



ALGUNAS ENSEÑANZAS DEL MILAGRO DEL ESTE ASIÁTICO*

JOSEPH E. STIGLITZ**

El notable éxito alcanzado por las economías del Este asiático plantea el interrogante: ¿a qué puede atribuírselo? En la mayor parte de las ocho economías a las que suele hacerse referencia al hablar del "milagro del Este asiático" (Hong Kong, Indonesia, Japón, la República de Corea, Malasia, Singapur, Taiwán y Tailandia), el Estado asumió grandes responsabilidades en la promoción del crecimiento económico. ¿Cuáles fueron las medidas que contribuyeron al éxito de estas economías, y por qué? A menudo es difícil saber qué habría pasado en ausencia de determinadas políticas específicas. Que el Estado haya subsidiado a un sector que creció rápidamente no implica que dicho crecimiento tenga que adjudicarse a la acción estatal, ya que tal vez ese sector podría haber crecido de todos modos aunque el Estado no hubiese intervenido.

Este artículo constituye un ensayo de interpretación basado en varios estudios de casos, en datos econométricos y en la teoría económica. Al formular una explicación coherente de la experiencia del Este asiático no presentaré una fórmula o una receta sencilla, sino más bien una lista de ingredientes. Dado que tales ingredientes interactúan recíprocamente y que fueron introducidos en conjunción con otras medidas, el enfoque adoptado por el Estado debe evaluarse en su conjunto. De hecho, el éxito alcanzado en el Este asiático se fundó en una combinación de factores, en especial la alta tasa de ahorro concomitante con los altos niveles de acumulación de capital humano, dentro de un contexto de estabilidad y orientado por el mercado, favorable a la transferencia de tecnología, pero con una activa intervención estatal¹.

* Publicado en *The World Bank Research Observer*, vol. 11, Nº 2, agosto de 1996, págs. 151-77. Se agradece la autorización de la Oficina de Publicaciones del Banco Mundial para la presente versión en español.

** El autor es actualmente vicepresidente del Banco Mundial y fue presidente del Consejo de Asesores Económicos del presidente Clinton, y profesor de Economía en la Stanford University. Este trabajo constituye una versión abreviada del preparado como parte del proyecto del Banco Mundial sobre "El milagro del Este asiático y la política pública". El autor agradece el apoyo económico y técnico del Banco Mundial y desea expresar su particular agradecimiento a Marilou Uy. También se vio beneficiado por los comentarios de Nancy Birdsall, John Page, Richard Sabot, Howard Pack, Edward Campos, Masahiro Okuno, Masahiko Aoki, Daniel Okimoto, Lawrence Lau, los profesores Gato y Baba, y decenas de otros funcionarios gubernamentales, académicos, banqueros e industriales que cedieron generosamente su tiempo durante ese proyecto de investigación. Agradece asimismo la asistencia en la investigación de Thomas Hellman.

¹ Dentro de la bibliografía sobre esta materia, debe hacerse particular mención de las obras de Alam (1989), Aoki (1988), Wade (1989), Amsden (1989), Okimoto (1989), Lau (1990), Agrawal et al. (1992), Johnson (1982), Pack

Cada una de las economías a las que aludimos es única y cada país difiere de los demás por su historia y cultura. Algunos, como Singapur y Hong Kong, son pequeñas ciudades-estados. Otros son de gran tamaño. Muchos presentan una homogeneidad racial y cultural, en tanto que algunos, como Malasia, son culturalmente heterogéneos. Pero parece poco conveniente atribuir el éxito logrado por cada uno a factores especiales; más bien la tarea consiste en descubrir los denominadores comunes.

Por otro lado, los factores singulares a los que suele hacerse referencia remiten a determinados aspectos culturales, como la herencia confuciana, sobre los cuales cabe abrigar sospechas: no hace mucho se mencionaba esta misma herencia, con su hincapié en los valores tradicionales, como explicación de que tales países no hubiesen crecido. Hay, sin duda, factores culturales que pueden haber cumplido un papel importante: el énfasis en la educación contribuyó notablemente al éxito de estos países.

Explicaciones estadísticas

Una vez expresadas estas reservas acerca de la utilidad de las explicaciones culturales, importa advertir asimismo las limitaciones de las técnicas estadísticas corrientes. Durante casi cuatro décadas (Solow, 1957), el enfoque habitual consistió en preguntar hasta qué punto este crecimiento podía atribuirse a aumentos de los insumos, o sea, del capital humano y físico, y a las inversiones en adquisición de tecnología. Según este enfoque, el "milagro" es la proporción de tal crecimiento que no puede explicarse de esa manera (o sea, el residuo). En varios de estos estudios se adujo que la experiencia del Este asiático es principalmente explicable en función del rápido aumento de los insumos (altos niveles de inversión y cuantiosos gastos en educación). Krugman (1994) y Young (1993, 1995) sostienen que todo el crecimiento de Singapur puede explicarse en esencia por estos factores. Otros autores, como Kim y Lau (1992), así como el Banco Mundial (1993), encuentran pruebas más abundantes de un residuo positivo, pero tampoco en esos casos su magnitud es inusual.

