

La teoría y la práctica de la estrategia de industrialización orientada hacia la exportación

PILAR BERDÚN CHÉLIZ

DEPARTAMENTO DE ESTRUCTURA E HISTORIA ECONÓMICA
Y ECONOMÍA PÚBLICA
UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

En el presente trabajo se analiza la denominada estrategia de industrialización orientada a la exportación, tanto desde un punto de vista teórico como a partir de sus resultados en la práctica. Del análisis se desprende que no existe un único modelo de industrialización orientado al exterior que pueda ser aplicado a todos los países que buscan alcanzar la senda del crecimiento económico. Ni siquiera es posible trazar una relación de causalidad nítida entre comercio y crecimiento, ya que la evidencia empírica ha mostrado que hay otros factores que cuentan, y mucho, en la explicación de un fenómeno tan complejo. En este sentido, puede afirmarse que la apertura comercial es en general recomendable, pero teniendo en cuenta que su instrumentación debe reflejar las condiciones internas de cada país.

Palabras clave: comercio internacional, industrialización, crecimiento económico, fomento de las exportaciones

La teoría y la práctica de la estrategia de industrialización orientada hacia la exportación



Pilar Berdún Chéliz

1. Introducción

En el presente trabajo se analiza la denominada estrategia de industrialización orientada a la exportación. Una estrategia que otorga al sector exportador un papel decisivo en el logro del crecimiento económico. En los dos primeros epígrafes se examina desde un punto de vista teórico dicha estrategia, confrontándola con la industrialización basada en la sustitución de importaciones, mientras que en el último se revisan algunos de sus resultados empíricos. Lejos de ser concluyentes, tales resultados llevan a considerar la liberalización comercial como una condición necesaria pero nunca suficiente en el proceso del crecimiento económico.

2. El comercio internacional y las estrategias de industrialización

El desarrollo de la industria se ha considerado siempre como un factor determinante del crecimiento económico. Y la gran mayoría de los países han pasado por un proceso de desagrarización e industrialización conforme sus economías se han ido desarrollando. De hecho, todos los países desarrollados son países industrializados, siendo ambos términos intercambiables en el lenguaje económico.

¿Qué papel desempeña el comercio internacional en el proceso de industrialización y, por ende, en el crecimiento econó-

mico? Esta es una pregunta difícil de responder porque se trata de una relación compleja, en la que existe una causalidad circular y en la que influyen muchos otros factores. La teoría económica ha otorgado diferente protagonismo al comercio exterior en el desarrollo económico a lo largo del tiempo. En las últimas décadas autores como Lewis (1978) o Kravis (1970) han matizado considerablemente un protagonismo que se consideró crucial en los años que siguieron a la II Guerra Mundial, por no remontarnos más en el tiempo. Entonces, Nurkse (1964) se refería al comercio como «motor del crecimiento», mientras que Lewis (1978) habla de «lubricante», de modo que el comercio exterior ha venido a considerarse como una condición necesaria pero no suficiente del crecimiento económico, en el que otros factores, como el progreso técnico, influyen de forma más decisiva. Con todo, el papel del comercio como impulsor o catalizador del crecimiento continúa siendo un tema sumamente atractivo, sobre todo en lo que se refiere a la intervención del Estado. De modo que la política comercial sigue desempeñando un papel estelar en los procesos de reforma económica encaminados a lograr un mayor crecimiento.

Como explican Donges y Riedel (1977), hasta los años 30 del siglo pasado predominó la idea de la escuela clásica de que la mejor política comercial para promover el crecimiento económico era el librecambio, dejando que el mercado explotara las ventajas comparativas. Y ello pese a los ejemplos de Alemania o Estados Unidos, que en el último cuarto del siglo XIX habían adoptado importantes y, aparentemente, exitosas medidas proteccionistas.

Sin embargo, en la década de los 50 varios economistas adoptaron una visión muy crítica ante la teoría ortodoxa, basándose en la desalentadora experiencia de muchos países exportadores de productos primarios, especialmente en América Latina. Esta corriente heterodoxa, encabezada por Raúl Prebisch y la CEPAL, puso el énfasis en el necesario cambio estructural para alcanzar la senda del crecimiento. La industrialización se convierte entonces en el objetivo prioritario de los gobiernos de muchos países en desarrollo (PED). Y el proteccionismo se erige en el instrumento clave para alcanzarlo. Así es como surge la denominada estrategia de industrialización mediante sustitución de importaciones (*import substitution industrialization*, ISI).

