Fueron muy poco exitosas para promover el crecimiento económico así como para crear empleo industrial y para mejorar la distribución del ingreso. Condujeron además a formidables dificultades macroeconómicas (desequilibrio en las cuentas públicas, inflación) cuyo punto más negativo es el año 1989.

(b) La Apertura al Exterior (1989 a la actualidad)

Las políticas posteriores a 1990, consolidaron las bases para una economía apoyada en las leyes de mercado. Se caracterizaron por promover y consolidar la apertura económica del país hacia el comercio exterior, estimular la inversión extranjera directa, promover la desregulación de mercados de insumos y productos, facilitar los trámites para la entrada de capitales y la apertura de nuevas industrias con orientación “mixta” (mercado interno y exportación).

Las principales medidas jurídicas y administrativas fueron las siguientes:

- Reforma de normas destinadas a la reducción de la burocracia para abrir empresas y para asimilar recursos financieros externos;
- Eliminación de las solicitudes de licencias industriales para crear y desarrollar empresas (salvo en sectores considerados “sensibles”).
- Autorización a favor del capital extranjero para adquirir libremente activos nacionales;
- Creación de la Junta Promotora de la Inversión Extranjera o FIPB, destinada a estimular inversiones, simplificar su radicación, recomendar sectores y proyectos prioritarios;
- Creación de la Secretaria Nacional para la Asistencia Industrial o SIA, cuyos objetivos principales fueron establecer una ventana única para la iniciación de nuevos negocios.
- Aprobación del Acta para la Gestión de los Intercambios Internacionales o FEMA, que contribuyó a reducir los requerimientos administrativos para la realización de nuevas inversiones a través de la creación de una “ruta automática”;
- Creación, financiamiento y “puesta en marcha” de zonas de procesamiento de productos exportables (ZPE), y de otras zonas o áreas productivas específicas orientadas a estimular la producción exportadora, tales como las “zonas económicas especiales” (ZEE), los “parques tecnológicos para producción de hardware.

- Autorización a compañías extranjeras para obtener capital de inversión a través de la emisión de bonos una vez que las mismas hayan probado conductas consistentes (inversión, tecnificación, permanencia) durante tres años.

Esta política resultó exitosa en relación a los siguientes objetivos (i) crecimiento económico, garantizado por altas tasas, especialmente a partir de 1998; (ii) integración del aparato industrial, entendida como el desarrollo de nuevos sectores y productos con mayor valor agregado; (iii) desarrollo de sectores de servicios con alta tecnología (software, logística).

Este patrón de desarrollo conduce a una importante diversificación en la producción industrial, recuperando tradiciones productivas que la India había adquirido ya en los Siglos 18 y 19. Las principales industrias son: comunicaciones, química, alimentaria, acero, equipos de transporte, cemento, minería, petróleo, equipos industriales, tecnología de la información, farmacia. Los productos agrícolas principales son el arroz, el trigo, los aceites, el algodón, el yute, el te, la caña de azúcar, las papas, el ganado bovino, ovino, caprino y aviar.

Conduce también a profundos cambios en la estructura sectorial de la economía. La composición sectorial del PBI revela que el 57,2% del mismo corresponde al Sector Servicios en 2010 (con valores mucho más bajos, del orden del 41% en 1991), el 28,6% al Sector Industrial, incluyendo a las agro-industrias (el 26% en 1991) y el 14,6% a la Agricultura (32% en 1990). Sin embargo, la agricultura ocupa al 52% de la fuerza de trabajo, en tanto que la industria ocupa a sólo el 14% y el sector servicios al 34%. Resalta en consecuencia la baja productividad de la agricultura.

Estas modificaciones consolidan a la India como undécima economía del mundo según el valor nominal de su producto bruto y la cuarta según el poder adquisitivo de paridad. La tasa anual de crecimiento de la economía pasa de valores del orden de 3,5% en la década de 1970 a 6,4 % en la década de 2000. Sin embargo, quedan cuentas pendientes en la agricultura. Las mayores tasas de incremento de la productividad agropecuaria tienen lugar en finales de la década de 1960 y parte de la década de 1970 (revolución “verde”), pero el

incremento de la producción agropecuaria se reduce en la década de 1990 y se advierte en años recientes, un progresivo deterioro de la infraestructura agropecuaria (especialmente en las obras para irrigación). Persiste, por otro lado, una significativa vulnerabilidad interna del país, plasmada en la existencia de graves desigualdades sociales (bajo nivel de alfabetización, significativos niveles de pobreza, baja inversión en salud, etc.), creciente polarización territorial del crecimiento económico, posibilidad de enfrentamientos entre diferentes comunidades religiosas.

(c) Estrategias de Priorización de sectores productivos y su fundamentación.

En el período previo a la independencia, es clara la determinación del Reino Unido de promover las exportaciones indias de insumos y materias primas para la industria británica. En el largo período que transcurre entre la independencia y finales de la década de 1980 la evolución política tras la independencia y durante la Guerra Fría condujo a un aislamiento internacional crítico de los países occidentales. Las fluidas y estables relaciones entre Nueva Delhi y Moscú —especialmente durante los gobiernos de Indira Gandhi) habían situado a India en la esfera de la órbita soviética. En este período la política comercial se orienta a reducir la dependencia de las importaciones antes que a promover exportaciones y desarrollar nuevos mercados.

La primera guerra generó una protección natural a las industrias ya existentes (cemento, procesamiento de minerales metalíferos y no metalíferos, etc.) y la posibilidad de desarrollo de industrias nuevas (materiales de transporte). Después de 1923 se desarrolló un sistema de tarifas o impuestos a la importación destinados a promover la industrialización. Este modelo permaneció hasta comienzos de la década de 1970, y osciló entre la protección generalizada al sector industrial y la protección selectiva a grupos de industrias consideradas o bien “estratégicas” o bien con mayor potencial de desarrollo (Santana Hayna, 1976).

El crecimiento del volumen de comercio exterior de la India es muy moderado durante prácticamente 30 años después de la declaración de la independencia

del país. La tasa media anual de crecimiento alcanza a apenas 2% por año durante el largo período 1947-1980.

Desde finales de los años 80 comienzan a observarse los primeros signos de apertura política, en especial hacia China y el sudeste asiático (A. Mato, 2009). A partir de 1998 se aprecia una mayor iniciativa exterior y la India es caracterizada como “potencia ascendente” (Mallavarapu, 2007), es decir, un actor con capacidad de convertirse en un decisor clave en el juego de las relaciones internacionales. Es favorable a esta condición potencial la existencia de un modelo democrático que se mantiene estable y la evidencia de un desarrollo económico que ha sido continuado a partir de mediados de la década de 1990.

Entre los rasgos que definen la política exterior en la última década se pueden distinguir:

La defensa del multilateralismo en el tratamiento de los asuntos internacionales.

- El no–alineamiento o autonomía estratégica en el desarrollo de la política exterior (libertad para escoger un socio u otro).
- El esfuerzo para reconquistar la influencia que el país tenía en el mundo no-desarrollado, en particular en África.
- La cooperación Sur-Sur para satisfacer necesidades básicas nacionales, como es la provisión de recursos energéticos y la apertura de mercados para los productos indios.
- Mayor y mejor cooperación con diversos bloques: reducción de las fuentes de conflictividad con China y establecimiento de esquemas de cooperación (energía, medio-ambiente, a través de un Acuerdo de Cooperación Estratégica de 2004); recomposición de relaciones con Rusia (Acuerdo de asociación estratégica y tratados en materia de defensa y cooperación nuclear); normalización del diálogo con las potencias occidentales, y desarrollo de lazos más firmes con los países de la ASEAN (Grare, 2001; Naidu, 2008).

Este proceso virtuoso culmina, tras diversas medidas intermedias bien orientadas, con el anuncio directo y expreso a los inversores extranjeros, en el año 2000, de la creación de Zonas Especiales para la producción orientada a la exportación (ZEE). Con ella, la instalación de una batería de incentivos fiscales y administrativos destinados a facilitar la operatoria de estas zonas exportadoras (importación de bienes intermedios estratégicos totalmente no arancelada, exención al impuesto a los ingresos brutos del 100 por ciento, apoyo para solicitar financiamiento internacional hasta US\$ 500 millones por empresa, dependiendo del tamaño y plan de crecimiento de las mismas). El resultado de mayor interés es la instalación en estas zonas de jugadores internacionales como NOKIA, MOTOROLA, APACHE, ETL, FEXTRÓNICOS, TOYOTA, etc. En consecuencia, la IED, que alcanzaba a apenas US\$ 200 millones/año entre 1985 y 1991, pasa a valores anuales diez veces mayores en el período 2006-2010.

El resultado neto de estas modificaciones es el siguiente: (i) una gradual expansión del número de países que importan los productos de la India (más de 100 en 2010); (ii) una progresiva diversificación de los productos exportados, gran parte de ellos vinculados con el sector industrial y con los servicios; (iii) un incremento, todavía pausado o incipiente, de los bienes y servicios de tipo “high tech”, pero con perspectivas promisorias en el futuro; (iv) un elevado crecimiento de las exportaciones (tasas superiores al 15% por año entre 2004 y 2010). Este proceso ha conducido a que India contribuya con el 1,5% del comercio mundial en 2010, partiendo de participaciones muy débiles (menos del 0,3%) en décadas anteriores.

El incremento del número de sectores/productos exportados delata probablemente que no hubieron estrategias para promover grupos de productos específicos. La literatura no consigna discusiones ni a nivel público ni privado, en esta dirección. Todo indica que la progresiva sofisticación y complejización de las exportaciones indias tiene más que ver con las decisiones de las empresas de nivel mundial que se instalan en las zonas de exportación promovidas que con las orientaciones específicas de los gobiernos. En otros términos, los cambios “virtuosos” en la composición de las exportaciones tienen mucho que ver con las políticas que a partir de 1990

permitieron liberar los recursos humanos calificados que previamente estaban subutilizados.

(d) A modo de síntesis

En función de los antecedentes presentados, parece claro que la estrategia de India pasa rápidamente de la estrategia denominada “reestructuración de las industrias de sustitución de las importaciones” a la estrategia “activa, dependiente de las inversiones extranjeras directas”. La primera de las estrategias tiene en este caso los siguientes atributos principales: se orienta principalmente al aprovechamiento del mercado interno; es activa la política de desarrollo de infraestructura, se estimula muy poco a la inversión extranjera, la contribución del ahorro doméstico es moderada, el vínculo con el sector privado es tenue, la inversión extranjera directa es baja. La segunda estrategia presenta las siguientes características: orientación económica hacia industrialización exportadora, políticas de capacitación y de I y D activas (con desarrollo de exportaciones “high tech”) políticas activas de desarrollo de infraestructura (zonas de exportaciones numerosas y bien equipadas), todas las medidas se desenvuelven en un clima de considerable apertura económica.

5.4 Resumen de las principales estrategias de los países seleccionados

En el cuadro nº 3 se presenta un resumen de las principales estrategias exportadoras de los países seleccionados que fueran desarrolladas en los apartados anteriores. La clasificación de las estrategias en intensivas o poco intensivas obedece a la modalidad y duración de las mismas durante la segunda etapa (es decir a partir de 1980 o una década antes) una vez superada la etapa de sustitución de importaciones y adoptada la modalidad de apertura externa con mayor o menor gradualidad según los países.

Cuadro n° 3.Resumen de las principales estrategias exportadoras de los países en desarrollo seleccionados

Estrategia seleccionada	Brasil	Chile	China	Corea del Sur	Hong Kong	India	Malasia	México	Singapur	Tailandia	Taiwán
Estímulo a las exportaciones (1)	XX	XX	X	XX (ER)	XX	X	XX	X	XX	XX	XX (ER)
Canalización de los ahorros domésticos	X	X	X	XX			XX			XX	XX
Apertura a la IED	Alta (nc)	Alta (c)	Baja (c)	Baja (c)	Alta (nc)	Alta (nc)	Alta (nc) enclaves	Alta (nc) Enclaves	Alta (c)	Alta (nc) Enclaves	Baja (c)
Utilización de Zonas Libres ZF, ZPE , ZPI y maquilas	X	XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX	X	XX	XX
Segmentación de la cadena de valor (outsourcing)			X	XX	XX				X		XX
Instituciones de apoyo a las exportaciones (2)	XX	XX	X	XX	XX	X	X	X	XX	X	XX
Desarrollo del conocimiento (3)	X	X	X	XX	X	XX	X	X	XX	X	XX

Estrategia seleccionada	Brasil	Chile	China	Corea del Sur	Hong Kong	India	Malasia	México	Singapur	Tailandia	Taiwán
Participación del Estado en empresas de insumos estratégicos	X X		X	XX		X	XX	X			XX
Inversión pública en infraestructura	X	X	X	XX	X	X	XX	X	XX	X	XX
Desarrollo de conglomerados o cluster exportadores	X	X				XX			XX		
Flexibilidad laboral (4)					X			X			XX
Manejo del tipo de cambio	Estable (c)	Estable (libre)	Estable (c)	Estable (libre)	Estable (fijo)		Inestable (c)	Inestable (libre)	Estable (libre)	Inestable (libre)	Estable (libre)
Selección o priorización de sectores productivos			XX	XX			X		XX	X	XX

Estrategia seleccionada	Brasil	Chile	China	Corea del Sur	Hong Kong	India	Malasia	México	Singapur	Tailandia	Taiwán
Acuerdos Comerciales e Integración en áreas regionales	XX	XX	X	X	X	X	X	XX	X	X	X
Incentivos a las PYMES exportadoras	XX	X				XX	XX				XX

(1) incluye créditos subsidiados a las exportaciones, draw back, reintegros a las exportaciones, exenciones de impuestos internos

(2) incluye instituciones de promoción de las exportaciones, información de mercados, y de consultorías o agencias de confección y evaluación de proyectos de exportación

(3) incluye instituciones de IyD, y formación de recursos humanos

(4) incluye bajos salarios, exenciones a la seguridad social

Aclaraciones: (xx) intenso o fuerte uso de la estrategia; (x) poco intenso o débil uso de la estrategia; (c) controlada; (nc) no controlada; (ER) exigencias de reciprocidad

6. EVOLUCIÓN DE LAS CANASTAS EXPORTADORAS DE LOS PAÍSES SELECCIONADOS Y SU VINCULACIÓN CON LAS ESTRATEGIAS EXPORTADORAS.

6.1 Análisis de las canastas exportadoras según la categoría tecnológica de los productos exportados

El análisis de la evolución de las canastas exportadoras de los países seleccionados se ha hecho teniendo en cuenta la metodología utilizada por CEPAL en un documento de cuantificación de la intensidad tecnológica de las exportaciones en América Latina y el Caribe (CEPAL, 1992)²⁹. En este documento (que sintetiza clasificaciones anteriores de la ONUDI, 1979 y de la OCDE, 1986) se clasifica a los productos exportables en: (i) productos de alta tecnología, (ii) productos de tecnología media, (iii) productos de baja tecnología; (iv) productos manufacturados intensivos en el uso de los recursos naturales (agrícolas, mineros y energéticos); y (v) productos primarios (agrícolas, mineros y energéticos). Resulta claro que los tres primeros grupos se diferencian entre sí por su “intensidad tecnológica” y que los últimos dos grupos se diferencian entre sí por el nivel de procesamiento.

No dejamos de lado las serias limitaciones que implica haber elegido esta clasificación, que ya han sido señaladas, por otra parte, en diversos documentos de trabajo realizados por la misma CEPAL³⁰, entre las cuales se encuentran: (a) las pocas modificaciones de la clasificación desde su creación en los 90; (b) la falta de incorporación de las manufacturas intensivas en recursos naturales como productos intensivos en tecnología (verbigracia la industria petrolera y la química) o el mejoramiento de semillas o el desarrollo genético de los cultivos; (c) se aplica a países desarrollados o en desarrollo asumiendo que son iguales todas las industrias en las relaciones capital /producto aunque puedan existir variaciones por diferencias en las dotaciones factoriales y por lo tanto diferencias en los precios relativos de dichos factores; (e) no permite visualizar donde se genera el valor agregado de las

²⁹ CEPAL (1992) “El comercio de manufacturas de América Latina: evolución y estructura 1962-1989” Estudios e Informes de la CEPAL, noviembre, Santiago, Chile

³⁰ CEPAL (2003) “Intensidad tecnológica del Comercio de Centroamérica y la República Dominicana”, Centro Subregional de CEPAL, Méjico

exportaciones. Esto se da con frecuencia en los países en desarrollo que desarrollan actividades de baja intensidad tecnológica (por ejemplo ensamblaje en ZPE) donde el producto generado para la exportación es de alta tecnología y no deriva de la estructura interna del país (enclaves). En estos casos se tiende a adjudicar el valor agregado completo a estos países; y (f) no considera la posibilidad de procesamiento de bienes primarios, en la actualidad los países en desarrollo agregan técnicas que constituyen verdaderas innovaciones en productos y procesos.

No obstante las limitaciones señaladas, y dado que no se trata de un estudio centrado en el análisis de las categorías tecnológicas de los productos exportables, consideramos que la clasificación es práctica y apta para describir la evolución de las canastas exportadoras, y a partir de este enfoque analizar la importancia que han adquirido los sectores priorizados, si los hubo, en los países seleccionados. En el cuadro nº 3 se muestra a título de ejemplo el grupo de productos comprendidos en cada categoría tecnológica según la clasificación de la CEPAL.