Dicha estrategia busca la sustitución de importaciones de manufacturas por producción nacional a través del control estatal de las decisiones de inversión y la protección del mercado nacional frente a la competencia internacional. Detrás de esta estrategia estaba la absoluta desconfianza en el libre comercio como impulsor del crecimiento, basada en teorías como «el crecimiento empobrecedor» o el «pesimismo exportador» (Bhagwati, 1958).

Sin embargo, hacia mediados de los 60 la estrategia ISI, o al menos los instrumentos y tácticas empleados, comenzaba a revelarse como una política ineficaz en el logro de un crecimiento sostenible, generando además importantes desequilibrios macroeconómicos y estructurales. Al mismo tiempo que esto sucedía un pequeño grupo de PED, localizado en el Sudeste de Asia, iniciaba un proceso de crecimiento económico sin precedentes con una política comercial menos proteccionista y una producción orientada hacia la exportación. Así es como surge una «nueva ortodoxia» que defiende el comercio —«específicamente la exportación de manufacturas intensivas en mano de obra»— como una vía adecuada para lograr la industrialización, «aunque permitiendo la intervención activa del Estado en la promoción de las exportaciones» (Donges y Riedel, 1977, p.59). Este fue el origen de la llamada «estrategia de industrialización mediante promoción de exportaciones» (PE), que luego se extendió a otros países del área. Este modelo de crecimiento ha intentado aplicarse a otros países lo cual ha resultado más complejo de lo que se preveía, mostrando sus propios límites como llave del desarrollo económico.

3. La política comercial orientada hacia la exportación

A pesar de que habitualmente se presentan como modelos opuestos y excluyentes, ambas estrategias de industrialización comparten rasgos comunes e incluso tienen el mismo origen, aunque luego sigan diferentes caminos. Si tomamos como referencia el esquema de Bhagwati (1978) para explicar la transición desde un régimen comercial proteccionista, basado en la sustitución de importaciones, a un régimen de apertura al exterior

orientado hacia la exportación, veremos que de las cinco fases en que divide dicho proceso ambas estrategias comparten las dos primeras y gran parte de la tercera.

Así, Bhagwati (1978) distingue cinco fases según sea la combinación de instrumentos empleados en el diseño de la política comercial y sus efectos, que recogemos en el cuadro 1.

Cuadro 1. Las fases de la industrialización basada en la estrategia comercial

	<i>Estrategia de industrialización ISI</i>	<i>Estrategia de industrialización PE</i>
Fase I	Cuotas a la importación Tipo de cambio sobrevaluado TCEm>TCEx	Cuotas a la importación Tipo de cambio sobrevaluado TCEm>TCEx
Fase II	Cuotas a la importación (mayor complejidad) Aranceles Algunos subsidios a la exportación TCEm>TCEx	Cuotas a la importación (mayor complejidad) Aranceles Algunos subsidios a la exportación TCEm>TCEx
Fase III	Sustitución de cuotas por aranceles Subsidios a la exportación	Sustitución de cuotas por aranceles Devaluación oficial Inicio de algunas medidas liberalizadoras
Fase IV		Sustitución de cuotas por aranceles Devaluaciones y unificación de los tipos de cambio múltiples Disminución de los aranceles y los subsidios a la exportación Neutralidad en el patrón de incentivos TCEm TCEx
Fase V		Desaparición de las cuotas Plena convertibilidad de las monedas Neutralidad en el patrón de incentivos TCEm TCEx

Fuente:Elaboración propia a partir de Bhagwati (1978).

Nota:ISI:Sustitución de importaciones y PE:Promoción de exportaciones.

Durante la primera fase la principal herramienta puesta al servicio de la política intervencionista es la protección del mercado nacional a través de restricciones a la importación. Estas restricciones se establecieron en muchos países como una medida de emergencia a corto plazo para ocuparse de las crisis de la balanza de pagos. Con este fin se restringieron, en primer

lugar, las importaciones de productos de consumo. Little, Scitovsky y Scott (1970) destacan, coincidiendo con otros autores como Donges (1976), el hecho de que, gradualmente, los PED fueron tomando conciencia de lo que significaba este proceso para sus aspiraciones de independencia y desarrollo. De manera que se permitió, deliberadamente, que la restricción de importaciones se convirtiese en una prescripción política a largo plazo para una rápida industrialización. Esta fase «se caracteriza por una sistemática y significativa imposición de controles cuantitativos» (Bhagwati, 1978, p. 56). El origen del establecimiento de estas restricciones cuantitativas o cuotas estaba, como ya hemos señalado, en la presencia prácticamente constante de déficits exteriores bajo un tipo de cambio fijo.

Los problemas de las balanzas de pagos venían determinados, fundamentalmente, por la existencia de unos tipos de cambio con un valor muy por encima del que hubiera existido en un mercado libre. Estos tipos de cambio sobrevalorados se mantenían desde hacía tiempo por la actitud negativa de las autoridades ante una posible devaluación.

En definitiva, el tipo de cambio sobrevalorado se tradujo en el uso de restricciones cuantitativas como una técnica para equilibrar las cuentas internacionales, y estas cuotas se utilizaron posteriormente para proteger determinadas actividades. Una de las consecuencias más negativas de esta política fue la creación de una clara discriminación contra las exportaciones¹.

Continuando con el esquema de Bhagwati, la fase II también estaría inmersa en la estrategia de sustitución de importaciones. Esta etapa se caracteriza por el continuo e intenso establecimiento de restricciones cuantitativas. El sistema total de controles se vuelve mucho más complejo, dando como resultado el establecimiento de una gran variedad de aranceles efectivos *ad hoc* para diferentes actividades, lo cual implica la existencia de diversos tipos arancelarios sobre las importaciones. Otro rasgo distintivo de esta fase II es el incremento en la adopción de medidas de precios² para complementar el régimen de cuotas. En

1 El sesgo contra las exportaciones se manifiesta en la pérdida de competitividad debido al incremento del precio de los inputs importados, que eleva los costes de producción frente a los competidores extranjeros. Asimismo, los sectores exportadores se ven perjudicados por el mantenimiento de un tipo de cambio sobrevalorado.

cuanto a las exportaciones, se produjo un hecho fundamental en la evolución de las políticas comerciales de los PED. Como consecuencia de la disminución de las ganancias por exportación y del incremento en la dependencia de importaciones, sobre todo de bienes de equipo y materiales, se produjeron fenómenos frecuentes de escasez de divisas. La continuación o incluso intensificación de estos fenómenos llevaron al reconocimiento, por parte de los gobiernos de la mayoría de los PED, de que era necesario incrementar las ganancias por exportación. De esta manera, se produjo un giro gradual hacia la concesión de subsidios a la exportación. El objetivo era compensar parte de la discriminación general contra las exportaciones implícita en la existencia de un tipo de cambio sobrevaluado y la protección de las importaciones. Al igual que en el caso de las cuotas, los incentivos a la exportación se otorgaron de forma poco sistemática y fragmentada, dando lugar a la existencia de múltiples tipos de subsidios efectivos en las exportaciones.

En resumen, la situación de los precios en la fase II presenta los siguientes aspectos: el tipo de cambio efectivo³ para exportaciones (TCEx) no es tan alto, en media, como el tipo de cambio efectivo para importaciones (TCEm), implicando un sesgo contra el incentivo relativo a exportar.

La fase III abarca un período que denominamos de transición, porque supone un punto de inflexión importante en la evolución de la política comercial. Esta fase puede adoptar dos formas que, a la larga, van a determinar el rumbo definitivo de la política comercial.

2 Dentro de las medidas denominadas de precios consideramos, principalmente, los impuestos y subsidios tanto a la importación como a la exportación y la existencia de tipos de cambio múltiples, aunque se instrumentaron otro tipo de barreras no arancelarias como depósitos previos a la importación, créditos especiales para exportadores, esquemas de reposición por importación y otras.

3 Se define el tipo de cambio efectivo para exportaciones (TCEx) como el número de unidades en moneda nacional recibidas por un dólar obtenido en una transacción internacional, de manera que se incluyen todo tipo de incentivos a la exportación como subsidios, regímenes arancelarios de excepciones, el derecho de reposición del valor de las importaciones y otras. El tipo de cambio efectivo para las importaciones (TCEm) se define como el número de unidades en moneda nacional pagados por un dólar, incluyendo todo tipo de medidas contra la compra de bienes y servicios en el extranjero como aranceles, el interés implícito resultante en los depósitos de garantía y otras.