Cuadro n ° 4. PRODUCTOS MÁS REPRESENTATIVOS DE ACUERDO CON SU NIVEL DE INTENSIDAD TECNOLÓGICA

.Productos por categorías tecnológicas	Grupos de Productos
(1) Alta intensidad tecnológica	Farmacéuticos, computadoras y equipo de cómputo, receptores de televisión, equipo de telecomunicaciones, aparatos eléctricos, equipo aeroespacial y aparatos de precisión médica e industrial.
(2) Media Intensidad Tecnológica	Químicos, pinturas y solventes, fibras sintéticas, insecticidas, explosivos, neumáticos, calderas, turbinas de vapor, motores de combustión interna, máquinas y motores no eléctricos, maquinaria agrícola, equipo de calefacción, bombas, máquinas-herramienta, automóviles y vehículos automotores, equipo fotográfico, relojes y artículos de óptica.
(3) Baja intensidad tecnológica	Polímeros, plásticos, tubería, cuero y sus manufacturas, textiles, prendas de vestir, calzado, materiales de construcción, vidrio, enseres domésticos, impresos, juguetes, artículos de oficina, joyas, orfebrería e instrumentos musicales.
(4) Manufacturas intensivas en Recursos Naturales	Frutas en conserva, carnes preparadas, bebidas, abonos, manufacturas de corcho y madera, papel, cartón, tabacos, fibras, lana, abrasivos, minerales, combustibles y lubricantes, corriente eléctrica, aceites y grasas de origen animal y vegetal, hidrocarburos y sus derivados, y productos químicos orgánicos e inorgánicos.
(5) Primarios	Fruta fresca, carne, huevos, arroz, café, lácteos, pescado, flores, legumbres, cereales, té, cacao, chocolate, especias, etc.

Los avances tecnológicos han modificado significativamente las estructuras productivas de los países y han modificado el perfil de las exportaciones. En general se observa un mayor dinamismo en las últimas décadas de las

exportaciones con alto contenido tecnológico, las estructuras de las exportaciones mundiales (UNCTAD,2002)³¹ muestran para el periodo 1985-2000 una tasa de crecimiento anual de 8,17%, donde: (a) los productos primarios crecen al 3,75% y los manufacturados al 9,09% y dentro de este último grupo : las manufacturas intensivas en recursos naturales (6,6%), los productos de baja intensidad tecnológica (8,85%), los de media intensidad tecnológica (8,45%) y los de alta intensidad tecnológica (13,19%).

La evolución de las canastas exportadoras de los países seleccionados fue realizada agrupando los capítulos del sistema armonizado según la clasificación por categorías tecnológicas de la CEPAL, desde 1985 al 2009, usando las bases de datos (Comtrade, y TradeMap) combinadas³². En el cuadro n° 5 se ratifica para la mayoría de los países seleccionados el enorme dinamismo que alcanzan las exportaciones de alta tecnología, sobretodo en los países asiáticos

³¹ UNCTAD, World Investment Report 2002

³² Las bases utilizadas muestran falta de información para algunas líneas de productos por lo cual fueron usadas complementariamente, y en el caso de Taiwán (Taipei Chino) se utilizó como fuente CEPAL por no existir información para 1985 y 1995 en dichas bases.

Cuadro nº 5. Participación de las exportaciones por categorías tecnológicas en los países seleccionados (1985-2009)

Año	1985					1995				
País	PP	MRN	BT	MT	AT	PP	MRN	BT	MT	AT
Brasil	28,01%	30,97%	18,31%	15,80%	6,91%	12,49%	32,81%	27,90%	12,96%	13,83%
Chile	6,88%	79,21%	6,20%	7,49%	0,23%	6,18%	49,46%	38,41%	4,74%	1,21%
China	41,45%	17,57%	32,20%	6,06%	2,72%	6,53%	11,77%	42,98%	17,13%	21,59%
Corea del Sur	6,91%	2,30%	39,68%	32,96%	18,16%	3,22%	3,54%	32,39%	18,40%	42,45%
Hong Kong	2,43%	7,29%	49,95%	13,30%	27,03%	1,67%	7,18%	39,65%	16,20%	35,30%
India	22,35%	25,65%	39,38%	8,43%	4,19%	8,77%	24,77%	48,77%	10,16%	7,53%
Malasia	36,45%	28,63%	13,10%	4,36%	17,46%	8,14%	16,94%	13,50%	5,54%	55,89%
México	67,04%	5,10%	5,52%	14,74%	7,58%	13,23%	7,08%	17,74%	22,12%	39,83%
Singapur	31,36%	16,07%	11,34%	13,72%	27,51%	8,01%	5,97%	10,86%	7,76%	67,40%
Tailandia	16,07%	38,64%	29,85%	7,84%	7,60%	9,22%	14,85%	34,26%	7,53%	34,14%
Taipei Chino	9,80%		39,80%	24,70%	25,70%	5,40%		30,00%	27,40%	37,20%

Año	2005					2009				
País	PP	MRN	BT	MT	AT	PP	MRN	BT	MT	AT
Brasil	18,48%	29,27%	19,81%	15,74%	16,71%	25,97%	34,30%	15,16%	11,81%	12,76%
Chile	8,98%	49,35%	35,08%	5,37%	1,23%	7,15%	45,59%	41,49%	4,26%	1,51%
China	3,23%	5,48%	29,94%	14,82%	46,54%	2,57%	4,25%	28,15%	16,09%	48,94%
Corea del Sur	5,93%	1,54%	20,51%	25,44%	46,58%	6,98%	1,27%	19,78%	28,24%	43,73%
Hong Kong	0,55%	4,06%	29,52%	9,60%	56,26%	0,91%	3,03%	26,88%	8,61%	60,57%
India	13,55%	16,80%	46,13%	13,12%	10,40%	16,03%	16,40%	40,41%	13,23%	13,94%
Malasia	14,39%	10,07%	12,17%	7,29%	56,08%	16,04%	12,84%	14,69%	7,80%	48,63%
México	16,01%	5,64%	14,05%	21,54%	42,77%	14,61%	8,17%	13,17%	20,88%	43,17%
Singapur	12,57%	5,39%	9,21%	10,54%	62,29%	15,67%	8,66%	9,29%	10,60%	55,78%
Tailandia	7,06%	13,02%	26,94%	13,73%	39,24%	8,32%	13,78%	28,80%	14,07%	35,03%
Taipei Chino	5,52%	2,14%	24,50%	12,23%	55,62%	6,15%	1,95%	23,59%	13,45%	54,87%

Fuente: Elaboración propia en base datos Comtrade, TradeMap y CEPAL

Aclaraciones: productos primario (PP), manufacturas intensivas en recursos naturales (MRN), productos de baja intensidad tecnológica (BT); productos de media intensidad tecnológica (MT) y productos de alta intensidad tecnológica (AT)

En 1985 la mayoría de los países seleccionados habían realizado sus procesos de apertura externa y desarrollado algunas de las estrategias enunciadas en el cuadro nº 3. Brasil, Chile, China, India, Malasia, México y Tailandia muestran para esa fecha que más del 75% de la canasta exportadora está compuesta por las siguientes categorías: PP+MRN+BT representado menos del 25% los productos de MT+AT. En el caso de Chile es clara la ventaja comparativa en las MRN (79,2%) y en México los PP (67%), en tanto en los BT se destaca Hong Kong con casi el 50% y un conjunto de países asiáticos (China, Corea del Sur, Taiwán, Tailandia e India) con valores entre el 30% al 40%. Los países con mayor participación de productos exportables de MT + AT son Hong Kong, Taiwán, Singapur y Corea del Sur, con un peso más alto de los productos high tech debido a una temprana estrategia del conocimiento con gran apoyo a la capacitación de los recursos humanos, asimilación de tecnología y aumento de la inversión en I+D.

Los cambios experimentados para el 2009 en las canastas exportadoras han sido notables. De los siete países señalados en 1985 como especializados en las exportaciones de PP+MRN+BT sólo quedan Chile, Brasil e India, los cuatro restantes China, Malasia, México y Tailandia pasan a encolumnarse con Hong Kong, Corea del Sur, Taiwán y Singapur como países exportadores de MT +AT aunque conservando algunos de ellos proporciones importantes de BT y MRN.

Algunos rasgos a destacar en los cambios acaecidos en estas dos últimas décadas: (a) una importante adopción de tecnología en todos los países, con una tendencia creciente en los países exportadores de MT y AT a exportar cada vez más AT en desmedro de los MT. Es particularmente notable la poca incidencia de éstos últimos en Hong Kong y Malasia ; (b) China es el país con mayor cambio en su estructura de exportaciones de una canasta básicamente de PP+MRN+BT ha pasado a una canasta compuesta en un 49% por AT; (c) Chile es el país seleccionado que detenta las proporciones en exportaciones más bajas de MT+AT (6%) sin embargo ha mostrado capacidad de mayor diversificación y agregado tecnológico a la MRN y BT, casi han desaparecido las exportaciones de PP;(c) en Brasil siguen siendo prioritarios los PP y MRN en su canasta exportable aunque han subido los MT y AT (24,5%); finalmente

(d) India si bien conserva su estructura exportadora centrada en PP+MRN+BT ha ido aumentando paulatinamente los MT+AT (27%).

6.2 Correlación entre las estrategias de comercio exterior, los sectores productivos priorizados y la estructura de las exportaciones en los países seleccionados

El análisis de los cambios operados en la canasta de exportaciones de los países seleccionados se ha realizado teniendo en cuenta los 10 principales grupos de productos (más del 60% del total exportado en cada país) entre los años 1989- 2009. En varios casos las fechas de partida son posteriores de acuerdo al ingreso de los países en el sistema armonizado y en las bases de datos utilizadas. Este análisis se apoya en el Cuadro nº 6, que permite comparar las estructuras de exportación para cada uno de los países y su variación entre los años 1989 y 2009. Los grupos de productos se clasifican en este cuadro según su categoría tecnológica a través de un indicador de coloración, de modo que el incremento entre los dos períodos analizados de los colores beige y azulado señala una expansión de los productos de media y alta tecnología.

ESTRATEGIA AUTÓNOMA

Los países que hemos incluido dentro de esta clasificación Corea del Sur y Taiwán muestran una correlación alta entre la evolución de los sectores priorizados y la composición de sus estructuras productivas.

Corea del Sur: (a) en 1989, siete grupos de productos pertenecen a sectores de BT (textiles, prendas de vestir, calzado, fundición de hierro y acero, manufacturas de cuero) entre los 10 principales grupos de productos (67,3% de las exportaciones totales). Estos sectores se corresponden con el periodo de estrategias de priorización cuyo objetivo central es el empleo de mano de obra de baja calificación en industrias con tecnología sencilla; y (b) en el 2009, la evolución de la canasta exportadora se dirige hacia sectores productivos, 6 del total, de MT y AT (máquinas y material eléctrico, navegación marítima y fluvial, automóviles y demás vehículos de transporte, instrumentos de óptica, precisión, video, cine, fotografía y productos químicos) que representan el 68%

sobre el 86% de las exportaciones totales. Corea del Sur va priorizando en esta etapa bienes con uso de mano de obra calificada y con un alto componente de IyD, de acuerdo a las demandas de mercado y a los cambios relativos en el precio de los factores domésticos (alza de los costos de producción). Las estrategias básicas orientadas a mejorar la capacitación de los recursos humanos y la inversión en IyD más las inversiones directas en el exterior (segmentación de la cadena de valor) tienen como objetivo no perder competitividad en el mercado mundial.

Taiwán: la comparación entre períodos ofrece dificultades en el caso de Taiwán porque recién en el 2001 entra en el sistema armonizado y podemos contar con clasificaciones similares. No obstante el análisis muestra los resultados esperados que se manifiestan en la fuerte presencia dentro de los 10 principales productos, tanto en el 2001 como en el 2009, de productos correspondientes a MT y AT (equipos de telecomunicaciones, máquinas, reactores nucleares, aparatos de óptica, de video, de informática, automóviles, productos químicos). La correlación resulta alta, entre ambos períodos, la estrategia de priorización llevada a cabo sobre la base de inversiones importantes en IyD y capacitación, se consolida en una participación superior al 60% de estos bienes en la estructura de las exportaciones taiwanesas. Algunos sectores productivos de BT conservan su lugar (materias plásticas y sus manufacturas, fundición de hierro y acero y sus manufacturas, perlas finas y cultivadas y piedras preciosas), debido al interés en Taiwán de apoyar al sector PYMES constituido por capitales domésticos.

ESTRATEGIA ACTIVA DEPENDIENTE DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS (IED)

En el caso de los países con estrategias activas las estrategias de priorización estuvieron focalizadas a incentivar el desarrollo de cadenas o clusters, con una fuerte intervención de la IED controlada por el Estado. El éxito alcanzado por las estrategias de priorización se denota en la estructura de la canasta exportadora conformada por una diversificada composición de productos de MT y AT.

Singapur: los sectores priorizados al igual que en Corea del Sur y Taiwán fueron los de AT, si bien en Singapur siempre estuvo presente entre los rubros de mayor importancia estratégica, la industria de refinación de combustibles para proveer al mercado asiático, actualmente ocupa el tercer lugar con el 15% dentro de los 10 principales grupos de productos. La correlación de estrategias de priorización y estructura productiva ha sido muy alta, la proporción de los productos de AT y MT dentro de los 10 principales en 1989 era del 50% y en el 2009 del 61,2% (aparecen los mismos grupos de productos que en Corea del Sur y Taiwán, más el desarrollo de la industria farmacéutica y aeronáutica). Singapur basó la priorización en estos sectores teniendo en cuenta la escasez de recursos naturales y la necesidad de capitales externos dado la poca capacidad de generar ahorro interno. El resto son cadenas productivas de BT que han sido promovidas dentro de los planes de financiamiento dirigidos al sector de PYMES exportadoras (manufacturas derivadas de plásticos, corcho, madera, perlas y piedras preciosas).

ESTRATEGIA PASIVA DEPENDIENTE DE LAS INVERSIONES EXTRAJERAS DIRECTAS (IED)

Los países con estrategias pasivas han mostrado en general una débil correlación entre las estrategias de priorización y el desarrollo de sus estructuras productivas debido al poco control sobre la IED, la falta de captación de las tecnologías de los países industrializados, y la poca promoción y apoyo brindado a las cadenas basadas en recursos naturales.

Malasia: las estrategias iniciales del gobierno malayo se orientan a proteger a las empresas pioneras de capitales domésticos dedicadas a las actividades manufactureras vinculadas a los recursos naturales. (a) En 1989, 8 de los 10 principales grupos de productos representan manufacturas de madera, caucho, estaño, cacao, grasas y aceites vegetales (sobretudo de palma) y prendas de vestir (36% del 83% del total exportado). Las experiencias malayas dirigidas a incentivar sectores productivos capital intensivos en manos del Estado durante la década del 80 no se reflejan en la estructura exportadora (material de transporte, motocicletas, automóviles, productos siderúrgicos) y terminan en un fracaso. (b) En el 2009 se observa una mayor presencia de productos de AT y

MT (49,3%) en el total de los 10 principales productos (82% del total exportado) y una menor presencia de MRN y BT (17,7%), entre los cuales desaparecen las manufacturas textiles y el cacao, y se agrega el 15% de combustible y derivados. Esta segunda etapa no presenta estrategias de priorización sino sectores de AT y MT desarrollados en forma de industrias de montaje y ensamblado en ZPE.

Tailandia: las estrategias de priorización del gobierno se orientan como Malasia a las industrias mano de obra intensiva, no calificada, basada en los recursos naturales y la BT. (a) En 1989, 8 de los 10 principales productos derivan de MRN (cereales, legumbre y hortalizas, preparaciones de carne, de pescado o de crustáceos) el 18,6%, y de productos de BT (manufacturas de caucho, textiles, y de perlas y piedras preciosas) el 24%. Los productos de AT solo participan apenas en un 10% en el total de productos exportados (bastante por debajo de todos los países asiáticos). (b) En el 2009 se observa un aumento de la AT y MT al 40% en el total de los 10 principales productos (71,2%) pero se trata de montaje y ensamble de productos procesados en ZPE en base a capitales externos sin relación con la economía doméstica (enclaves). Las MRN y los productos de BT (26,4%) más la incorporación de los combustibles y derivados (5,1%) constituyen el resto.

Hong Kong: la comparación que se realiza entre 1993 y el 2009, en el caso de Hong Kong muestra una tendencia a la mayor incidencia de bienes de AT y MT. Hong Kong ingresa en la década del 70 a la liberalización de los mercados y la entrada incondicionada de capitales externos. (a) En 1993 todavía se percibe una presencia importante de empresas de BT (juguetes, textiles, manufacturas de cuero, plásticos) basadas en la necesidad del empleo de mano de obra barata y tecnología sencilla; (b) en el 2009 parte de los procesos productivos anteriores se trasladan a China (más bajo costo de la mano de obra) y Hong Kong se especializa en productos de MT y AT (61,2%) sobre el 85% de los 10 principales productos. No existe una estrategia de priorización en Hong Kong, recién en el 2002 recibe una fuerte entrada de IED que se dirige a la modernización tecnológica y al desarrollo de sectores productivos de MT y AT pero sin controles por parte del gobierno de Hong Kong.

Méjico: experimenta como todos los países descriptos la misma tendencia al aumento de los sectores productivos de MT y AT. Méjico posee ventajas comparativas en recursos naturales y mano de obra barata. (a) En 1990, la composición de su estructura exportadora es básicamente de PP, MRN y BT. De los 10 principales productos ((75%) el 37,5% son combustibles y sus derivados, el 3,8% legumbres y hortalizas, y el 7% manufacturas de industria ligera (fundición, hierro y acero, vidrios, plásticos y perlas y piedras preciosas), sólo el 25% estaba constituido por bienes de MT y AT. (b) en el 2009 la situación era la inversa como resultado de la IED situada en las ZPE, del 80% de lo exportado por los 10 principales grupos de producto, el 58% estaba constituido por MT y AT, y el 13% por PP esencialmente combustibles y sus derivados.