La primera forma que puede adoptar esta etapa obedece a una mera operación de «poner orden» o de «limpieza» (Bhagwati, 1978). Esta operación consiste, fundamentalmente, en el reemplazamiento progresivo de las restricciones cuantitativas por aranceles. El fin perseguido por los gobiernos con este tipo de medidas es, por una parte, acabar con las «primas» a la importación y, al mismo tiempo, poder disponer ellos mismos de los ingresos obtenidos mediante los aranceles. Si a la creciente sustitución de cuotas por aranceles, le añadimos el efecto de los subsidios a la exportación, que veíamos en la fase II, el resultado es equivalente a una devaluación *de facto* en las transacciones corrientes. No se trata por tanto de una devaluación formal, pero los efectos son muy similares ya que se encarecen las importaciones, lo cual reduce su cantidad, y se abaratan las exportaciones en los mercados mundiales.

La segunda forma que puede adoptar esta fase III es denominada por Bhagwati (1978) «devaluación *cum* liberalización». Se trata, en primer término, de llevar a cabo una devaluación oficial del tipo de cambio y, posteriormente, introducir toda una serie de medidas liberalizadoras del sector exterior que se implementan de forma gradual.

Lo realmente importante de esta etapa es qué tipo de forma adopta. Solamente en el caso de que la política comercial haya alcanzado un estadio similar al de la segunda forma descrita podrá continuarse por el camino de la liberalización. De manera que esta liberalización progresiva en la política comercial nos acercará a la llamada «estrategia de promoción de exportaciones». El mensaje fundamental es que la transición a la fase IV, que puede considerarse como la culminación con éxito de los esfuerzos realizados en la fase III, no puede esperarse cuando ésta toma la forma de una simple sustitución de cuotas por aranceles. Cuando la forma adoptada es esta última es muy frecuente que el proceso se revierta y se vuelva a la situación descrita en la fase II con las restricciones cuantitativas, de nuevo, como instrumentos preponderantes.

La fase IV del esquema de Bhagwati se caracteriza por una disminución sustancial del sesgo contra las exportaciones. El tipo de cambio efectivo para las exportaciones, TCE_x, se asemeja mucho al tipo de cambio efectivo para las importaciones, TCE_m. En esta fase se pueden destacar tres rasgos fundamen-

tales. El primero es la existencia de una menor dispersión en los incentivos para las diferentes actividades, en otras palabras, la presencia de una mayor neutralidad. Esto quiere decir que, en teoría, las producciones sustitutivas de importaciones no tienen por qué ser completamente descartadas y que la promoción de exportaciones no tiene que llevarse a cabo a cualquier precio. La idea es que la industrialización se alcanza más fácilmente si todos los sectores reciben los mismos incentivos y la competencia hará el resto. Y ya que la competencia puede estimularse de manera notable abriendo la economía al exterior, la reforma implica un giro sustancial hacia la apertura de los mercados al exterior.

El segundo rasgo es el abandono del modelo de ajuste infrecuente del tipo de cambio (Bhagwati, 1988). De esta forma, se llevaron a cabo importantes devaluaciones en la mayoría de los países que optaron por esta estrategia. En aquellos países como, por ejemplo, Corea del Sur, España, Taiwan, Turquía o Yugoslavia, donde todavía persistía la existencia de tipos de cambio múltiples, estos tipos de cambio fueron unificados, lo cual contribuyó a un funcionamiento mucho más racional y con una mayor transparencia del mercado de divisas y, consecuentemente, la desaparición de los mercados negros (Donges, 1976).

Y el tercer rasgo es la apertura de la política comercial. Todos los países que intentaron este cambio de estrategia optaron por un desmantelamiento gradual del sistema proteccionista. Las restricciones cuantitativas se sustituyeron masivamente por aranceles uniformes, de forma que se redujo enormemente la dispersión intersectorial de las tasa efectivas de protección. Después, los aranceles se fueron reduciendo progresivamente así como los subsidios a la exportación, estableciendo un sistema de incentivos basado más en la *promoción* que la *protección*.

La transición de la fase IV a la fase V se produce cuando el régimen comercial se halla completamente liberalizado, en el sentido de que existe plena convertibilidad de las monedas y las restricciones cuantitativas no son empleadas como medio de regular la balanza de pagos.

Bhagwati (1978) explica que los países que han seguido este tipo de estrategia, consiguiendo un gran éxito en su comportamiento exportador, parecen compensar más que invertir el sesgo existente contra las exportaciones. Esta definición se co-

responde directamente con el esquema de las cinco fases que hemos venido manejando. Así, la fase II se caracteriza por el ratio $TCE_x/TCE_m < 1$, en definitiva, por una estrategia de sustitución de importaciones, mientras que las fases IV y V se caracterizan por un ratio TCE_x/TCE_m cercano a la unidad, lo que define una estrategia de promoción de exportaciones⁴.

En definitiva, la estrategia de industrialización orientada a la exportación tiene dos características básicas: la no discriminación de la industria de exportación frente a la industria de bienes sustitutivos de importaciones y la orientación exportadora de gran parte de su industria.

Unas características que, no obstante, no deben confundirse con el librecambio. Como afirma Bhagwati (1988) « la mayoría de los países en vías de desarrollo, que llevaron a cabo una transición sostenida hacia los regímenes comerciales más liberales, no cuentan con gobiernos «laissez-faire» En su opinión, los que busquen en la experiencia de esos países un apoyo al librecambio en combinación con un gobierno pasivo van a encontrar serias dificultades. La intervención estatal es decisiva para facilitar la entrada en los mercados exteriores, suministrar información, suministrar un sector servicios adecuado, racionalizar las inversiones privadas y públicas y establecer un sistema de impuestos y subsidios adecuado. De hecho la mayoría de los nuevos países industriales (NPI), denominados actualmente por el Banco Mundial como *High Performance Asian Economies* (HPAE), han utilizado y/o utilizan diversos tipos de intervenciones en el sector exterior: aranceles e incluso cuotas, tipos de cambio fijos y diversos incentivos a la exportación como subsidios o créditos subvencionados (Krugman, 2001). Para Greenaway y Morrisey (1994, p.68) la liberalización comercial «puede ser interpretada como cualquier reforma que sirva para reducir el grado de orientación hacia dentro».

Por lo tanto, no cabe hablar de un único modelo de industrialización hacia fuera que sea exportable a cualquier país y mucho menos de un modelo de librecambio real. En realidad, y en ello nos vamos a detener en el siguiente epígrafe, los países

4 Un esquema también muy interesante sobre las distintas fases de transformación estructural «óptima» y «subóptima» se encuentra en Cypher y Dietz (1977).

más exitosos en términos de crecimiento que han seguido este tipo de estrategia han aplicado una amplia variedad de políticas, desde el librecambio excepcional de Hong Kong a economías mucho más intervenidas como Corea del Sur.

4. La evidencia empírica de la industrialización orientada al exterior: ventajas y problemas

La estrategia de industrialización orientada hacia la exportación surge como teoría a partir de la experiencia de un grupo de países cuyas tasas de crecimiento vienen siendo espectaculares desde mediados de la década de 1960. En el 2000 sus cifras de crecimiento fueron de un 8,8% del PIB para Corea del Sur, un 6,3% en Taiwan, un 9,9% en Singapur y un 10,5% en Hong-Kong. Al éxito económico de estos cuatro países se unieron a partir de los ochenta el de Malasia, con un crecimiento del 8,5% del PIB en el 2000, Tailandia e Indonesia con unas tasas de crecimiento del 4,3% y el 4,8% respectivamente para el mismo año.

La característica común de estos países ha sido una clara orientación exportadora y un nivel de protección inferior al de otros PED en proceso de industrialización (Bustelo, 1990 y 1994). A partir de este punto surgen diversas interpretaciones que relacionan la mayor apertura y la orientación exportadora con el crecimiento económico. La versión más simplista es la que establece una relación de causalidad directa entre ambas cuestiones y que se ha caricaturizado a través de la confrontación entre la experiencia de los «cuatro tigres» asiáticos con la de otros países «de industrialización más antigua, como India, Pakistán o Argentina» (Greenaway y Morrisey, 1994, p. 68).