REESTRUCTURACIÓN DE LAS INDUSTRIAS DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES

Los países que han practicado políticas proteccionistas con el objeto de proceder a la reestructuración de las industrias de sustitución de importaciones, en general, han optado durante una fase bastante prolongada, por una estrategia defensiva poco proclive a la promoción de exportaciones, y más dirigida a la reconstrucción del mercado interno. En una segunda fase, los países inician estrategias diferenciadas, algunos en forma incipiente adoptan estrategias de priorización de sectores productivos mediante la concertación público-privada, otros países no han podido hacerlo, conviven los sectores tradicionales domésticos vinculados a la explotación primaria y las manufacturas derivadas de los recursos naturales y sectores más modernizados, con tecnologías de avanzada, pertenecientes a capitales externos. No se ha logrado en este segundo caso la concertación entre el Estado y los sectores productivos tanto nacionales como extranjeros, para alcanzar una base en común en el diseño de estrategias productivas sectoriales, sólo en oportunidades se ha alcanzado la planificación dirigida a promocionar producciones regionales con el objeto de mitigar las desigualdades entre los espacios intrarregionales.

Brasil: la estructura exportadora está vinculada estrechamente a los PP, las MRN y los productos de BT. (a) En 1989, del 60% de lo exportado por los 10 principales grupos de producto, las categorías tecnológicas citadas representaban el 44,5% de los mismos, sólo el 14% eran productos de MT y AT. (b) En el 2009 aumenta la participación de los PP y las MRN que pasaron a representar el 43% (cabe subrayar que en este periodo inciden las fuertes subas de los precios de la mayoría de los commodities), y los productos de BT el 4,4%. Los productos de MT y AT se mantienen en el 14% con una leve diversificación, a los automóviles, vehículos de transporte, tractores y máquinas mecánicas se agregan máquinas y aparatos electrónicos, seguramente por el peso de la IED recibida por Brasil a partir de la década del 90 y la mayor preocupación por la introducción de tecnologías avanzadas aunque todavía no se percibe un peso importante de estos sectores productivos. No existe estrategia de priorización definida por el sector público-privado en Brasil, sin embargo la presencia de los sectores empresarios tradicionales (FIESP) es muy fuerte a la hora de defender los intereses de las industrias procedentes de la etapa de sustitución de importaciones y controlar las entradas de la IED.

Chile: la estructura de la canasta exportadora chilena es el reflejo de la presencia de las ventajas comparativas basadas en los recursos naturales. El comportamiento del complejo minerales más cobre y sus derivados aporta más del 50% del valor de los 10 principales grupos de productos (84% del total) en ambos periodos analizados 1989-2009. Los otros cinco complejos más dinámicos también vinculados con los recursos naturales: frutos comestibles; pescados, crustáceos, moluscos y sus preparaciones; madera, pasta de madera y derivados; bebidas alcohólicas; y residuos y desperdicios de la industria alimentaria contribuyen con más del 20% restante. Los productos de MT y AT sólo están representados por el complejo de productos químicos inorgánicos con menos del 2% de participación. Chile no ha practicado estrategias de priorización de sectores productivos, recién en los últimos años se ha interesado en realizar estudios en base a **la selección de los sectores con mayor potencial de desarrollo de la economía chilena que puedan ser aptos para integrarse al comercio mundial**. La metodología usada fue ampliamente participativa (talleres con actores del sector público, privado y

académicos) y se individualizaron 11 sectores prioritarios, de los cuales seis están relacionados con los que aparecen en la matriz exportadora y cinco son fundamentalmente de servicios (turismo, telecomunicaciones, logística, outsourcing y servicios financieros).

China: la liberalización económica ha sido en China paulatina y hasta la década de los 90 el control del estado ha sido permanente sobre el sector empresario doméstico y las IED. La preocupación estuvo centrada en la priorización de los sectores productivos mano de obra intensiva y de BT. (a) En la estructura exportadora relativa a 1993 se percibe todavía la repercusión de las políticas dirigidas a estimular y promocionar estos sectores, más del 35% de la contribución dentro de los 10 principales productos de exportación proviene de los grupos de productos de BT (textiles, prendas de vestir, zapatos, juguetes, manufacturas de cuero) ; (b) Las estrategias chinas se dirigen a partir de la globalización mundial a abandonar la producción masiva, de bajos costos, para imponerse en los mercados internacionales a través de nuevas estrategias desarrolladas sobre las capacidades de la I+D y el mejoramiento de la calidad. Los sectores priorizados en los planes formulados desde el gobierno (con poca a nula intervención del sector privado salvo algunos conglomerados fuertes) a partir del 2000 se orientan a productos de MT y AT, así como la modernización de los sectores tradicionales de BT. La estructura de las exportaciones en el 2009 muestra este cambio el 56% de los 10 principales productos (70% del valor total) son productos de MT y AT mientras el 14% corresponde a sectores productivos de BT. En general en China las políticas de priorización guardan estrecha relación con la estructura exportadora debido al autoritarismo de la forma de gobierno (planes quinquenales) que ha caracterizado al estado chino.

India: tiene al igual que el resto de países descriptos en este bloque (Brasil, China y Chile) un largo periodo de sustitución de importaciones afectado a promover bienes intensivos en el uso de los recursos naturales y mano de obra no calificada. (a) En 1989 la estructura productiva estaba conformada por un 53% de PP, BT y MRN de los 10 principales productos (perlas y piedras preciosas, prendas de vestir, té y otras especias, algodón, pieles y cueros, alfombras y otros revestimientos, combustibles y derivados). (b) en el 2009 la

estructura es más diversificada, el 16% son bienes de MT y AT, el combustible se ubica en 2do lugar con el 13,6%, y el resto son productos de BT y MRN. India posee valores culturales que le han permitido el acceso a las ciencias duras, y el desarrollo de capacidades para realizar IyD, lo que le va a permitir ir ganando mayor competitividad que aún no posee en sectores de punta. Las estrategias de priorización no se perciben como diseñadas formalmente, la IED ha introducido técnicas y la población las ha ido asimilando gracias a capacidades innatas.

Cuadro n° 6. Principales 10 sectores productivos exportables por categorías tecnológicas en los países seleccionados (1989-2009)

Año	1989		2009	
País	Sector Productivo	%	Sector Productivo	%
Brasil	Fundición Hierro y Acero	12,15	Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación	10,63
	Máquinas, reactores nucleares, calderas, aparatos y artefactos mecánicos.	7,93	Minerales, escorias y cenizas	9,45
	Minerales, escorias y cenizas	7,12	Semillas y frutos oleaginosos; semillas y frutos diversos	7,56
	Vehículos automóviles, tractores, ciclomotores, demás vehículos terrestres, sus partes	6,76	Carne y despojos comestibles	6,47
	Residuos, desperdicios de las industrias alimentarias; alimentos para animales	6,69	Azúcares y artículos de confitería	5,60
	Café, té, yerba mate y especias	4,80	Vehículos automóviles, tractores, ciclomotores, demás vehículos terrestres, sus partes	5,53
	Calzado, polainas, botines y artículos análogos y sus partes	3,82	Máquinas, reactores nucleares, calderas, aparatos y artefactos mecánicos	5,27
	Semillas y frutos oleaginosos; semillas y frutos diversos	3,38	Fundición, hierro y acero	4,39
	Preparados de legumbres, hortalizas, frutos o de otras partes de plantas.	3,26	Máquinas, aparatos y material eléctrico, sus partes; aparatos de grabación	3,44

	Aluminio y manufacturas de aluminio	3,21	Residuos, desperdicios de las industrias alimentarias; alimentos para animales	3,19
	10 principales sectores productivos	59,12	10 principales sectores productivos	61,53
Chile* (1990)	Cobre y manufacturas de cobre	41,32	Cobre y manufacturas de cobre	35,60
	Minerales, escorias y cenizas	10,11	Minerales, escorias y cenizas	20,38
	Frutos comestibles; cortezas de agrios o de melones	8,23	Frutos comestibles; cortezas de agrios o de melones	6,49
	Madera, carbón vegetal y manufacturas de madera	5,04	Pescados y crustáceos, moluscos y otros invertebrados acuáticos	4,95
	Residuos, desperdicios de las industrias alimentarias; alimentos para animales	4,69	Pasta de madera o de otras materias fibrosas celulósicas; papel.	3,69
	Pescados y crustáceos, moluscos y otros invertebrados acuáticos	4,11	Madera, carbón vegetal y manufacturas de madera	2,81
	Perlas finas o cultivadas, piedras preciosas, semipreciosas y similares	3,81	Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre	2,62
	Pasta de madera o de otras materias fibrosas celulósicas; papel.	3,78	Perlas finas o cultivadas, piedras preciosas, semipreciosas y similares	2,32
	Productos químicos inorgánicos; compuestos inorgánicos de los metales	1,74	Productos químicos inorgánicos; compuestos inorgánicos de los metales	1,68
	Preparaciones de carne, de pescado o de crustáceos, de moluscos	1,37	Carne y despojos comestibles	1,22
	10 principales sectores productivos	84,20	10 principales sectores productivos	81,76
China* (1992)	Prendas y complementos de vestir, excepto los de punto	12,39	Máquinas, aparatos y material eléctrico, sus partes, aparatos de grabación	25,06
	Maquinas, aparatos y material eléctrico, sus partes, aparatos de grabación	9,62	Maquinas, reactores nucleares, calderas, aparatos y artefactos mecánicos.	19,64
	Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación	5,52	Prendas y complementos de vestir, de punto	4,47

	Prendas y complementos de vestir, de punto	5,46	Prendas y complementos de vestir, excepto los de punto	3,89
	Calzado, polainas, botines y artículos análogos y sus partes	4,99	Muebles; mobiliario medicoquirúrgico; artículos de cama y similares	3,24
	Maquinas, reactores nucleares, calderas, aparatos y artefactos mecánicos.	3,96	Instrumentos, aparatos de óptica, fotografía, cinematografía, medida, otros	3,24
	Juguetes, juegos, artículos para recreo o para deportes, partes.	3,84	Manufacturas de fundición, de hierro o de acero	2,81
	Algodón	3,02	Navegación marítima o fluvial	2,36
	Manufacturas de cuero, artículos de guarnicionería, talabartería, viajes..	2,86	Calzado, polainas, botines y artículos análogos y sus partes	2,33
	Los demás artículos textiles confeccionados conjuntos/surtidos..	2,01	Vehículos, automóviles, tractores, Ciclomotores, demás vehículos terrestres, sus partes	2,32
	10 principales sectores productivos	53,67	10 principales sectores productivos	69,36
Corea del Sur	Maquinas, aparatos y material eléctrico, sus partes; aparatos de grabación	22,44	Maquinas, aparatos y material eléctrico, sus partes; aparatos de grabación	24,42
	Maquinas, reactores nucleares, calderas, aparatos y artefactos mecánicos.	7,80	Navegación marítima o fluvial	11,69
	Prendas y complementos de vestir, excepto los de punto	6,27	Maquinas, reactores nucleares, calderas, aparatos y artefactos mecánicos.	10,51
	Calzado, polainas, botines y artículos análogos y sus partes	5,75	Vehículos, automóviles, tractores, ciclomotores, ,demás vehículos terrestres, sus partes	10,05

	Manufacturas de cuero, artículos de guarnicionería, talabartería, viajes	5,06	Instrumentos, aparatos de óptica, fotografía, cinematografía, medida, otros	8,05
	Prendas y complementos de vestir, de punto	4,78	Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación	6,54
	Fundición, hierro y acero	4,76	Materias plásticas y manufacturas de estas materias	5,05
	Vehículos, automóviles, tractores, ciclomotores, ,demás vehículos terrestres, sus partes	3,95	Fundición, hierro y acero	4,25
	Filamentos sintéticos o artificiales	3,58	Productos químicos orgánicos	3,60
	Manufacturas de fundición, de hierro o de acero	2,94	Manufacturas de fundición, de hierro o de acero	2,21
	10 principales sectores productivos	67,33	10 principales sectores productivos	86,37
Hong Kong* (1993)	Maquinas, aparatos y material eléctrico, sus partes; aparatos de grabación	18,63	Maquinas, aparatos y material eléctrico, sus partes; aparatos de grabación	43,27
	Maquinas, reactores nucleares, calderas, aparatos y artefactos mecánicos.	9,04	Maquinas, reactores nucleares, calderas, aparatos y artefactos mecánicos.	12,83
	Prendas y complementos de vestir, excepto los de punto	8,49	Perlas finas o cultivadas, piedras preciosas, semipreciosas y similare	8,14
	Juguetes, juegos, artículos para recreo o para deportes, partes	6,19	Juguetes, juegos, artículos para recreo o para deportes, partes...	4,07
	Prendas y complementos de vestir, de punto	5,99	Prendas y complementos de vestir, de punto	3,58
	Calzado, polainas, botines y artículos análogos y sus partes	4,54	Materias plásticas y manufacturas de estas materias	3,46

	Materias plásticas y manufacturas de estas materias	4,19	Instrumentos, aparatos de óptica, fotografía, cinematografía, medida, otros	3,42
	Relojería	3,68	Prendas y complementos de vestir, excepto los de punto	3,03
	Vehículos, automóviles, tractores, ciclomotores, ,demás vehículos terrestres, sus partes	3,17	Relojería	1,71
	Manufacturas de cuero, artículos de guarnicionería, talabartería, viajes	3,11	Manufacturas de cuero, artículos de guarnicionería, talabartería, viajes	1,66
	10 principales sectores productivos	67,03	10 principales sectores productivos	85,17
India	Perlas finas o cultivadas, piedras preciosas, semipreciosas y similares	19,15	Perlas finas o cultivadas, piedras preciosas, semipreciosas y similares	18,44
	Prendas y complementos de vestir, excepto los de punto	8,72	Combustibles minerales, aceites minerales y productos .de su destilación	13,59
	Café, te, yerba mate y especias	5,40	Maquinas, aparatos y material eléctrico, sus partes; aparatos de grabación	5,44
	Algodón	4,60	Maquinas, reactores nucleares, calderas, aparatos y artefactos mecánicos.	4,05
	Minerales, escorias y cenizas	3,93	Productos químicos orgánicos	3,94
	Maquinas, reactores nucleares, calderas, aparatos y artefactos mecánicos.	3,28	Prendas y complementos de vestir, excepto los de punto	3,46
	Prendas y complementos de vestir, de punto	2,95	Minerales, escorias y cenizas	3,28

	Pieles (excepto la peletería) y cueros	2,69	Vehículos, automóviles, tractores, ciclomotores, ,demás vehículos terrestres, sus partes	3,23
	Alfombras y demás revestimientos para el suelo, de materiales .textiles	2,65	Prendas y complementos de vestir, de punto	2,93
	Combustibles minerales, aceites minerales y productos .de su destilación	2,64	Productos farmacéuticos	2,84
	10 principales sectores productivos	56,01	10 principales sectores productivos	61,20
Malasia	Maquinas, aparatos y material eléctricos, sus partes; aparatos de grabación	27,20	Máquinas, aparatos y material eléctrico, sus partes; aparatos de grabación	28,75
	Combustibles minerales, aceites minerales y productos .de su destilación	16,25	Maquinas, reactores nucleares, calderas, aparatos y artefactos mecánicos.	16,69
	Madera, carbon vegetal y manufacturas de madera	13,15	Combustibles minerales, ,aceites minerales y productos .de su destilación	14,79
	Grasas y aceites animales o vegetales; grasas alimenticias; ceras	9,27	Grasas y aceites animales o vegetales; grasas alimenticias; ceras	7,62
	Caucho y manufacturas de caucho	7,52	Caucho y manufacturas de caucho	3,07
	Maquinas, reactores nucleares, calderas, aparatos y artefactos mecánicos.	3,54	Materias plásticas y manufacturas de estas materias	2,99
	Estaño y manufacturas de estaño	1,81	Madera, carbón vegetal y manufacturas de madera	2,4
	Prendas y complementos de vestir, excepto los de punto	1,65	Instrumentos, aparatos de óptica, fotografía, cinematografía, medida, otros	2,31
	Prendas y complementos de vestir, de punto	1,44	Manufacturas de fundición, de hierro o de acero	1,61

	Cacao y sus preparaciones	1,07	Productos químicos orgánicos	1,58
	10 principales sectores productivos	82,90	10 principales sectores productivos	81,81
México* (1990)	Combustibles minerales, aceites minerales y productos .de su destilación	37,46	Maquinas, aparatos y material eléctrico, sus partes; aparatos de grabación	25,87
	Vehículos y material para vías o similares. y sus partes; aparatos mecánicos	11,75	Vehículos, automóviles, tractores, ciclomotores, ,demás vehículos terrestres, sus partes	14,51
	Manufacturas diversas de metales comunes	9,96	Combustibles minerales, aceites minerales y productos .de su destilación	13,11
	Legumbres y hortalizas, plantas, raíces y tubérculos alimenticios	3,76	Maquinas, reactores nucleares, calderas, aparatos y artefactos mecánicos.	12,54
	Maquinas, reactores nucleares, calderas, aparatos y artefactos mecánicos.	3,02	Instrumentos, aparatos de óptica, fotografía, cinematografía, medida, otros	3,65
	Productos químicos orgánicos	2,37	Perlas finas o cultivadas, piedras preciosas, semipreciosas y similares	2,63
	Fundición, hierro y acero	2,01	Materias plásticas y manufacturas de estas materias	1,99
	Perlas finas o cultivadas, piedras preciosas, semipreciosas y similares	1,83	Muebles; mobiliario medicoquirúrgico; artículos de cama y similares	1,76
	Vidrio y manufacturas de vidrio	1,61	Legumbres y hortalizas, plantas, raíces y tubérculos alimenticios	1,59
	Materias plásticas y manufacturas de estas materias	1,57	Manufacturas de fundición, de hierro o de acero	1,45
	10 principales sectores productivos	75,34	10 principales sectores productivos	79,10