Un análisis más reflexivo y documentado muestra que la realidad es mucho más compleja que esa historia de buenos o mejor, los que lo han hecho bien y los que lo han hecho mal. Al respecto hay un cierto consenso sobre las ventajas de la industrialización orientada a la exportación sobre la industrialización sustitutiva de importaciones.

La principal ventaja se produce a nivel asignativo: los recursos se mueven con mayor rapidez y flexibilidad hacia donde son más productivos. Esto probablemente aumentará la productivi-

dad total de los factores. Además la mayor exposición a la competencia internacional permite sobrevivir sólo a los productos e industrias más eficientes. Asimismo, la exportación permite un mejor aprovechamiento de las economías de escala al ampliarse el mercado. En general, la política orientada a la exportación parece menos distorsionadora que la ISI porque la competencia internacional pone de manifiesto con mucha mayor rapidez las ineficiencias y, por ejemplo, obliga a una permanente revisión de precios y calidades o a mantener un tipo de cambio realista (Muñoz, 1996, p. 263). Podemos afirmar, con Greenaway y Morrisey (1994), que «aunque no resulta siempre evidente que las estrategias comerciales orientadas hacia el exterior realmente puedan producir crecimiento económico» sí que parece cierto que las estrategias ISI conllevan ciertos costes que resultan «adversos al crecimiento». Por ejemplo, todos los costes de ineficiencias asociados a la protección, los de la búsqueda de rentas o la discriminación contra las actividades de exportación.

Existe una gran cantidad de estudios empíricos sobre las estrategias de industrialización llevadas a cabo por los PED desde mediados del siglo xx, centrados en la orientación de la política comercial. La mayoría analizan con detalle la política económica seguida por los diversos países en sus relaciones comerciales con el exterior y las ponen en relación con el crecimiento de las exportaciones y la producción. El razonamiento que subyace a la metodología utilizada en la mayor parte de los trabajos es que existe una correlación causal y positiva entre el crecimiento de las exportaciones y el de la producción, aunque como destacan Greenaway y Morrisey (1994, p.63), «la fuerza y la dirección de la causalidad siguen siendo discutibles»⁵.

Todos los trabajos concluyen que, en general, el mejor comportamiento exportador fue generalizado en todos los países que consiguieron, en mayor o en menor medida, liberalizar su comercio exterior. Los espectaculares resultados de los conocidos como «cuatro tigres asiáticos» pusieron en entredicho el pesimismo exportador de Prebisch (1964) y Singer (1950), y llevaron a gran

5 En cualquier caso, en opinión de los citados autores esta controversia es irrelevante «desde el punto de vista de apuntalar una estrategia diseñada para estimular las exportaciones y el crecimiento», ya que lo que está claro es que el resultado que debe perseguirse, sea cual sea la estrategia, es una mayor orientación al exterior, Greenaway y Morrisey (1994, p.63).

parte de la literatura empírica a preconizar la liberalización comercial como el elemento clave del crecimiento económico⁶. Otros trabajos, como los de Donges (1976) y Donges y Riedel (1977), fueron más moderados en sus conclusiones, centrándose en la efectividad de las políticas comerciales para fomentar las exportaciones y no tanto en la relación entre éstas y el crecimiento económico.

Lo cierto es que la evidencia empírica acumulada a favor de la industrialización hacia fuera ha sido uno de los argumentos en los que se ha basado la política económica del Banco Mundial, y también del FMI, a la hora de conceder préstamos a los PED en el marco de los Programas de Ajuste Estructural⁷. Esta condicionalidad ha resultado en la reforma o, al menos, en el compromiso de reformar en sentido liberalizador la política comercial de muchos PED desde los años ochenta. A pesar de todo, un número importante de estas reformas o no se han llevado a cabo o han acabado en fracaso, lo que estaría contradiciendo las optimistas perspectivas mostradas tanto por la teoría como por muchos trabajos empíricos.