Singapur	Maquinas, aparatos y material eléctrico, sus partes; aparatos de grabación	24,65	Maquinas, aparatos y material eléctrico, sus partes; aparatos de grabación	32,74
	Maquinas, reactores nucleares, calderas, aparatos y artefactos mecánicos.	21,92	Maquinas, reactores nucleares, calderas, aparatos y artefactos mecánicos.	16,75
	Combustibles minerales, aceites minerales y productos .de su destilación	15,43	Combustibles minerales, aceites minerales y productos .de su destilación	15,24
	Caucho y manufacturas de caucho	2,52	Productos químicos orgánicos	4,36
	Materias plásticas y manufacturas de estas materias	2,52	Instrumentos, aparatos de óptica, fotografía, cinematografía, medida, otros	2,84
	Productos químicos orgánicos	2,12	Materias plásticas y manufacturas de estas materias	2,71
	Prendas y complementos de vestir, de punto	1,78	Perlas finas o cultivadas, piedras preciosas, semipreciosas y similares	2,08
	Instrumentos, aparatos de óptica fotografía, cinematografía, medida, otros	1,63	Productos farmacéuticos	1,74
	Madera, carbón vegetal y manufacturas de madera	1,49	Navegación aérea o espacial	1,49
	Grasas y aceites animales o vegetales; grasas alimenticias; ceras	1,30	Vehículos, automóviles, tractores, ciclomotores, ,demás vehículos terrestres, sus partes	1,3
	10 principales sectores productivos	75,36	10 principales sectores productivos	81,25
Tailandia	Cereales	9,65	Maquinas, reactores nucleares, calderas, aparatos y artefactos mecánicos.	17,20
	Maquinas, aparatos y material eléctrico, sus partes; aparatos de grabación	9,35	Maquinas, aparatos y material eléctrico, sus partes; aparatos de grabación	14,68

	Prendas y complementos de vestir, excepto los de punto	7,58	Vehículos, automóviles, tractores, ciclomotores, ,demás vehículos terrestres, sus partes	7,87
	Maquinas, reactores nucleares, calderas, aparatos y artefactos mecánicos.	7,42	Perlas finas o cultivadas, piedras preciosas, semipreciosas y similares	6,40
	Caucho y manufacturas de caucho	6,20	Caucho y manufacturas de caucho	5,91
	Perlas finas o cultivadas, piedras preciosas, semipreciosas y similares	6,06	Combustibles minerales, aceites minerales y productos .de su destilación	5,11
	Pescados y crustáceos, moluscos y otros invertebrados acuáticos	5,45	Materias plásticas y manufacturas de estas materias	4,47
	Legumbres y hortalizas, plantas, raíces y tubérculos alimenticios	4,64	Preparaciones de carne de pescado o de crustáceos, de moluscos.	3,53
	Preparaciones de carne de pescado o de crustáceos, de moluscos.	4,28	Cereales	3,48
	Prendas y complementos de vestir, de punto	4,06	Manufacturas de fundición, de hierro o de acero	2,63
	10 principales sectores productivos	64,69	10 principales sectores productivos	71,28
Taiwán* (2001)	Maquinas, aparatos y material eléctrico, sus partes; aparatos de grabación	27,54	Maquinas, aparatos y material eléctrico, sus partes; aparatos de grabación	36,84
	Maquinas, reactores nucleares, calderas, aparatos y artefactos mecánicos.	26,87	Maquinas, reactores nucleares, calderas, aparatos y artefactos mecánicos.	9,69
	Materias plásticas y manufacturas de estas materias	5,66	Instrumentos, aparatos de óptica fotografía, cinematografía, medida, otros	7,71
	Vehículos, automóviles, tractores, ciclomotores, ,demás vehículos terrestres, sus partes	3,18	Materias plásticas y manufacturas de estas materias	7,15

	Fundición, hierro y acero	2,84	Combustibles minerales, aceites minerales y productos .de su destilación	5,52
	Manufacturas de fundición, de hierro o de acero	2,76	Productos químicos orgánicos	3,96
	Filamentos sintéticos o artificiales	2,64	Fundición, hierro y acero	3,88
	Instrumentos ,aparatos de óptica, fotografía, cinematografía, medida, otros	2,43	Vehículos, automóviles, tractores, ciclomotores, ,demás vehículos terrestres, sus partes	3,08
	Tejidos de punto	1,79	Manufacturas de fundición, de hierro o de acero	2,15
	Combustibles minerales, aceites minerales y productos .de su destilación	1,46	Perlas finas o cultivadas, piedras preciosas, semipreciosas y similares	1,40
	10 principales sectores productivos	77,17	10 principales sectores productivos	81,38

Fuente: Elaboración propia en base datos UNCTAD y TradeMap

* Fecha en que entran en el sistema armonizado

Referencia

Productos Primarios
Manufacturas a partir de Recursos Naturales
Manufacturas de Baja Tecnología
Manufacturas de Media Tecnología
Manufacturas de Alta Tecnología

7 ESTRATEGIAS EXPORTADORAS ARGENTINAS, MECANISMOS DE PRIORIZACIÓN Y SUS FUNDAMENTOS.

7.1 Evolución de las estrategias exportadoras iniciales y su impacto en el patrón de desarrollo de la economía argentina.

(a) 1era etapa (1860-1930). El análisis de las estrategias exportadoras de Argentina abarca en este estudio un período más extenso que los correspondientes a los países seleccionados y discutidos en capítulos previos. Esta extensión permite analizar y evaluar un subperíodo de gran importancia para nuestro país en términos de la estabilidad de las políticas públicas orientadas al comercio exterior y de su elevada participación en el comercio mundial. La importante participación argentina en los flujos de comercio exterior en las últimas décadas del Siglo 19 y en la primera mitad del Siglo 20 contrasta con la reducida participación de muchos de los países previamente analizados en el comercio mundial durante esos años. Estos países recién adquieren relevancia casi un siglo más tarde.

La incorporación temprana de las exportaciones argentinas al comercio mundial en la primera mitad del Siglo XIX y su gran expansión a partir del período de la “Organización Nacional” (1862-1868) se efectuó sobre la base de la expansión de las exportaciones de productos agropecuarios. Como señala Díaz Alejandro (1975)³³ la Argentina anterior a 1930 no sólo tenía un elevado nivel de ingreso per cápita sino que su crecimiento era uno de los más acelerados del mundo, comparable a países como EE.UU., Canadá y Australia. La conjunción de varios factores: (a) disminución de los fletes marítimos por el adelanto tecnológico; (b) la incorporación de mano de obra procedente de las corrientes migratorias; (c) un marco político estable conseguido después de largas luchas internas y externas; (d) la liberalización del comercio y la libre movilidad de todos los factores de la producción, coadyuvaron para estimular el crecimiento espectacular del sector exportador. En 1929 el 70% de la producción agropecuaria (cereales, lanas y carnes) era destinada a los

³³ Díaz Alejandro Carlos “Ensayos sobre la historia económica argentina” Amorrortu Editores, Buenos Aires.

mercados europeos en general y al mercado inglés en especial, con el que mantenía un fluido intercambio de manufacturas textiles.

El sector industrial argentino muestra, a partir de comienzos del Siglo 20, un elevado coeficiente de importaciones, compuesto por productos de las industrias pesadas (metal mecánicas, químicas y farmacéuticas), de insumos (petróleo, caucho), y el porcentaje más elevado (más del 30% de las importaciones) lo constituían las compras de productos textiles. No obstante lo cual cabe señalar que la industria manufacturera derivada de las actividades agropecuarias (frigoríficos, fábricas elaboradoras de subproductos lácteos, molinos harineros, plantas productoras de extracto de quebracho, lavado de lanas) adquiere protagonismo tanto para el consumo interno como para las exportaciones. Se estima que para 1930 entre el 15% al 20% del valor de la producción manufacturera, predominantemente de origen agropecuario y apoyada en la importación de equipamiento europeo y estadounidense, se vendía en forma directa al resto del mundo.

La gran mayoría de los estudiosos (Ferrer A.1963, Di Tella G. 1960, Ortiz R. 1955, Dorfman A. 1942, entre otros) coinciden en afirmar que no existieron políticas favorables a la expansión manufacturera, a menos que estuviera relacionada con las exportaciones de productos de origen agropecuario. Toda medida proteccionista que fuera dirigida a la sustitución de importaciones a través de la producción doméstica de equipamiento industrial podía ser mal vista por los países compradores de cereales y carnes argentinas, y por lo tanto rechazada por los sectores de poder vinculados con las actividades agroexportadoras.

Los capitales externos en esta etapa, sobre todo ingleses juegan un rol importante en el desarrollo de la infraestructura vinculada con las exportaciones (ferrocarriles, almacenamiento, instalaciones portuarias) y también en el desarrollo de plantas industriales destinadas a la producción de bienes agroindustriales con indudable destino exportador (carnes enfriadas, procesadas y más tarde congeladas, harinas de cereales).

Este período que implicó para Argentina ser reconocida mundialmente como el “granero del mundo” no sirvió al país para la construcción de una sólida base

exportadora cimentada en un desarrollo industrial dinámico, moderno y competitivo. Autores como Di Tella y Zymelman (1967)³⁴ hablan de una “gran demora” en la economía argentina entre 1914 y 1933, en la cual la dirigencia política apostó a un país agroexportador cuando las condiciones internacionales indicaban el camino de la industrialización. Aldo Ferrer (1963)³⁵ prefiere hablar de vulnerabilidad externa, dependencia de los países industrializados y endeudamiento externo como las causantes de la debilidad del modelo agroexportador.

Se desprende de las anteriores consideraciones que las estrategias comerciales se dirigen, en esta etapa, a consolidar la posición argentina como un importante exportador de materias primas y bienes agroindustriales, con predominancia de los alimentos. Estas estrategias son promovidas en forma conjunta por el sector privado (esfuerzos de los productores de carnes por mejorar la calidad del producto a través del desarrollo genético animal, la incorporación acelerada de pasturas de alta productividad, la racionalización del manejo ganadero), entre otros ejemplos, como se señala con claridad en el trabajo de C. Sesto (2007) y el sector público (esfuerzos del Ministerio de Agricultura de la Nación por mejorar la calidad industrial de nuestros trigos y de otros granos), como se discute en el trabajo de J. Penna, (1980) y por la participación del capital extranjero (desarrollo de la infraestructura ferroviaria, portuaria e importación del equipamiento industrial).

(b) 2da etapa (1930 – 1990): La crisis de 1930 y las dos guerras mundiales marcan en Argentina el comienzo de la política de sustitución de importaciones, única alternativa posible ante el cierre de los mercados externos, y la caída pronunciada en la demanda de alimentos por parte de los países europeos. Se rompe de este modo el tradicional modelo basado en las relaciones norte – sur entre proveedores de manufacturas y abastecedores de bienes primarios.

El mercado interno junto al ahorro y la inversión doméstica pasan a constituir los sostenes del crecimiento de la actividad económica en Argentina. **El modelo de “crecimiento hacia afuera” de la etapa agroexportadora en el**

³⁴ Di Tella G. y Zymelman M. (1967) “Las etapas del desarrollo argentino”, EUDEBA, Buenos Aires

³⁵ Ferrer A. (1963) “La Economía Argentina. Las etapas de su desarrollo y problemas actuales” Fondo de Cultura Económica, Méjico.

cual el Estado jugaba un rol complementario, sin mayores regulaciones sobre el comercio exterior, comienza a ser reemplazado gradualmente por un modelo de “crecimiento hacia adentro” con cada vez más fuerte intervención del estado y mayor proteccionismo comercial.

La existencia de un mercado protegido, ante la ausencia del abastecimiento de las manufacturas extranjeras, y el incremento en las tarifas aduaneras internas, impulsó un auge industrial (preponderantemente trabajo-intensivo) asentado sobre la base de la sobreutilización del capital disponible (en muchos casos con un importante grado de obsolescencia), Rubinzal D. (2010)³⁶.

La estrategia de priorización de sectores productivos, durante los dos gobiernos del General Perón, estuvo orientada al mercado interno, y vinculada con los aumentos de poder adquisitivo de las clases trabajadoras. La elaboración de productos textiles se constituyó en la rama más dinámica, prácticamente sustituyó las importaciones de la etapa anterior a 1930, y pasó a ocupar el segundo lugar en importancia detrás de las industrias alimenticias. Otra de las ramas manufactureras que se destaca en este periodo y que incluso superará a las anteriores, es la metalmecánica, entre ellas la empresa SIAM-Di Tella que fabricaba bienes durables para el hogar, ciclo-motores e incluso incursionó en el rubro automotriz.

La implementación del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) fue el resultado de una profusa utilización de barreras arancelarias³⁷ con el objeto de impedir la entrada de bienes que deseaban producirse internamente, en tanto se otorgaban facilidades para la importación de bienes de capital e insumos, no fabricados en el país, que hicieran viable esa industrialización. El estado además crea el Banco de Crédito Industrial (1949), desarrolla importantes obras de infraestructura (refinerías de petróleo, gasoductos, diques, centrales hidroeléctricas y usinas térmicas) e inicia un fuerte proceso de nacionalización de las empresas existentes (ferrocarriles,

³⁶ Rubinzal D. (2010) “Historia Económica Argentina” (1880-2009) Desde los tiempos de Julio Argentino Roca hasta Cristina Fernández de Kirchner. Ediciones Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, Buenos Aires.

³⁷ Ferrer A. (1963) op. cit. señala que “En 1960 el promedio aritmético simple de los gravámenes a la importación ascendía al 151% en la Argentina, contra el 16% en Australia, 17% en Francia, y 21% en Italia. De un país con un nivel de protección relativamente bajo en la década de 1920, se había convertido en uno de los países más fuertemente proteccionista”

teléfonos, servicios públicos) y conforma una vasta red de nuevas empresas del estado (Yacimientos carboníferos fiscales (YCF), la siderúrgica SOMISA, la empresa química mixta ATANOR, las industrias aeronáuticas y metalúrgicas del Estado IAME entre otras).

La institución “clave” del gobierno peronista, vinculada con el comercio exterior y gestionada por el Estado, fue el Instituto para la Promoción del Intercambio (IAPI), que se conforma rápidamente en un monopolio estatal para el comercio internacional, con fuerte influencia en el mercado de cereales. A través de este organismo el Estado adquiere la cosecha y decide los precios y volúmenes de colocación en el mercado interno y externo, y el precio a productor. El IAPI no solo circunscribió sus funciones a lo agrario, sino que también centralizó las importaciones de materia prima y bienes de capital, estableció cuotas a las importaciones y restricciones a las exportaciones según las necesidades internas, y mientras sus resultados fueron positivos subsidió a otros sectores (frigoríficos y consumidores). Es notoria, en este período, la intervención del IAPI para moderar los precios de los bienes agropecuarios redistribuyendo los beneficios de su producción a favor de los consumidores. Varios autores señalan, sin embargo, que hay una correlación estrecha entre la acción del IAPI y los relativamente bajos niveles de inversión en el período (Mundlak, 1982).

¿Cuál fue el perfil productivo resultante del modelo ISI en esta primera etapa? La consolidación de una estructura manufacturera de pequeñas y medianas empresas, que por su tamaño y falta de asimilación de tecnologías de punta, no tenían la posibilidad de adquirir competitividad internacional por un lado, y el total abandono de incentivos al sector agropecuario: (a) despoblamiento de los sectores rurales, (b) cambios en el régimen de tenencia de la tierra, (c) pérdida de productividad por falta de modernización tecnológica y adopción de insumos “clave” como los fertilizantes, (d) mayor ingerencia del IAPI en la comercialización son todos factores que produjeron una reducción drástica de la producción.

En término de estrategias de priorización de sectores productivos sólo existieron aquellas orientadas al mercado interno, pero no hubo

estrategias de priorización de sectores productivos orientadas a ganar competitividad en los mercados externos. Los resultados alcanzados hablan por sí mismos. La caída del precio de las exportaciones agropecuarias en los mercados mundiales y por el contrario el aumento del precio de las importaciones de insumos y bienes de capital (“deterioro de los términos de intercambio” CEPAL, 1950³⁸) acompañado por menores excedentes exportables agropecuarios (apenas alcanzaba para el abastecimiento doméstico) convergen a “un estrangulamiento externo” por falta de divisas que ocasiona una menor capacidad de importar tecnología y una mayor deuda externa. Según señalan acertadamente varios autores, el “estrangulamiento externo” restringe las posibilidades de crecimiento económico del país (Braun y Joy, 1968, Ferrer, 1963).

Los gobiernos posteriores **no modificarán sustancialmente el modelo ISI y sólo procederán a algunos cambios de dirección.** El desarrollismo³⁹ dirige los esfuerzos hacia la promoción de las industrias pesadas (acero, químicas, petroquímicas, soda Solvay, petróleo, maquinarias, automóviles, extracción de carbón, celulosa y papel) en lugar de las industrias “fáciles” desarrolladas en la etapa anterior, y además reconoce la necesidad de la IED para el despegue industrial de la economía Argentina. La ley 14.780 de Inversiones Extranjeras (1958) permitió la entrada de capitales extranjeros equiparándolos a los nacionales y con posibilidad de remisión de utilidades sin trabas a sus países de origen. A principios de 1963 más del 90% de la participación de la producción en ramas como automotores, neumáticos, pasta celulósica, químicos para alimentación, motores a combustión y tractores estaba en manos de empresas extranjeras (Sourrouille, Kosacoff y Lucángeli, 1985)⁴⁰.

³⁸ CEPAL, Comisión para América Latina, creada en 1948, primera escuela del pensamiento latinoamericano de notable influencia en la concepción del modelo estructuralista como explicación del desarrollo económico en muchos de los países de América Latina

³⁹ El desarrollismo es una corriente político – económica que encarna la UCRI en la época de Frondizi-Frigerio (1958-1962) que cree en un proceso de desarrollo nacional sobre la base de la industria pesada.

⁴⁰ Sourrouille J., Kosacoff B., Lucángeli J.(1985) “Trasnacionalización y política económica en la Argentina” CEAL-CEAT, Buenos Aires

En finales de los 60 un buen número de subsidiarias extranjeras domina algo más del 50% del capital industrial radicado en la Argentina. Aún así las empresas nacionales siguen detentando el mayor número, las cantidades más altas de producción y de mano de obra ocupada (Bunge y Born, Ingenio Ledesma, Braun Menéndez, Bemberg, Tornquist, Terrabusi, Fortabat, Alpargatas, entre otras) y conforman la denominada “burguesía industrial nacional” que controla múltiples emprendimientos comerciales, financieros, industriales e incluso agrícola-ganaderos. Esto marca el comienzo del dilema, que perdurará en Argentina por varias décadas, entre sectores estrechamente ligados a los intereses agroexportadores que vienen de la etapa anterior y desean volver al viejo modelo, y los nuevos sectores empresarios nacionales y extranjeros que pretenden romper con el modelo tradicional e iniciar una nueva etapa de competitividad sobre sectores industriales con mayor valor agregado.

La IED se caracterizó por el desarrollo de industrias más intensivas en capital, con una mayor escala productiva y que producían bienes de más complejidad tecnológica que las actividades tradicionales, sin embargo no introdujeron las mejores prácticas productivas al mercado interno y no tuvieron el propósito de expandir su producción para satisfacer los mercados externos. En un contexto de mercados internos protegidos, las empresas nacionales y extranjeras aprovecharon para obtener rentas monopólicas y toda clase de subsidios (créditos a tasas subsidiadas, tipos de cambio preferenciales, protección arancelaria entre otras). Una comparación entre los precios de los productos manufacturados en la Argentina para 1962 realizado por la CEPAL⁴¹ con respecto a iguales productos en Houston y Los Angeles muestra los elevados precios de la mayor parte de los productos manufacturados argentinos, que les impiden ser competitivos en los mercados mundiales.

El sector agropecuario a partir de los 60 y con mayor fuerza en la década del 70, logra superar la fase de retroceso y estancamiento de la década del 50, con la creación del INTA (1956), la acelerada mecanización, el uso de herbicidas y

⁴¹ CEPAL (1962). “The Process of industrialization in Latin America”, apéndice estadístico, considerando los aranceles a la importación la tasa de cambio era 113\$ por dólar para esa fecha.

fertilizantes, y la incorporación de la soja junto a políticas de mayor liberalización económica en la clasificación y comercialización de los granos y menores retenciones a las exportaciones (en 1978 desaparecen). Se produce **una expansión interesante de la producción de granos (a principios de los 80 llega a 32 millones de ton.) y de las exportaciones agropecuarias, y la consolidación de un nuevo estrato de productores innovadores y especializados.**

La Dictadura militar (1976-1983) muestra algunas particularidades a resaltar: (a) una alta rentabilidad del capital financiero frente al capital productivo, (b) un tipo de cambio apreciado, (c) **una mayor apertura externa con tasas arancelarias en retracción (como ya señalamos, la eliminación de las retenciones a las exportaciones y una fuerte reducción en los aranceles a la importación).** La respuesta a estas medidas fue una re-primarización de la economía, producto de la reestructuración del sector industrial que desplaza el capital de actividades de alto valor agregado y mano de obra calificada hacia proyectos industriales más intensivos en el uso de recursos naturales, de tal modo que sólo permanecieron en el tejido industrial los conglomerados que fueron beneficiados con promociones industriales (cemento, petroquímica, celulosa, papel y siderurgia), las demás empresas desaparecen o se estancan (madera, textiles, maquinarias, minerales no metálicos). **La Argentina se consolida como exportadora de productos primarios y aunque parezca paradójico para la época, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), se convierte en el principal comprador de granos y carnes.**

El Plan Austral (1985) y el Plan Primavera (1988) puestos en marcha durante el restablecimiento de la democracia por el Presidente de la Nación Dr. Alfonsín tuvieron como centro reducir la inercia inflacionaria que ya se arrastraba desde hacía más de una década, y generar condiciones propicias para restablecer la producción. Los resultados no fueron exitosos en ninguno de los dos aspectos, la inflación siguió en ascenso generando un cuadro hiperinflacionario difícil de contener y en materia de industrialización se profundizó la caída del sector, el retroceso de la inversión extranjera directa fue notable al igual que el cierre de numerosas PYMES que habían sobrevivido con dificultad el periodo anterior. Los únicos conglomerados beneficiados que incrementaron su participación

(Pérez Companc, Bidas, Bunge y Born, Arcor, Ledesma, Macri, Techint entre otros) fueron aquéllos que continuaron recibiendo una amplia gama de subsidios estatales. Lo destacable del gobierno de Alfonsín en el plano de las relaciones internacionales fue el estrecho lazo que comienza a generar con las naciones latinoamericanas y en particular con Brasil, que marca el inicio del proceso de integración, que terminará en 1991 con la conformación del MERCOSUR.

7. 2 El modelo de convertibilidad y la apertura externa

Podemos señalar que para la década del 90 el modelo ISI en Argentina mostraba ya signos de decadencia que hacían necesario su liquidación casi inmediata. Las fallas intrínsecas: excesivo proteccionismo, escasa a nula apertura a los mercados externos, un fuerte rol protagónico del Estado en la economía, manejo fiscal dispendioso, tasa de cambio inestable sujeta a continuas devaluaciones, y un cuadro inflacionario siempre presente se plasmaban en un débil desarrollo del aparato productivo interno. Incluso el principal organismo ligado al modelo sustitutivo, la CEPAL (1990)⁴², realizó una revisión de sus recomendaciones en un documento en que propone una nueva estrategia basada en la “competitividad auténtica” entendiendo por tal la obtención de patrones de eficiencia que permitieran competir en los mercados externos. Esta visión de desarrollo orientada a los mercados externos era una formulación que hasta el presente no había existido en los documentos originales de la CEPAL.

El gobierno del Dr. Carlos Menem (1989-1999) significó un cambio importante en lo económico y financiero (Ley de convertibilidad, privatizaciones, racionalización del estado, congelamiento de los puestos públicos, liquidación de los Entes Reguladores Estatales, entre otras), un retraimiento del papel del Estado y una mayor participación del mercado como mecanismo de ajuste. Uno de los componentes más relevantes fue la estrategia de “apertura externa” y de liberalización a la entrada de capitales externos, considerados como elementos esenciales para aumentar la inversión y el crecimiento del país.

⁴² CEPAL (1990) “Transformación productiva con equidad”

La estrategia basada en la apertura externa procedió a la eliminación de las trabas al comercio mundial: una reducción significativa de aranceles a las importaciones y la virtual desaparición de las retenciones a las exportaciones (en el gobierno de Alfonsín no sólo se habían repuesto sino que alcanzaron valores del 20% para las exportaciones industriales y del 30% para las agropecuarias) y de las medidas parancelarias existentes (cuotas, prohibiciones, subvenciones, etc.). La caída del proteccionismo y la apreciación del tipo de cambio en los 90 tuvo consecuencias lógicas sobre el entramado productivo; por un lado el abaratamiento de los insumos, de algunas materias primas estratégicas y de los bienes de capital importados permitió el equipamiento y modernización del aparato productivo doméstico, y por otro, la pérdida de competitividad precio concentró las posibilidades de exportación en un número reducido de sectores productivos que lograron “bajar costos” y elevar los niveles de eficiencia y productividad.

Kosacoff, B. (2000)⁴³ señala al respecto que el universo manufacturero quedó dividido en dos sectores claramente diferenciados: (a) aquéllos ligados a la extracción y procesamiento de los recursos naturales (particularmente el complejo oleaginoso, lácteos, caños sin costura, alimentos), insumos básicos y complejo automotriz que alcanzaron niveles de eficiencia y productividad compatibles con las mejores prácticas de los países internacionales; y (b) el resto del tejido productivo, que mantuvo vigentes los rasgos adquiridos durante la etapa sustitutiva conservando una escala de producción reducida, escasas economías de especialización, y que por lo tanto permaneció alejado de las fronteras técnicas internacionales de producción. Estos últimos son los que experimentaron una desaparición de más del 30% de los establecimientos y de la mano de obra ocupada.

El sector primario agroexportador ligado a los commodities se vio beneficiado por precios altos en toda la primera mitad de los 90 que atenuó la sobrevaluación del tipo de cambio y permitió la rápida adopción de tecnología de producción y de procesos. La combinación integrada por la semilla genéticamente modificada, la siembra directa y los herbicidas especializados

⁴³ Kosacoff B. (2000) “Corporate strategies under structural adjustment in Argentina”, Macmillan Press/ St. Antony’s Series, Gran Bretaña

permitió aumentar los rendimientos por ha, reducir los costos y los riesgos del producto, obtener mayor rentabilidad, y un incremento de las cantidades cosechadas que pasó de 38,2 millones de ton. de cereales y oleaginosas en 1990-1991 a las casi 70 millones de ton. para 1997-1998⁴⁴.

¿Cuáles fueron las estrategias más importantes llevadas a cabo por el gobierno menemista durante la década del 90 en materia de comercio exterior? Señalamos al comienzo la apertura externa y la entrada de capitales externos sin ningún tipo de limitaciones, a lo que cabría agregar otro número importante de estrategias como:

(a) **Promoción de las exportaciones:** existió una vocación manifiesta del gobierno en hacer conocer los productos argentinos en el exterior para lo cual en 1995 el gobierno nacional junto a una serie de asociaciones empresarias crea la Fundación Export-AR. Esta fundación depende casi en su totalidad del financiamiento estatal y además opera a través de las representaciones diplomáticas argentinas en el resto del mundo, razón por la cual su plantel profesional y técnico pertenece a la Cancillería de la Nación. Si bien se convierte en un organismo del estado, el sector privado tiene un papel central, forma parte del Consejo de Administración y diseña, planifica y evalúa la totalidad de las actividades (misiones comerciales, viajes de negocios, información on-line, ferias y exposiciones, asistencia y apoyo comercial al sector empresario especialmente PYMES, entre otras) junto al sector público. Otros programas para promocionar exportaciones que funcionaron desde la SAGPYA fueron el PROMEX para las exportaciones no tradicionales y el PROCAR dentro de las exportaciones tradicionales dirigido a posicionar las carnes argentinas.

(b) **Mejoramiento de la calidad y sanidad:** ante las mayores exigencias de los mercados internacionales se crea el Instituto de Sanidad y Calidad Vegetal (IASCAV) que pasa a complementar las funciones del SENASA. Entre 1991 y 1997 se desarrollan importantes esfuerzos, con eje en los organismos públicos especializados, para acordar con países importadores sobre normas de

⁴⁴ Bisang R. (2007) "El desarrollo agropecuario en las últimas décadas. ¿Volver a crecer?". Documento de la CEPAL.

calidad, sanidad e inocuidad que afectan a las exportaciones agroindustriales argentinas.

(c) **Financiamiento:** además de los bancos nacionales y la profusa entrada de la banca extranjera al país, se consideró necesario crear una banca orientada al comercio exterior. En 1995 comienza a funcionar el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) directamente habilitado para apoyar con financiamiento las exportaciones o importaciones de bienes, servicios y plantas llave en mano, y otorgar avales, fianzas u otras garantías relacionadas con operaciones de comercio exterior.

(d) **Relaciones Exteriores:** se intensifican las relaciones comerciales multilaterales con una mayor participación del país en la OMC, y la conformación definitiva del MERCOSUR (1991) con el Tratado de Asunción.

Las estrategias enunciadas sin embargo no lograron cambiar la estructura de las exportaciones esencialmente basadas en commodities y en bienes manufacturados a partir de los recursos naturales. La exportación de bienes de media y alta tecnología que pasan a revestir mayor significado (del 11% en 1985 al 18% en 1995) la realizan filiales de empresas extranjeras localizadas en el país o empresas nacionales que importan partes y tecnología, y exportan productos ensamblados o armados en el país. La generación de externalidades tecnológicas por parte de las empresas extranjeras en Argentina fue escasa y el gobierno ejerció un control apenas moderado para que se establecieran vínculos tecnológicos con proveedores locales y centros de investigación. Este comportamiento de los agentes locales y extranjeros no tendió a incentivar inversiones domésticas en IyD, por el contrario lo que se incrementó fue el uso de licencias internacionales.

Este proceso de relativa primarización, junto con la insuficiente transformación del sistema institucional, la desconexión de la política tecnológica respecto de la demanda de los agentes y la debilidad de los sistemas locales explican el limitado desarrollo de las redes de conocimiento vinculadas con el desarrollo industrial no agropecuario en la Argentina en la década del 90 (Kosacoff,

2010)⁴⁵. Por el contrario, se establecen notables vinculaciones entre empresas privadas, centros de investigación y asociaciones gremiales del sector agropecuario que autorizan a señalar que el intercambio de información y la capacitación son importantes factores de crecimiento de la producción agropecuaria y agroindustrial argentina en este período.

El modelo de apertura externa tiene una respuesta importante en materia de crecimiento de las exportaciones; las mismas pasan de US\$ 12.000 millones en 1992 a US\$ 25.000 millones en 1996; sin embargo, las mismas permanecen estables alrededor del último valor citado hasta 2002 (con una leve baja en 1999). **Este cambio cuantitativo modifica muy levemente la estructura exportadora y a diferencia de Singapur la entrada de la IED no favorece a la incorporación de cambio tecnológico a lo largo de los encadenamientos productivos con el fin de cerrar las brechas tecnológicas con los países más adelantados (constituyen notables excepciones algunas cadenas vinculadas con el sector agroindustrial).**

7.3 La posconvertibilidad, ¿modelo ISI o modelo de apertura externa?

La descripción de las estrategias exportadoras posteriores a la caída de la convertibilidad y del proceso de devaluación (enero del 2002) se realiza en base a artículos periodísticos, a entrevistas con actores “clave” vinculados al comercio exterior y a las negociaciones internacionales, y a trabajos de investigación existentes.

Diversos autores sostienen que un tipo de cambio real elevado y estable (TCRE) asegura competitividad a las exportaciones y tiene un margen de tolerancia mayor que las políticas activas para frenar las importaciones Dooly M. et al. (2003)⁴⁶ y ésta fue sin lugar a dudas la estrategia central iniciada durante el breve gobierno de E. Duhalde y continuada durante el gobierno de Néstor Kirchner (2002-2007). El éxito alcanzado por la estrategia de tipo de cambio real alto y estable (TCRE) estuvo presente en la etapa expansiva de la

⁴⁵Kosacoff B.(2010) “Especialización productiva e integración regional de la Argentina”, BID, noviembre 2010

⁴⁶ Dooley M. et al. (2003) “An Essay on the Revived Bretton Woods System” www.papers.nber.org/papers/ww9971.

economía argentina, desde el 2002 al 2005, mientras el resto de variables estuvieron controladas (nivel de precios domésticos, tasa de interés y salarios). A partir de esta última fecha el TCRE empieza a enfrentar dificultades a causa del aumento del ritmo inflacionario, pero el tipo de cambio multilateral sigue siendo competitivo hasta 2007 por la depreciación del dólar con relación al euro, el yuan chino y el real brasileño. La situación empeora en el 2008 con la crisis del mercado inmobiliario en EE.UU. (Damill M y Frenkel R, 2009)⁴⁷ y en la actualidad el gobierno de Cristina Kirchner (2007-2011) se enfrenta con una salida intensa de capitales del país y detenta el TCR más bajo desde la salida de la convertibilidad aún con los ajustes metódicos y casi imperceptibles que se hacen al tipo de cambio nominal.

La estrategia de TCRE no actuó sola sino por el contrario el Estado consideró necesario controlar el mercado externo y restablecer los desequilibrios sectoriales que ocasionaba el mantenimiento de este TCRE. A tal efecto se vuelven a reflotar instrumentos comerciales que prevalecieron en los años ochenta, como los altos aranceles a las importaciones para apuntalar a los sectores más debilitados por las políticas económicas del modelo de convertibilidad, y las retenciones a las exportaciones para recaudar impuestos y moderar el impacto positivo de gran magnitud, que resulta del TCRE combinado con un aumento en los precios internacionales de las principales commodities, motivado por una demanda mundial en ascenso proveniente de los países asiáticos.

Dentro de la primera estrategia que se dirige a restablecer un conjunto de medidas de carácter fiscal y de control de las importaciones (aranceles altos, cupos o cuotas de importación, certificados de origen, licencias automáticas y no automáticas previas de importación, prohibiciones a la importación) cuyo objetivo central es “proteger la reindustrialización” y puesta en marcha de un sinnúmero de sectores productivos que se consideran estratégicos como generadores de mano de obra (calzado, textiles, juguetes, informática, bienes de capital, entre otros) encontramos fuertes testimonios de apoyo en los funcionarios públicos, en las notas periodísticas a actores sociales vinculados

⁴⁷ Damill M y Frenkel R. (2009) “La Argentina y la crisis internacional” Iniciativa para la Transparencia Financiera (ITF) , Revista n° 43, Buenos Aires, abril 2009

con las cámaras y asociaciones sectoriales, y académicos vinculados con las ideas proteccionistas.

En cuanto a la segunda estrategia que implica un conjunto de medidas fiscales y de control de las exportaciones (retenciones, restricciones a la exportación, cupos y compensaciones sectoriales) las opiniones se encuentran más divididas. Los argumentos favorables, sobretudo esgrimidos por los funcionarios públicos, se apoyan sobre la necesidad de: (a) mantener el equilibrio de los precios internos, (b) generar divisas para la redistribución interna y (c) asegurar la provisión de alimentos en el mercado doméstico. Sin dejar de reconocer la importancia de dichos argumentos, desde los sectores más afectados, los productores rurales, las cámaras del sector y los proveedores de insumos estratégicos, han resistido las medidas tomadas en términos de: (a) el excesivo peso de los aranceles a la exportación (partieron del 10% y llegan en algunos casos al 35%) lo que combinado con el aumento de los costos de los insumos importados genera menores márgenes de rentabilidad y por consiguiente disminuye las posibilidades de reinversión; (b) el objetivo de la seguridad alimentaria no se haya correlacionado en forma directa con los bienes sujetos a los aranceles más altos; (c) se han agudizado las desigualdades en el tratamiento y aplicación de las políticas tributarias entre sectores altamente beneficiados y sectores castigados. .