Los casos fallidos han puesto en cuestión la generalidad de la estrategia de industrialización hacia fuera como modelo de crecimiento económico. Un replanteamiento que se ha visto muy reforzado con la crisis asiática de 1997 al mostrar la vulnerabilidad de los «tigres» del crecimiento económico⁸. Como dice Krugman (2001, p.278), recogiendo la opinión de otros investigadores en los últimos años, «todo el interés que se ha centrado sobre la política comercial e industrial en el crecimiento asiático puede haber estado mal planteado». Muy probablemente ha existido una tendencia a simplificar un fenómeno tan complejo como el del crecimiento económico, así como a magnificar el papel del comercio internacional en su consecución. En los últimos años, muchos de los economistas que han estudiado el «milagro asiático» han revisado algunas de las conclusiones de una interpretación demasiado simplista de la industrialización

6 Little et al (1971), Balassa (1971 y 1982), Bhagwati (1978) y Krueger (1978) constituyen una muestra muy significativa de este tipo de literatura.

7 Véase Greenaway y Morrisey (1994, p. 67).

8 Sobre la crisis asiática véase, por ejemplo, Krugman (2001, pp. 725 y ss)

orientada a la exportación y, en definitiva, de la relación entre comercio y crecimiento.

De forma resumida, las principales críticas se han centrado en el olvido de otros factores decisivos- más que el comercio en opinión de muchos teóricos del desarrollo- en el crecimiento económico. Es el caso del ahorro nacional, el progreso tecnológico o el capital humano. Así, resulta que muchos de los grandes exportadores asiáticos tienen altas tasas de ahorro, con las que financiar la inversión, y niveles de educación también elevados, lo cual estaría apoyando la teoría de que la apertura comercial puede explicar parte de la historia, no la historia entera. (Bustelo, 1998). Y yendo más allá, podría decirse que la política comercial hacia fuera «ha sido buena en el sentido de que ha permitido un rápido crecimiento», pero sería exagerado decir que «ha causado el crecimiento» Krugman (2001, p. 278)⁹.

Otra cuestión muy debatida ha sido la metodología empleada a la hora de evaluar los distintos procesos de liberalización comercial llevados a cabo en muchos PED. En la mayoría de los trabajos se comparan los resultados en términos de incremento de exportaciones y del PIB antes y después de poner en marcha determinados planes de liberalización comercial, y las diferencias entre esos dos momentos se atribuyen a la política comercial. Esto puede llevar, de acuerdo con Greenaway y Morrisey (1994), a graves errores ya que los resultados obtenidos podrían explicarse por otras medidas de política económica incluidas en la reforma: estabilización monetaria, medidas fiscales, manejo del tipo de cambio, etc. De modo que «aislar el efecto de la reforma de la política comercial resulta complicado» y, por lo tanto, no puede tenerse la certeza de que la política comercial sea la única explicación, y ni siquiera la fundamental, del crecimiento de las exportaciones¹⁰.

Finalmente, en esta revisión crítica de la estrategia de promoción de exportaciones, también queremos destacar otras dos cuestiones. Primera, y como ya hemos señalado anteriormente, los NPI del Sudeste asiático han seguido una amplia variedad de políticas comerciales e industriales que hacen imposible hablar de

9 Véase en esta línea Rodrik (1995).

10 Para profundizar en esta cuestión y en otros problemas de la evaluación de los resultados de la liberalización comercial, véase Greenaway y Morrisey (1994). Estos autores analizan los resultados obtenidos en uno de los más amplios trabajos multipaíses: el de Papageorgiou et al (1991).

un único modelo. Además, con la excepción de Hong Kong, todos ellos aplicaron medidas proteccionistas en sus primeras fases de industrialización. Segunda, en algunos de estos países ha habido fracasos notables de la política comercial, por ejemplo en Corea del Sur en su intento de fomentar la industria pesada entre 1973 y 1979. Como afirma Donges (1976), algunos gobiernos demasiado preocupados por incrementar sus exportaciones no tuvieron en cuenta sus ventajas comparativas reales, lo cual les llevó a altos niveles de ineficiencia productiva. Y es que, en su opinión, las medidas de política equivocadas no son patrimonio exclusivo de la estrategia ISI. La única diferencia, aunque fundamental, es que en el caso de la industrialización orientada al exterior el proceso de industrialización no tropieza con insalvables problemas de la Balanza de Pagos.

5. Reflexiones finales

Tras esta breve revisión de la teoría de la industrialización orientada hacia el exterior y de algunos de sus resultados aportados por la literatura empírica, queremos concluir con un comentario final a modo de reflexión.