Estas medidas de fuertes matices “proteccionistas” son reforzadas por un notable avance del Estado sobre el control del comercio exterior a través de organismos como la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (ONCCA) creada en 1995, recientemente disuelta (febrero del 2011) y reemplazada por un ente interdisciplinario denominado Unidad de Coordinación y Evaluación de Subsidios al Consumo Interno de similares características⁴⁸

En cuanto a las estrategias de promoción de las exportaciones argentinas se han intensificado los esfuerzos a través de la Fundación Exportar-Ar que actualmente ha incorporado representaciones a nivel regional, como asimismo

⁴⁸ Decreto 193/2011 creación de la Unidad de Coordinación y Evaluación de subsidios al consumo interno con intervención del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, Secretaría de Comercio Interior y de Hacienda y Administración Federal de Ingresos Públicos

con la creación del Instituto de Promoción de la Carne Vacuna (IPCVA); el financiamiento público a las exportaciones (BICE, Banco Nación, CFI) sigue siendo poco utilizado no obstante el aumento verificado por parte de los sectores primarios y agroalimentarios; las políticas dirigidas al mejoramiento de la calidad y sanidad de los productos exportables continúa siendo una preocupación del gobierno; y finalmente en referencia a las estrategias en materia de las negociaciones internacionales se ha seguido con los Acuerdos de Complementación Económica (ACE) iniciados en los 90 con los gobiernos latinoamericanos, pero no se notan progresos en las negociaciones multilaterales (OMC) ni tampoco en las negociaciones MERCOSUR-UE, (al respecto consultar, Peri G. ,2008)⁴⁹.

En cuanto a los esfuerzos del sector público y privado, y en ocasiones mixto, que se han volcado a la IyD, los resultados han sido dispares. En el sector agropecuario la acción de las instituciones públicas (INTA, CONABIA, Institutos de Investigación de las Universidades Públicas entre otros) y de las empresas privadas y organizaciones empresariales (AAPRESID, AACREA, por ejemplo) han hecho numerosos aportes a la IyD en diversas ramas: genética, manejo de los recursos naturales, biotecnología, maquinaria agrícola y procesos, que en pocos años, han puesto al sector agropecuario y por extensión al sector agroalimentario a la vanguardia del conocimiento científico y tecnológico.

En tanto en el sector industrial, sin dejar de reconocer algunos avances puntuales, la asimetría entre las firmas de distinto tamaño y el creciente abastecimiento de partes, materias primas y subensambles importados por las firmas de mayor tamaño han restringido a las cadenas productivas el desarrollo del proceso de aprendizaje en red. Esto afectó, especialmente, a las empresas de menor tamaño y a las firmas grandes que no integran redes internacionales. En este marco de conexiones “débiles”, no resulta sorprendente que las redes

⁴⁹ Peri Graciela (2008) “Prioridades de las Políticas de Comercio Exterior de Argentina “Programa de Inserción Agrícola. Resúmenes Ejecutivos, estudios generales y sectoriales, Publicación SRA, INAI, CRA, CIL, BID/FOMIN.

intensivas en conocimiento tengan un espacio reducido en la estructura productiva. (Kosacoff, B y Ramos A. 2009)⁵⁰.

7.4 Estrategias de Priorización de sectores productivos y su fundamentación

Las estrategias de priorización por sectores productivos dirigidas al comercio exterior no aparecen formalizadas en Argentina en ningún documento o plan de gobierno, sólo aparecen veladamente cuando se analiza la direccionalidad de los instrumentos de comercio exterior y el tratamiento diferenciado que es otorgado por el gobierno en la aplicación de los mismos a los diferentes sectores productivos. Sobre el particular y de acuerdo a criterios similares en la intensidad, diversidad y grado de desempeño en el uso de los instrumentos por sectores productivos, Peri G. (2008)⁵¹ construye una tipología que va desde los sectores o actividades productivas “altamente priorizadas o favorecidas” por las políticas de comercio exterior, pasando por tipos o modelos intermedios de “moderada priorización”, hasta llegar a los sectores de “baja priorización o no favorecidos” por las políticas comerciales. **Los sectores individualizados dentro de los dos primeros tipos “muy alta y alta priorización” fueron los automóviles, tractores y demás vehículos terrestres, sus partes y accesorios; las materias textiles y sus manufacturas; y el calzado, en tanto dentro del tipo “muy baja priorización” fueron los cereales, las semillas y frutos oleaginosos, los aceites, las harinas y pellets, los lácteos y la carne bovina.**

Actualmente en el lanzamiento del Plan Estratégico Industrial al 2020⁵² una iniciativa ideada conjuntamente con la CEPAL, cuyos objetivos son lograr un crecimiento promedio del PBI del 5% anual, duplicar el PBI industrial, alcanzar un superávit comercial de u\$s 25.000 millones, una inversión del 28% sobre el producto y reducir la tasa de desempleo al 4%, **se han definido 10 sectores productivos como “estratégicos”: alimentos, calzado, textiles y**

⁵⁰ Kosacoff, B y A.Ramos (2009) “Microeconomic Evolution in High Uncertainty Contexts: The Manufacturing Sector in Argentina” en Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation (Eds. Cimoli, Dosi and Stiglitz). IPD Book Series.

⁵¹ Peri Graciela (2008) op. citado

⁵² Cronista Comercial “Fueron elegidos 10 sectores productivos. Habrá foros de debate para luego definir políticas. Crecer al 5% promedio y sustituir importaciones son algunas de las metas” Art. del 22-02-11

confecciones; madera, papel y muebles; material de construcción; bienes de capital; maquinaria agrícola; autos y autopartes; medicamentos; software y químicos y petroquímicos. Los foros de discusión integrados por empresarios, cámaras sectoriales y funcionarios públicos debatirán políticas de mediano y largo plazo, en torno a cinco ejes: situación de la producción nacional, sustitución de importaciones y aumento de exportaciones; incorporación de ciencia y tecnología e innovación; consolidación de cadenas de valor locales; inserción en la cadena y crecimiento de las PYMES; e integración regional y global.

Casi simultáneamente se discute el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial (PEA2) Participativo y Federal (2010-2016). Con una lógica y metodología participativa se pretende la construcción de matrices productivas que sirvan para definir el perfil productivo del sector agroalimentario y agroindustrial de las provincias en la actualidad y a futuro, e identificar las producciones y cadenas de valor consideradas “estratégicas” en cada provincia. **Esto permitiría la asignación de los recursos provinciales y nacionales de acuerdo a las prioridades estratégicas definidas en el perfil productivo provincial que a su vez sirve para definir el perfil productivo nacional de cada sector.**

En los dos planes en proceso de formalización y ejecución, el Plan Estratégico Industrial (2020) y el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial (PEA2) Participativo y Federal (2010-2016), aparecen explicitados los sectores priorizados y su fundamentación pero aún **quedan como asignaturas pendientes el debate: (a) sobre si los sectores priorizados o “estratégicos” son sectores dinámicos en el comercio internacional o sólo se orientarán a abastecer el mercado interno, (b) si los instrumentos de protección usados actualmente contribuyen a que los sectores protegidos adquieran competitividad en el comercio mundial; (c) si por el contrario los sectores más castigados debieran ser estimulados; (d) si en los planes están participando todos los sectores y actores sociales involucrados y cual es el grado de compromiso del sector público en la ejecución y efectivización de las políticas de mediano y largo plazo que surjan de dichos planes.**

(d) A modo de síntesis.

La Argentina participa fuertemente del comercio internacional de 1860-1930 en un modelo de apertura externa basado en la Teoría Clásica de la división internacional del comercio entre países en desarrollo especializados, por sus ventajas comparativas derivadas de los recursos naturales y de la mano de obra no calificada, en la exportación de productos primarios, y países industrializados especializados en la exportación de manufacturas industriales, por lo tanto no podemos asimilar esta etapa con ninguna de las categorías planteadas en la clasificación de Sanjaya Lall (2000) por no responder a las características estratégicas que conforman la “nueva” Teoría del Comercio Internacional..

La Argentina de 1930-1990 adopta por un largo periodo el Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) orientado hacia el abastecimiento del mercado interno. La estrategia fuertemente proteccionista se dirige hacia un modelo de industrialización planificado por el Estado, basado en industrias de baja tecnología e industrias pesadas (acero, químicas, petroquímicas, soda Solvay, petróleo, maquinarias, automóviles, extracción de carbón, celulosa y papel) con presencia de capitales externos. No existe priorización de sectores productivos orientados hacia los mercados externos, incluso el sector agropecuario muestra una baja presencia en los mercados internacionales, pese a los avances tecnológicos registrados a partir de los 70.

La Argentina de la década del 90 decide abandonar el modelo ISI y emprender el camino de la apertura externa adoptando una estrategia de industrialización orientada a ganar competitividad en los mercados externos. El Estado elimina las trabas al comercio internacional tanto las arancelarias como las parancelarias, mantiene un tipo de cambio estable (aunque apreciado), realiza una importante inversión en infraestructura con la ayuda de los capitales nacionales y externos, fortalece las políticas de promoción y de sanidad y calidad de los productos exportables, y mantiene una activa participación en las negociaciones internacionales. Por el contrario ejerce un control débil sobre la IED que no se consolida en entramados productivos con los sectores domésticos, un limitado desarrollo de las redes de conocimiento vinculadas con

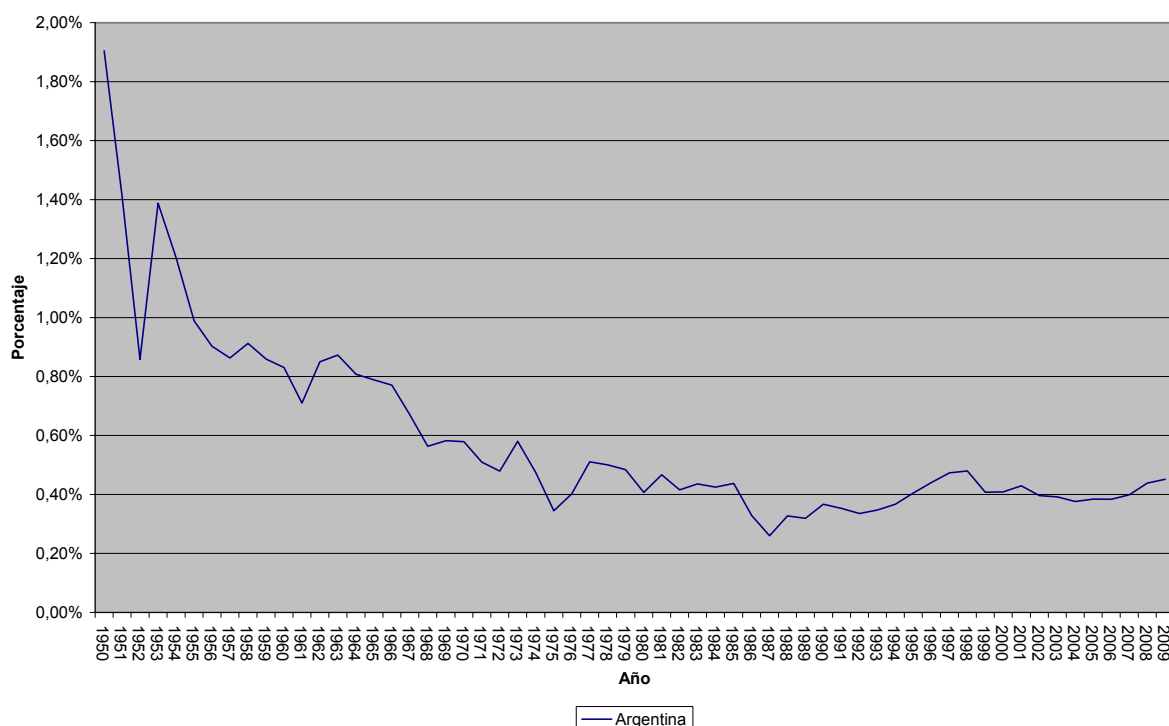
el desarrollo industrial no agropecuario que sólo asimiló tecnologías importadas. De acuerdo a los rasgos señalados estaríamos frente al caso de una “estrategia pasiva, dependiente de la IED” al estilo de Malasia y Tailandia. Se logra incentivar en la canasta exportadora la presencia de productos de MT y AT, pero siguen predominando los PP y las MRN.

Finalmente la etapa actual corresponde a la estrategia de “reestructuración de las industrias de sustitución de las importaciones” donde se retorna a las medidas de corte proteccionistas acompañadas de un tipo de cambio estable y alto, con el objeto de incentivar los sectores productivos que habían sufrido las consecuencias de la apertura externa de la década del 90. La priorización de sectores productivos no responde a una planificación concertada por el Estado y los sectores industriales sino más bien a presiones sectoriales de grupos económicos con fuerza de lobbying, y en este sentido logran individualizarse sectores “protegidos” frente a sectores “castigados”. Las políticas de IyD son todavía poco activas a través de los entramados industriales la excepción la constituyen los sectores agroalimentarios. Las políticas financieras son moderadamente activas y las estrategias de promoción, diversificación de mercados, y cuidado de la sanidad y calidad son seguidas con mayor preocupación.

Evolución de la canasta exportadora de Argentina y su vinculación con las estrategias exportadoras

La participación de Argentina en el comercio mundial tiene una tendencia decreciente a partir de 1930 y se acentúa una vez finalizadas las dos guerras mundiales. En el cuadro nº 7 se observa esta caída acentuada que se extiende hasta mediados de la década del 70 en que el modelo ISI tiene un interregno. Durante la dictadura militar (1976-1983) se produce un cambio hacia una mayor apertura externa con liberalización arancelaria, tipo de cambio apreciado y precios internacionales altos para los granos que permite mantener la participación por encima del 0,4%. En el periodo de hiperinflación (1987 a 1989) y durante los primeros años de la políticas de apertura externa de Menem cae por debajo de 0,4%, para apenas recomponerse en el periodo final y mantenerse en el 0,4 en la posconvertibilidad.

Cuadro nº 7. Evolución de la participación de las exportaciones argentinas en el comercio mundial (años 1950-2009, en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base datos COMTRADE

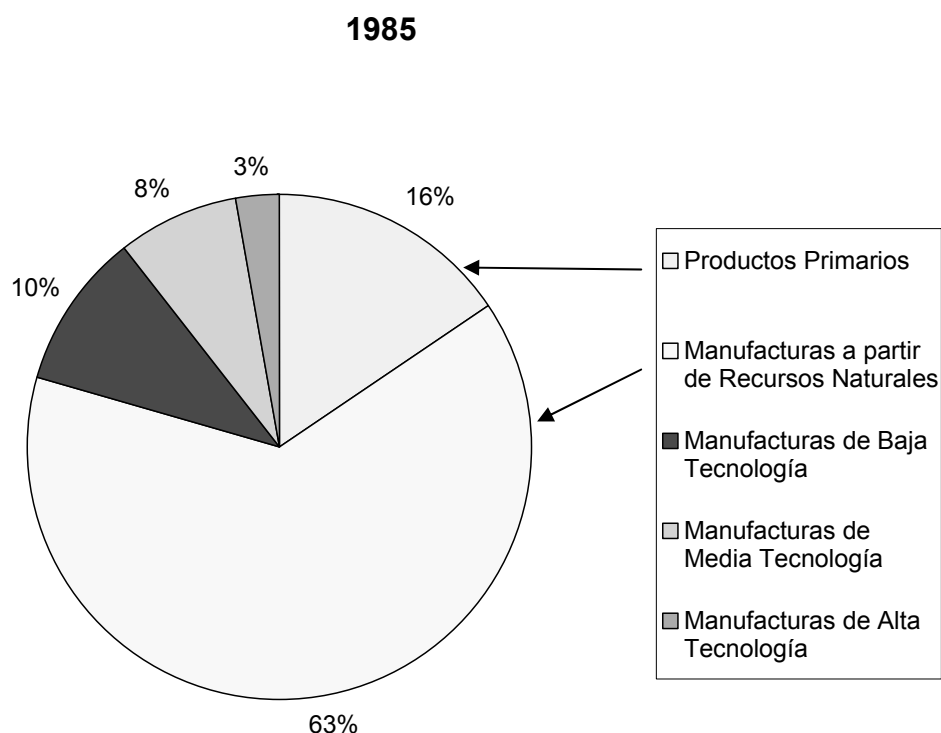
(a) Análisis de la canasta exportadora según la categoría tecnológica de los productos exportados

El análisis de la evolución de la canasta exportadora de Argentina según la categoría tecnológica de los productos exportados se realiza con la misma metodología de la CEPAL (1992) que se utilizó para los países seleccionados en el capítulo 6 de este trabajo.

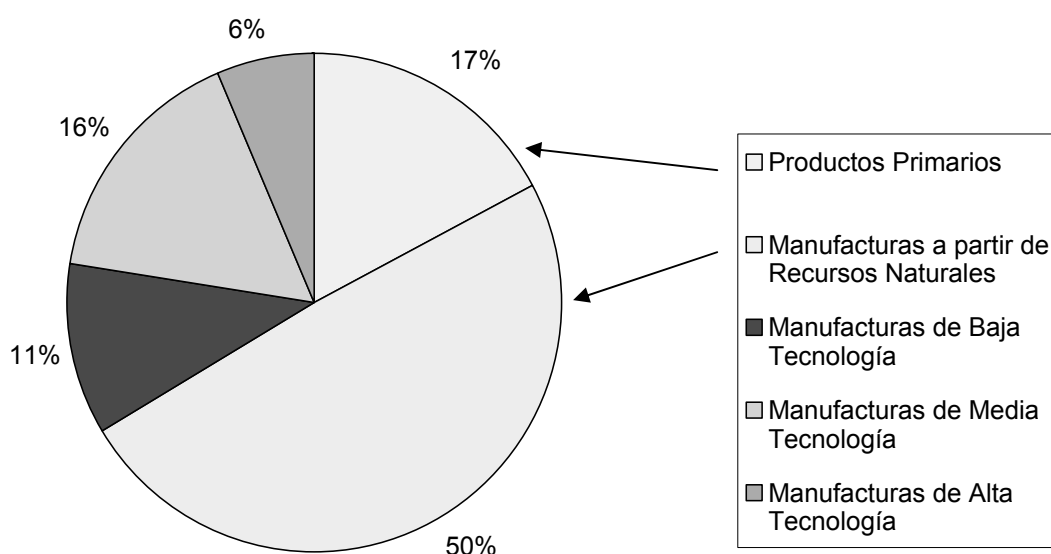
En 1985 se observa en la canasta exportadora Argentina una predominancia manifiesta de las manufacturas derivadas de los recursos naturales (MRN) 63% que con los productos primarios (PP) 16% significan casi un 80% del valor total de las exportaciones. Los productos de baja tecnología (BT) 10%, de media tecnología (MT) 8% y alta tecnología (AT) 3% solo representan poco más del 20% restante. La estructura de la canasta exportadora se encuentra muy concentrada en las MRN y los PP demostrando que las ventajas comparativas en el país siguen determinadas hasta mediados de los 80 básicamente por los recursos naturales abundantes. En el 2009, transcurridas

más de dos décadas, los cambios experimentados no son notables, las MRN y los PP siguen representando el 67% del valor total exportado, y dos complejos exportadores: oleaginosos (25,1%) y petroquímico (12,1%) concentran casi el 40% de dichas exportaciones. No obstante ello, para el 2009 la participación de los productos de BT se mantiene, pero los productos de MT se elevan al 16% y los de AT al 6% mostrando un incremento del 100% con respecto al 2005 (ver gráfico nº 4). Desde el 2002 al 2009 las exportaciones argentinas tienen un salto cuantitativo considerable ya que de 25.000 millones de dólares pasan a 70.000 millones de dólares en el 2008, con un retroceso a 55.700 millones de dólares, como consecuencia de la crisis de EE.UU. y la UE, en el 2009.

Gráfico nº 4. Participación de las exportaciones por categorías tecnológicas en Argentina (1985-2009)



2009



Fuente: Elaboración propia en base datos UNCTAD y TradeMap

7.6 Correlación entre las estrategias de comercio exterior, los sectores productivos priorizados y la estructura de las exportaciones

Las estrategias de priorización no han existido formalmente explicitadas en ninguna de las etapas del desarrollo económico en Argentina. En el cuadro n° 8 se destacan los 10 principales sectores productivos que fueron hegemónicos en el modelo de apertura externa (1993) y que representaron el 67,7% del valor total de las exportaciones del país en ese año. El gobierno de Menem, si bien no estimuló en particular el crecimiento de las MRN y de los PP, lo hizo a través de las estrategias de comercio exterior implementadas. La liberalización arancelaria produjo la rápida introducción de tecnología e insumos agropecuarios, fomentó la IED en el sector de provisión de insumos, de maquinaria agrícola, de logística y comercialización, y en las industrias de procesamiento, facilitó financiamiento y mantuvo un tipo de cambio estable (aunque apreciado). El aumento de la productividad y la disminución en los costos posicionó al sector cerealero; de harinas y pellets del complejo oleaginoso (esencialmente harina y pellets de soja); de grasas y aceites

animales o vegetales; de semillas y frutos oleaginosos; de pieles y cueros, como los sectores más competitivos en los mercados internacionales y de este modo pasaron a contribuir con más del 40% en el valor de la producción total. Los combustibles minerales y su destilación, pescados y crustáceos, y carnes, aportaron el 18%, con lo cual los PP + MRN se constituyeron en los 8 principales sectores productivos con el 58% del valor total generado por las exportaciones del país. La participación de los sectores productivos de MT solo está representada por el sector vehículos automóviles, tractores, sus partes con un aporte del 5%. Vale la pena señalar que el entramado productivo local del sector automotriz, debido a cambios en la función de producción y el traslado de numerosas empresas autopartistas al Brasil, ha pasado a depender cada vez más de partes importadas. En cuanto a los productos de AT la participación es también de solo un sector productivo: máquinas, artefactos mecánicos, reactores nucleares y calderas con el 4%.

Las estrategias del gobierno actual no han dado indicios tampoco de una política de priorización dirigida a estimular determinados sectores productivos exportables, salvo en el último año que se ha dado comienzo a dos Planes Estratégicos: el industrial (al 2020) y el agroalimentario y agroindustrial (2010-2016) que buscan individualizar sectores productivos y cadenas de valor. Sin embargo en la discursiva oficial y en las medidas adoptadas existen algunos sectores industriales mano de obra intensiva donde se actúa en base a medidas defensivas de corte proteccionista frente a los mercados externos. Estos sectores “priorizados” considerados de BT en la categoría tecnológica adoptada, no aparecen como exportadores, sino como proveedores del mercado interno. El sector cueros que desaparece entre los principales exportadores en el 2009 es debido seguramente a la reactivación de la industria doméstica del calzado (sin dejar de considerar la baja del stock vacuno). En tanto los sectores no promovidos o más bien “castigados” por las políticas comerciales, que siguen detentando valores altos de participación, para el 2009 expresan el 49% del valor total dentro de los 10 principales sectores productivos (64%). Un dato interesante es la incorporación del sector de minerales (sobre todo la producción de cobre), dentro de los principales sectores exportadores (2,4%). En tanto el sector automotor (MT) se convierte

en el sector “estrella” para el 2009, transformándose en el sector industrial con mayor capacidad exportadora (9,6%). Los cinco primeros años después del abandono de la convertibilidad las exportaciones crecen el 200%. Sin embargo siempre ha presentado un déficit crónico de balanza comercial sectorial, debido a las importaciones de autos terminados y de partes. Además las matrices y sus filiales siguen concentrando las actividades más rentables (diseño, I+D, y comercialización). Un sector de MT que se agrega es el sector de productos químicos (2,7%) y el sector de AT sigue siendo el mismo de 1985 con menor contribución 2,7%.

En síntesis no se registran correlaciones entre la estrategia de sectores priorizados y la estructura de las exportaciones en Argentina. En general no se han experimentado cambios significativos en los principales sectores productivos de la canasta exportadora del país a través de los años, y los niveles de concentración han continuado siendo muy altos en dos conglomerados el aceitero y el petroquímico.

Cuadro nº 8. Principales 10 sectores productivos exportables por categorías tecnológicas en Argentina (1993- 2009)

Año	1993		2009	
País	Producto	%	Producto	%
Argentina	Cereales	11,08	Residuos, desperdicios de las industrias alimentarias; alimentos para animales	15,49
	Residuos, desperdicios de las industrias alimentarias; alimentos para animales	11,06	Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación	10,16
	Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación	9,42	Vehículos automóviles, tractores, ciclos, demás vehículos terrestres, sus partes	9,65
	Grasas y aceites animales o vegetales; grasas alimenticias; ceras	8,22	Grasas y aceites animales o vegetales; grasas alimenticias; ceras	8,05
	Semillas y frutos oleaginosos; semillas y frutos diversos	5,31	Cereales	5,77
	Vehículos automóviles, tractores, ciclos, demás vehículos terrestres, sus partes	5,06	Carne y despojos comestibles	3,71

	Pescados y crustáceos, moluscos y otros invertebrados acuáticos	4,95	Semillas y frutos oleaginosos; semillas y frutos diversos	3,56
	Pieles (excepto la peletería) y cueros	4,60	Maquinas, reactores nucleares, calderas, aparatos y artefactos mecánicos.	2,76
	Maquinas, reactores nucleares, calderas, aparatos y artefactos mecánicos.	4,41	Diversos productos químicos	2,74
	Carne y despojos comestibles	3,60	Minerales, escorias y cenizas	2,39
	10 principales sectores productivos	67,71	10 principales sectores productivos	64,27

Fuente: Elaboración propia en base datos COMTRADE

Referencia

Productos Primarios
Manufacturas a partir de Recursos Naturales
Manufacturas de Baja Tecnología
Manufacturas de Media Tecnología
Manufacturas de Alta Tecnología

8 REFLEXIONES FINALES

Las repuestas a algunos planteos centrales que han sido el motivo de este trabajo constituirán la primera parte de las reflexiones finales, a lo que se agregarán algunos comentarios sobre las estrategias actuales en Argentina, que parecen expresar la preocupación del gobierno en la asignación de recursos públicos en forma direccionada a sectores productivos considerados “estratégicos”.

1. ¿Cuáles han sido las estrategias y los sectores priorizados por los países seleccionados que mayor participación tienen en la actualidad en el comercio mundial?

Los países que más rápidamente comienzan sus estrategias de apertura externa son Corea del Sur, Taiwán, Singapur, y Hong Kong en comienzos de la década de los 60. Estos países abandonan tempranamente las políticas proteccionistas, y adoptan con rapidez estrategias que les permiten ganar competitividad en los mercados mundiales. De estos cuatro países, tres establecen estrategias de priorización de sectores productivos (Corea del Sur, Taiwán y Singapur) para afrontar los procesos de industrialización orientados a los mercados externos, y lo hacen a través de planes estratégicos concertados entre el sector público y privado. La excepción es Hong Kong que lo deja librado a las fuerzas del mercado y a la IED.

El proceso de industrialización seguido por estos países es coincidente y lo realizan en dos etapas: (a) una primera basada en sectores productivos de BT y trabajo intensivo dadas las ventajas comparativas asentadas en el bajo costo de la mano de obra. Todos ellos tienen escasa a nula disponibilidad de recursos naturales, y (b) una segunda basada en productos de AT y mano de obra calificada, debido a las ventajas dinámicas basadas en la IyD y capacitación de los recursos humanos que logran alcanzar en poco tiempo. Esto último les permite atender a los cambios en la demanda de los países de mayores ingresos (bienes más sofisticados tecnológicamente y de mejor calidad).

Todos muestran en la actualidad una participación importante de bienes de AT en sus canastas exportadoras: Hong Kong primero, con 61%; Singapur (segundo, 56%), Taiwán (tercero, 55%), Corea del Sur (cuarto con el 44%).

Las estrategias de priorización para ser exitosas han sido acompañadas en los tres países citados por un número importante de políticas activas del sector público: (a) tipo de cambio estable compatible con la competitividad y los niveles de inversión y ahorro internos; (b) eliminación de todo sesgo antiexportador (retenciones, cuotas, prohibiciones); (c) financiamiento; (d) IED controlada y dirigida a “complementar” a las empresas nacionales en el desarrollo de cadenas de valor o “clusters” estratégicos (esta estrategia es particularmente desarrollada en Singapur); (e) inversiones públicas en infraestructura, logística y transporte; (f) instituciones de promoción “marketing” internacional; (g) segmentación de los procesos productivos y su localización en Zonas de Procesamiento de Exportaciones (ZPE) o Zonas Económicas Especiales (ZEE) que en estos países se orientó a la búsqueda de mano de obra barata (por encarecimiento de la mano de obra doméstica), materias primas o menores fletes; (h) apoyo público a los sectores de empresas nacionales PYMES para alcanzar competitividad en los mercados externos (esta estrategia es remarcable en Taiwán), e (i) acuerdos comerciales y conformación de espacios regionales integrados.

Sin embargo la estrategia de priorización en sectores productivos de AT muestra una alta correlación con el aumento en la inversión pública y privada en IyD realizada por estos países. Con algunas salvedades, en general se comprueba que los países que hacen un uso más intensivo de la innovación tecnológica son los que experimentan mayor crecimiento de las exportaciones y el desarrollo industrial. Según Sanjaya Lall(2000)⁵³ esta afirmación estaría fundada: (a) en que la demanda crece más en los sectores productivos de rápida innovación y además son los más aptos para reducir costos y mejorar calidad, (b) los sectores productivos de gran densidad tecnológica son menos vulnerables a la competencia que los de BT, sobretodo si el contenido tecnológico refleja “capacidades nacionales genuinas”; (c) los sectores de AT

⁵³ Sanjaya Lall (2000) op. ya citado

también ofrecen mayores posibilidades de aprendizaje y permiten aumentar la productividad, generando al mismo tiempo mayores beneficios secundarios en otros sectores productivos; y finalmente (d) son los que se adaptan mejor a las tendencias tecnológicas y del mercado, por lo que pueden responder mejor y con mayor flexibilidad a las situaciones de cambio.

En el caso de Hong Kong, es la IED la que produce en ZPE productos de AT (montaje o ensamble de los mismos) y por lo tanto es muy débil la asimilación de la IyD por parte del empresariado local.

En Malasia y Tailandia las estrategias de priorización del gobierno de ambos países se han orientado a las industrias mano de obra intensiva, basada en los recursos naturales y las de BT debido a las ventajas comparativas derivadas en la abundancia de dichos recursos naturales. A partir de los últimos años se ha incrementado la producción de bienes de MT y AT pero no obedece a estrategias de priorización sino a las IED, que forma “enclaves” dentro de las ZPE de dichos países. Un ejemplo similar es el de México en América Latina. Como expresa Sanjaya Lall (2000) en estos casos no se despiertan “capacidades nacionales genuinas” en I y D.

Por último China se inserta tardíamente en la estrategia de “apertura externa” (a mediados de 1978). Las primeras estrategias de priorización las dirige a las industrias consideradas “clave”, que desea promocionar en los mercados externos, y lo hace sobre la base del criterio de las ventajas comparativas factoriales que indican aprovechar “el bajo costo de la mano de obra existente”. En el Plan Quinquenal (2006-2010) el gobierno decide cambiar el modelo exportador y redireccionarlo, de la producción de productos masivos de BT a productos diversificados de calidad y con mayor incorporación de IyD. La estructura de las exportaciones chinas está compuesta actualmente por un 49% de bienes de AT. La instrumentación de las políticas sigue siendo centralizada y con poca intervención del sector privado.

Los gobiernos de México, India, y Brasil no han adoptado estrategias de priorización, y el gobierno de Chile recién a partir del 2007, parece interesado en comenzar junto al sector empresarial privado y académico, un proceso de selección de sectores dinámicos con capacidad para ganar competitividad

externa. En India y Brasil siguen prevaleciendo los sectores MRN, los PP y de BT, pero han aumentado en forma notable con respecto a la década del 90 los productos de MT y AT. En Chile son casi inexistentes en su canasta exportadora si bien se advierte mayor valor agregado incorporado a las MRN. En todos estos países el modelo de sustitución de importaciones ha permanecido por varias décadas, salvo en Chile, y recién han iniciado procesos de apertura externa para la década del 90.

2. ¿Las estrategias han sido el resultado de la decisión del Estado o del consenso entre sector público y privado, y en qué medida se tuvieron en cuenta objetivos macroeconómicos, sociales o de integración con otros países?

En general en el caso de los países con estrategias autónomas y activas, dependientes de la IED, se observa una participación importante del sector empresario doméstico junto al sector público en la planificación y evaluación de las políticas de industrialización orientadas a la exportación, sin embargo la presencia de gobiernos fuertes es la característica predominante. En China no se ha abandonado aún el sistema centralmente planificado aunque se advierten señales de mayor participación del empresariado doméstico y de empresas multinacionales en el diseño de las políticas dirigidas a los mercados externos. En los países con estrategias pasivas dependientes de la IED y de reestructuración de las industrias de sustitución de las importaciones el Estado tiene una presencia fuerte en la consolidación de la infraestructura social y en algunos casos en los sectores industriales de provisión de los servicios básicos. Los sectores empresarios con poder económico influyen en las decisiones de su propio sector y la IED no es controlada, los consensos son circunstanciales y por lo general persiguen intereses sectoriales y no de conjunto.

En general las estrategias de priorización de sectores productivos en la mayoría de los países en desarrollo han tenido como objetivo central la solución de los problemas sociales, fundamentalmente la desocupación, y otra multiplicidad de objetivos más flexibles que han ido apareciendo con los cambios en la demanda internacional y la propia disponibilidad de factores de

la producción. En una primera etapa la solución del problema del desempleo prioriza la selección de procesos productivos mano de obra intensiva. Estos procesos productivos basados en las ventajas comparativas procedentes de una dotación abundante de mano de obra no calificada les permite a estos países ganar competitividad en los mercados externos en base a los bajos costos de producción. En una segunda etapa las modalidades del comercio internacional cambian sustancialmente los flujos del comercio internacional basado en diferencias (ya sea de dotación de factores productivos, de productividades o de desarrollo tecnológico de los productos) llamado comercio interindustrial es en gran parte reemplazado por un comercio en similitudes, el llamado comercio intraindustrial. Este comercio exige el desarrollo de economías de escala para satisfacer las demandas de diversidad/variedad de productos cada vez más sofisticados. Las estrategias de priorización tienen por objetivo una mayor inversión en I+D y capacitación de los recursos humanos. El conocimiento como objetivo de políticas macroeconómicas gana espacio en la agenda del Estado. Otro objetivo que se impone simultáneamente es la búsqueda de la integración regional o la conformación de acuerdos regionales como forma de sortear las dificultades impuestas por las barreras al comercio y lograr pautas de cohesión internas (medidas macroeconómicas y microeconómicas) que les permitan una mejor asignación de los recursos en forma conjunta, entre otras aprovechamiento de las economías de escala, la segmentación de las cadenas de valor, el comercio intrafirmas, la disminución de conflictos y la internalización de las externalidades. En este sentido los países del este asiático seleccionados (Corea del Sur, Malasia, Tailandia, Singapur, Taiwán, China) conforman el Área de Libre Comercio (ASEAN) y la India el SAFTA que reúne a los países del sur asiático. En tanto dentro de los países seleccionados de América Latina, México se encuentra nucleado en el NAFTA junto a EE.UU. y Canadá, y finalmente Brasil y Argentina en el MERCOSUR. Chile si bien no forma parte de ningún bloque regional ha firmado acuerdos comerciales con la mayoría de ellos. Faltaría como agenda pendiente, en la mayoría de los países seleccionados, la inclusión del objetivo medioambiental en la priorización de sectores productivos.

¿Ha adoptado Argentina estrategias de priorización de sectores productivos o alguna de las otras estrategias aplicadas por los países seleccionados?