Si bien no existe una evidencia concluyente que indique que la estrategia de industrialización orientada al exterior lleva al crecimiento económico, parece cierto que la apertura comercial y la orientación a la exportación permiten aprovechar mejor las oportunidades de crecimiento económico. De hecho, todos los países que han logrado un rápido crecimiento han seguido, en algún momento, un proceso de industrialización orientado hacia fuera, lo que ha refutado las teorías del pesimismo exportador y el crecimiento empobrecedor tan en voga durante los años cincuenta.

Lo anterior, sin embargo, no significa que haya un único modelo de industrialización orientado al exterior que pueda ser aplicado a todos los países que buscan alcanzar la senda del crecimiento económico. Y ni siquiera es posible trazar una relación de causalidad nítida entre comercio y crecimiento. La evidencia empírica ha mostrado que hay otros factores que cuentan, y mucho, en la explicación de un fenómeno tan complejo. En este sentido, podría afirmarse que la apertura comercial es en gene-

ral recomendable, pero teniendo en cuenta que su instrumentación debe reflejar las condiciones internas de cada país.

6. Referencias bibliográficas

- BALASSA, B. (1971). *The Structure of Protection in Developing Countries*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- BHAGWATI, J. (1978). *Anatomy and Consequences of Exchange Control Regimes*. Cambridge: M.A: Ballinger Publishing Co.
- BHAGWATI, J. (1988). *El proteccionismo*. Alianza Editorial, Madrid, 1991.
- BUSTELO, P. (1990). *Economía política de los nuevos países industriales asiáticos*. Siglo Veintiuno de España editores, Madrid.
- BUSTELO, P. (1994). *La industrialización en América Latina y Asia Oriental: un estudio comparado de Brasil y Taiwan*, Ed. Complutense, Madrid.
- BUSTELO, P. (1998). *Teorías Contemporáneas del desarrollo económico*. Síntesis, Madrid.
- CYPHER, M.y DIETZ, J. L.(1997). *The process of economic development*. Routledge, Londres.
- DONGES, J. B. (1976). «A Comparative Study of Industrialization Policies in Fifteen Semi-Industrial Countries». *Weltwirtschaftliches Archiv.*, 112(4), pp. 626-59.
- DONGES, J. B. y RIEDEL, J. (1997). «The expansion of manufactured export in developing countries, an empirical assessment». *Weltwirtschaftliches Archiv*, 113 (1), pp. 58-87.
- GREENAWAY, D. y MORRISEY, O. (1994). «Liberalización comercial y crecimiento económico en los países en desarrollo». *Información Comercial Española*, 725, pp. 63-79.
- KRAVIS, I.(1970).«Trade as a handmaiden of growth:similarities between the nineteenth and twentieth centuries». *The Economic Journal*, vol. LXXX, 320.
- KRUEGER, A. O. (1978). *Liberalization attempts and consequences*. Cambridge MA: Ballinger Publishing Co.
- KRUEGER, A.O. (1990). *Perspectives on Trade and Development*. Harvester Wheatsheaf, Londres, pp. 3-376.

- KRUGMAN, P.R. y OBSTFELD, M. (2001). *Economía internacional: teoría y política*. 5.ª ed., Pearson educación, Madrid.
- LEWIS, W. A. (1978). *The evolution of international economic order*, Princeton University Press, Princeton.
- LITTLE I.M.D., SCITOVSKY T. y SCOTT M.F.G..(1970). *Industry and Trade in Some Developing Countries*. Oxford University Press.
- MUÑOZ CIUDAD, C. (1996). *Estructura Económica Internacional*. 2.ª ed., Civitas, Madrid.
- NURKSE, R. (1964). *Equilibrio y crecimiento en la economía mundial*, Rialp, Madrid.
- PREBISH, R.(1964). *Nueva política comercial para el desarrollo*. Fondo de cultura Económica, México.
- RODRIK, D. (1995). «Growth policy. Getting interventions right: how South Korea and Taiwan grew rich». *Economic Policy*, 20 (April), pp. 54-97.
- SINGER, H. W. (1950). «The Distribution of Gains Between Investing and Borrowing Countries», *American Economic Review*, 40 (Mayo), pp. 473-85.