El proceso de apertura externa se inicia en 1860, es decir un siglo antes que en los países asiáticos seleccionados, con un desempeño exitoso en el sector agroexportador basado en las ventajas comparativas provenientes de los recursos naturales. El abandono del modelo agroexportador para Argentina después de la crisis del 30 y las dos guerras mundiales, significó un retroceso sin retorno en la participación en el comercio mundial. La caída desde casi el 2,8% ha sido una constante hasta 1987 que llega al 0,25%, para luego mantenerse alrededor del 0,4% los últimos veintitrés años.

La Argentina es quizás el país que conserva por más largo tiempo en América Latina el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), que recién se abandona casi totalmente en la década del 90. El modelo de apertura es por lo tanto un llamado casi imperioso para conectar al país con la modernización y el adelanto tecnológico. Las estrategias dirigidas a incentivar el comercio exterior por el gobierno del Dr. Menem, fueron numerosas, la gran mayoría son coincidentes con las utilizadas por los países del este asiático: (a) liberalización de las trabas aduaneras; (b) mayor financiamiento; (d) tipo de cambio estable (aunque apreciado en nuestro país); (e) instituciones de promoción de los productos exportables: (e) libre entrada a la IED; (f) creación de las Zonas Francas; (h) mejoramiento de la calidad y sanidad de los bienes exportables; (j) mayor inversión en infraestructuras; (k) privatización de las empresas del estado; y (l) acuerdo multilaterales, bilaterales y de integración .

¿Qué resultó diferente en término de las estrategias adoptadas? (a) no hubo adopción de estrategias de priorización como en muchos de los países seleccionados, y en cuanto al resto de estrategias hubo falencias importantes en su aplicación, por ejemplo: (a) el tipo de cambio resultó estable pero no competitivo; (b) las zonas francas (1994) aún hoy no han empezado a funcionar (solo existen 4 y la única que tiene una escasa expresividad exportadora es la Zona Franca de La Plata); (c) la IED no estuvo controlada y se dirigió a fortalecer determinados conglomerados productivos sin armar entramados con

los sectores productivos domésticos; (d) la inversión en IyD fue débil por lo que no hubo “capacidades nacionales auténticas” sino tecnología e innovación importada; (e) los sectores industriales “protegidos” durante el largo periodo del modelo ISI no pudieron competir con los productos importados procedentes del resto del mundo, en especial con los del este asiático; (f) el sector agropecuario logró modernización y eficiencia pero a costa de un fuerte endeudamiento; (g) las acciones dirigidas a fortalecer las PYMES fueron escasas. Pueden destacarse como positivos los niveles de productividad alcanzados en el sector de servicios y agropecuario, el éxito de los acuerdos comerciales y del proceso de integración, la promoción de los productos argentinos en el exterior y los mayores estándares de calidad y sanidad alcanzados.

¿Qué sucede con el modelo posconvertibilidad? Tampoco hasta el momento adopta estrategias de priorización en forma formal; hemos sin embargo señalado que a través de trabajos de investigación, declaraciones de funcionarios públicos y artículos periodísticos se percibe una direccionalidad en el uso de los instrumentos comerciales que permite discernir entre sectores productivos protegidos y castigados. La intervención del Estado en el comercio exterior con medidas proteccionistas se ha ido incrementando los últimos años, y hemos retornado a una estrategia de reestructuración de las industrias de sustitución de las importaciones dirigida a fortalecer determinados sectores productivos que hasta el momento no manifiestan expresividad exportadora.

Los funcionarios ligados a las negociaciones internacionales manifiestan que, pese a las condiciones desfavorables que presentan las mayores trabas al comercio exterior, “quedan muchas posibilidades para Argentina en materia de exportaciones y todavía hay mucho por hacer”. Se trabaja intensamente en la promoción y gestión de planes de negocios a través de las agregadurías comerciales, se formalizan contactos, y están previstas 1598 eventos internacionales (ferias, misiones comerciales, exposiciones y show room) para el 2011. Las estrategias no están definidas para sectores específicos, pero se observa un mayor uso por parte de los sectores de la moda y el diseño, los alimentos y los vinos, y en general, las acciones van dirigidas a dar apoyo al estrato de empresas PYMES. Otras opiniones de funcionarios y técnicos pertenecientes a cámaras relacionadas con el comercio exterior advierten

sobre: (a) la falta de políticas activas del Estado en materia de infraestructura (puertos caros, falta de inversiones en la hidrovía y en los ferrocarriles, mal estado de los pasos fronterizos, carencia de una estación multimodal), (b) las dificultades en conseguir financiamiento y (c) la existencia de trabas arancelarias y parancelarias (licencias no automáticas de importación) desmedidas que ponen en riesgo a las cadenas de valor domésticas, por falta de insumos estratégicos importados, así como a la capacidad exportadora del país por las posibles represalias que en materia comercial puedan hacer efectivas los países compradores .

La Argentina tiene un enorme potencial en áreas tan diversas como biotecnología, software, química fina, instrumental científico, telemedicina, producción de bienes culturales, publicidad, turismo receptivo, entre otras, además de los subproductos aún no explorados que pueden obtenerse de las cadenas tradicionales como el maíz y la soja, pero el crecimiento importante de estas exportaciones no basadas en general sólo en las ventajas naturales depende, fundamentalmente, de la concurrencia de atributos que maduran en un plazo más largo. Por otra parte, el avance sostenido de un proceso de sustitución de importaciones requiere de oferta disponible y, especialmente, de una capacidad tecnológica generalizada y una trama productiva sólida. (Kosacoff, 2010) El escenario internacional muestra la creciente relevancia asignada a las redes de conocimiento en el desarrollo de ventajas competitivas dinámicas. En los últimos años, a la vez que se consolidó un nuevo paradigma intensivo en información y conocimiento, avanzó la discusión sobre la competitividad de los agentes que actúan de manera interrelacionada, por oposición a la de quienes lo hacen en forma individual. Estas cuestiones centrales fueron captadas por una buena parte de los países del este asiático Argentina todavía no lo ha hecho.

BIBLIOGRAFÍA

Artamendi José Ignacio (2009) “*¿Hacia dónde va la industria China?*” “Información Comercial Española (ICE) Boletín Económico nº 2972, septiembre 2009, Gobierno de España, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, Madrid, España.

Ayllon, B. (2006) “*La política exterior del gobierno de Lula, y las relaciones de Brasil con la Unión Europea*”. Instituto Elcano de Estudios Internacionales, Madrid.

Bekerman Marta et al. (1995) “*Políticas económicas en experiencias exitosas de Asia. Los casos de Corea del Sur, Taiwán, Malasia y Tailandia*” Centro de Estudios de la Estructura Económica (CENES) Doc. Nº 2, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA), Buenos Aires.

Bernal Mesa R (2008) “*Argentina y Brasil en la política internacional: regionalismo y Mercosur*”, Revista Brasileña de Política Internacional, volumen 51, nº 2, octubre del 2008.

Bisang R. (2007) “*El desarrollo agropecuario en las últimas décadas. ¿Volver a crecer?*”. Documento de la CEPAL.

Braun Oscar y Joy Leonard (1968) “*Un modelo de estancamiento económico*”. Documento de trabajo, Universidad de Cambridge.

Bresser Pereira L.(2010) “*Globalización y Competencia, apuntes para una economía estructuralista del desarrollo*”, Instituto Torcuato Di Tella, Editorial Iberoamericana S.A. Siglo XXI, Cap.V.

Bressiani, C.; Moslares García, C.; Turmo Garuz, J. (2004) “*El comercio exterior brasileño, 1950-2003*. BICE. Boletín Económico de ICE nº 2813.

Bustelo Pablo et al. (2004) “*Estructura Económica de Asia oriental*”. Ed.Akal, Madrid.

Cabariti, D. (2004) “*Políticas de apoyo al desarrollo exportador: Principales instrumentos financieros disponibles en Brasil*” Instituto de Estrategia Internacional. Buenos Aires, Enero de 2004.

CNIC (2006) *“Hacia una estrategia nacional de innovación para la competitividad”* sección 2, parte III, Estudio de competitividad en clusters de la Economía Chilena, Gobierno de Chile.

De Oliveira Campos, R. (1967) *“Desenvolvimento e industrializacao”*. FGV. Río de Janeiro.

De Oliveira, F. (1979) *“Nordeste – Sudene; elegia para uma religiao”*. Ediciones CEBRAP, San Pablo.

CEPAL (1962) *“The Process of industrialization in Latin America”*, apéndice estadístico.

CEPAL (1990) *“Transformación productiva con equidad”* documento.

CEPAL (1992) *“El comercio de manufacturas de América Latina: evolución y estructura 1962-1989”* Estudios e Informes de la CEPAL, noviembre, Santiago, Chile.

CEPAL (2003) *“Intensidad tecnológica del Comercio de Centroamérica y la República Dominicana”*, Centro Subregional de CEPAL, Méjico.

CEPAL (2006) Informe sobre Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe, Capítulo III, *“República de Corea: inversiones y estrategias empresariales en América Latina y el Caribe”*, Santiago de Chile.

Correa López Gabriela (2004) *“La economía de Hong Kong y su integración con China”* Análisis Económico nº 42, volumen XIX, 3er trimestre del 2004, Universidad Autónoma de Méjico, Iztapalapa.

Daher, A. (1996). *“Acuerdos de libre comercio y exportaciones chilenas”*. Revista de Estudios Públicos. Santiago de Chile.

Damill M y Frenkel R. (2009) *“La Argentina y la crisis internacional”* Iniciativa para la Transparencia Financiera (ITF), Revista nº 43, Buenos Aires, abril 2009.

De la Garza Toledo E. et al. (2003) *“Mitos y Realidad acerca de la Maquila en Méjico”*, Universidad Autónoma Metropolitana de Méjico y del Instituto de

Estudios laborales, ponencia IV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología del Trabajo, La Habana, Cuba.

Departamento de Estudios (2010). *“Comercio exterior de Chile”*. Ministerio de Economía. Santiago de Chile.

Diario Comex (Abril de 2009). *“América Latina y la agenda de política exterior de Chile”*. Santiago de Chile.

Diario Pyme (Octubre de 2010). *“Comercio exterior de Chile y MERCOSUR”*. Santiago de Chile.

Díaz Alejandro Carlos (1975) *“Ensayos sobre la historia económica argentina”* Amorrortu Editores, Buenos Aires.

Dirección de Relaciones Internacionales (Enero de 2010). *“Evolución de la concentración de las exportaciones chilenas”*. Ministerio de Relaciones Exteriores. Santiago de Chile.

Di Tella G. y Zymelman M. (1967) *“Las etapas del desarrollo argentino”*, EUDEBA, Buenos Aires.

Dooley M. et al. (2003) *“An Essay on the Revived Bretton Woods System”* www.papers.nber.org/papers/ww9971.

Fernández Lommen Yolanda (2000) *“La economía China en el Siglo XXI”* Información Comercial Española (ICE) Boletín Económico nº 2676, diciembre 2000, Gobierno de España, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, Madrid, España.

Ferrer A. (1963) *“La Economía Argentina. Las etapas de su desarrollo y problemas actuales”* Fondo de Cultura Económica, México.

Gobierno de Chile (2003) *“Examen de las políticas comerciales”*. Santiago de Chile.

González García J. y Meza Lora J.S. (2009), *“Shenzhen, zona económica especial: bisagra de la apertura económica y el desarrollo regional chino”*.

Revista Latinoamericana de Economía “Problemas del Desarrollo”, vol.40, nº156, enero-marzo 2009, Méjico.

Hazra, Santana (1976) “*Commercial Policies in India*”. Tesis doctoral, Universidad de Calcuta, Noviembre de 1976.

Kim, Kandemir y Cavusgil (2004) “*The role of family conglomerates in emerging markets: what western companies should know*”, Thunderbird International Business Review, vol. 46, nº1, USA.

Kosacoff B. (2000) “*Corporate strategies under structural adjustment in Argentina*”, Macmillan Press/ St. Antony’s Series, Gran Bretaña.

Kosacoff, B y A.Ramos (2009) “*Microeconomic Evolution in High Uncertainty Contexts: The Manufacturing Sector in Argentina*” en Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation (Eds. Cimoli, Dosi and Stiglitz). IPD Book Series.

Kosacoff B.(2010) “*Especialización productiva e integración regional de la Argentina*”, BID, noviembre 2010

Krugman, P. y M. Obstfeld. (2000) “*Economía Internacional*”. Mc Graw-Hill. Nueva York.

Landerretche Moreno, O. (2007). “*Nuestro comercio exterior necesita pasar de una política de apertura a otra de penetración de mercados*”. Diario “Chile - Potencia Alimentaria. Santiago de Chile.

Lim W. (2000) “*The origin and evolution of the Korean economic system*”, KDI Policy Study, Instituto de Desarrollo de Korea, Seúl, noviembre del 2000.

Lipietz, Alain. “El capital y su espacio”, Editora Siglo 21, Buenos Aires y Bogotá, 1982.

----- “Une Europe a deux vitesses”. Cahier N° 27 CEPREMAT, Paris, Nov. 1983.

Mallavarapu, Haya (2007) *“Las políticas internacionales de la República Federativa de la India”*, Chakra Virtual Magazine, Noviembre de 2007.

Mato, Antía (2009) *“La política exterior india: las dimensiones global y regional”*, Documento de Trabajo 27/2009, Real Instituto Elcano, Madrid, España (www.realinstitutoelcano.org).

Mendiola Gerardo (1999) *“México: empresas maquiladoras de exportación en los 90”*, CEPAL, Serie de Reformas Económicas n° 49, Méjico.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (1968) *“Chile y su vocación exportadora”*. Documento de Trabajo. Santiago de Chile.

Mundlak Yair (1982) *“Agricultural development and agrarian policies in Argentina”*, Working Paper Tecnion, Tel Aviv, Israel.

Penna Julio (1980) *“El crecimiento de la producción de granos en Argentina”* Documento de Trabajo, INTA, Buenos Aires, Argentina.

Pérez del Castillo, C. y Alfaro, D. (2009). *“Políticas comerciales e inserción internacional”*. Oficina de FAO para A. Latina y el Caribe. Santiago de Chile.

Peri Graciela Isabel (2008) *“Prioridades de las Políticas de Comercio Exterior de Argentina”.* “Programa de Inserción Agrícola - ATN/ME-9565 AR BID FOMIN. Ver: http://www.insercionagricola.org.ar/documentos_técnicos_finalizados.php /http://www.inai.org.ar/sitio_nuevo/publicaciones.

Peri Graciela Isabel (2009) *“Cadenas de producción. Análisis de protección relativa”.* Programa de Inserción Agrícola - ATN/ME-9565 AR BID FOMIN. Ver en [http:// www.insercionagricola.org.ar /documentos_tecnicos_finalizados.php](http://www.insercionagricola.org.ar/documentos_tecnicos_finalizados.php) /http://www.inai.org.ar/sitio_nuevo/publicaciones.

Pons Carlos Pascual (2009) *“La modernización económica de China, perspectivas a mediano plazo”*, Información Comercial Española (ICE) Boletín Económico n° 2972, septiembre 2009, Gobierno de España, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, Madrid, España.

Porwer Anstev V,(2002) "*The economic development of India*". Amazón (1982, re-issued. 2002).

Quirós, Juan. "*Política comercial brasileña*". Instituto de Comercio Internacional, Santiago, Octubre de 2003.

Ramirez Bonilla J.J.(2000) "*La economía política del regionalismo en Asia del Pacífico: del auge a la crisis*", Estudios de Asia y África, mayo-agosto, año/volumen XXXV ,nº 002, El Colegio de Méjico, Distrito Federal, Méjico, páginas 343-354.

Rodrick Dani (1995) "*Getting interventions right: how South Korea and Taiwan grew rich*", Economic Policy, abril 1995, (páginas 53-107).

Rodriguez Arana Alejandro (2002) "*El papel de la apertura comercial en el crecimiento económico y la balanza comercial de Méjico*", ICE; vol. 821, marzo-abril 2005, Méjico.

Rubinzal D.(2010) "*Historia Económica Argentina*" (1880-2009) *Desde los tiempos de Julio Argentino Roca hasta Cristina Fernández de Kirchner*". Ediciones Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, Buenos Aires.

Sanjaya Lall (2000), *Desempeño de las exportaciones, modernización tecnológica, estrategias en materia de inversiones extranjeras directas (IED) en las economías de reciente industrialización de Asia, con especial referencia a Singapur*, Serie Desarrollo Productivo 88, CEPAL, Santiago de Chile, octubre 2000.

Sen, Sunada. "*From import substitution to export promotion policies*". Economic and Social Development Weekly". Nueva Dehli, Volume 17 – Nº 14, Mayo de 1982.

Sen, Amartya. "Desarrollo y Libertad". Banco Mundial, Washington, 1998.

Sesto Carmen (2007) "*Historia Económica de la Agricultura Argentina*". Ediciones Universidad de Belgrano, Buenos Aires, noviembre de 2007.

Singer, P. "*A crise do milagre*". Zahar. Río de Janeiro, 1977.

Sourrouille J., Kosacoff B., Lucangeli J.(1985) *“Trasnacionalización y política económica en la Argentina”* CEAL-CEAT, Buenos Aires.

Souza Barros, A. *“La política exterior brasileña y el mito del Barón de Río Branco*. Universidad de Chicago, 1988.

Tugores Ques J. (2005) *“Economía Internacional”*, Ed.McGrawHill, Madrid

Ugarte Fernando et al.(1994) *“La política industrial ante la apertura”*, Méjico, FCE.

Vial, J. (2003). *“Efectos fiscales de las políticas de comercio exterior: la experiencia de Chile”*. Centro para el Desarrollo Sustentable. Universidad de Columbia. Nueva York.

Villarreal René (2000) *“Industrialización, deuda y desequilibrio externo, Méjico/ un enfoque macroindustrial y financiero 1929-2000”*,Méjico, FCE.

Welber, Barral. *“Estrategia brasileira de exportacao 2008-10”*. Secretaría de Comercio Exterior de Brasil. Brasilia, 2007.

Yu Guangyuan (1984) *“Economía de China”* tomo I y II, Ediciones en lenguas extranjeras, Beijing.