Existen varias razones técnicas para sospechar de la aplicabilidad de esta metodología al menos a varios de los países del Este asiático; pero sean cuales fueren sus deficiencias, estos estudios no dejan de impartir esta importante lección: las políticas que incrementan la acumulación de capital humano y físico probablemente conduzcan a un crecimiento más acelerado. El verdadero problema radica en todo lo que estos estudios dejan sin responder. Las características singulares y cambiantes de cada país, así como la multitud de programas involucrados, todos los cuales tienen varios rasgos potencialmente relevantes, implica que un estudio estadístico sólo permite abordar las cuestiones más generales: ¿las tasas de ahorro fueron desusadamente altas, o hubo restricciones financieras asociadas al ritmo más veloz del crecimiento económico? Tales estudios no identifican los rasgos que facilitaron lo que fue, visto en retrospectiva, una notable transformación económica. A fin de entender dicha transformación, debe hallarse respuesta a los siguientes interrogantes.

y Westphal (1986), Itoh et al. (1984), Komiya, Okuna y Suzumura (1988), y Vogel (1991), así como de los estudios sobre países individuales llevados a cabo por el Banco Mundial. Los fundamentos teóricos de los análisis aquí expuestos se establecen con más detalle en Greenwald y Stiglitz (1986, 1988, 1992), Arnott, Greenwald y Stiglitz (1993) y Stiglitz (1994b). Las implicaciones para las políticas públicas son examinadas más extensamente en Stiglitz (1990a, 1991a, 1991b).

Primero: ¿por qué las tasas de ahorro alcanzaron niveles tan elevados? En otros lugares, sólo se obtuvieron tasas semejantes bajo las medidas compulsivas impuestas por gobiernos como los de los países comunistas. Si bien algunos estudios sugieren que tales tasas pueden explicarse en parte por factores económicos –los altos índices de crecimiento impulsan una alta tasa de ahorro, ya que el consumo queda a la zaga del aumento de los ingresos (Carroll, Weil y Summers, 1993; Stiglitz y Uy, 1996)–, la acción del Estado en la movilización del ahorro tuvo también un papel destacado (sin desmerecer la importancia del “círculo virtuoso” establecido entre crecimiento y ahorro).

Segundo: ¿cómo fue posible invertir de manera eficiente a un ritmo tan rápido? Si la vida no consistiera en otra cosa que en agregar capital homogéneo a un proceso de producción homogéneo, el éxito del Este asiático no tendría por cierto nada de llamativo; pero en tal caso otros países que intentaron invertir rápidamente habrían alcanzado un éxito mucho mayor del que alcanzaron.

Tercero: ¿cómo se pudo reducir tan velozmente la brecha tecnológica? A todas luces, intervino algo más que la mera adquisición de tecnología. Para alentar la transferencia tecnológica de los inversores extranjeros, las economías del Este asiático hicieron enormes inversiones en capital humano, educando a un gran número de técnicos e ingenieros capaces de absorber y adaptar la más avanzada tecnología; además, se mostraron dispuestas a aceptar la inversión extranjera y a generar una atmósfera económica favorable a su incorporación². Por otra parte, combinaron estos esfuerzos haciendo hincapié en las inversiones más avanzadas tecnológicamente.

Por último: ¿cómo consiguieron los países del Este asiático que los beneficios de su rápido crecimiento se extendieran tan ampliamente entre sus habitantes? Las teorías anteriores indicaban que un crecimiento rápido estaba asociado con una rápida acumulación del capital, que a su vez se asociaba a altos grados de desigualdad; el crecimiento, entonces, debía ir acompañado de un aumento en la inequidad (Kuznets, 1955). No sólo se demostró que este supuesto era falso, sino que hay motivos para pensar que las políticas estatales promotoras de una mayor igualdad contribuyeron en no escasa medida al notable crecimiento de estos países.

Metáforas del crecimiento económico

Varias son las metáforas a las que suele recurrirse para describir el proceso de crecimiento económico, y sin lugar a dudas ellas influyen en nuestra manera de concebir el asunto.

La metáfora del motor

Tal vez la que goza de mayor popularidad sea la que alude al “motor” del crecimiento, como si hubiera una fuerza motriz que impulsara el desempeño económico. A menudo se considera que ese motor es la acumulación de capital. Y por cierto los países del Este asiático acumularon capital a un ritmo impresionante. A veces el concepto de acumulación de capital se amplía a fin de incluir el capital humano, o sea,

² El contraste entre la India y Singapur pone de relieve este punto con máxima claridad: la inversión externa acumulada de la India es la quinta parte que la de Singapur, pese a que la población del primero de estos países es trescientas veces mayor que la del segundo, y su producto interno bruto, diez veces mayor.

el perfeccionamiento de las habilidades de la fuerza laboral. Y en ocasiones a estos dos elementos se les acredita no sólo su contribución directa, sino además el progreso técnico que, en su ausencia, tal vez no habría ocurrido.

Una vez que se identifica cuál es el motor del crecimiento, se procura aumentar su potencia. De este modo, si lo es la acumulación de capital, la tarea consistiría en incrementarla. El papel del Estado radicaría en hacer girar más rápido al motor a fin de alentar una mayor tasa de acumulación de capital.

La metáfora del motor tiene importantes limitaciones: fomenta la búsqueda de los factores particulares que podrían dar cuenta del crecimiento, cuando éste tal vez derive del sistema en su totalidad, incluidas las interacciones entre las partes. Si la acumulación de capital humano es insuficiente, ni siquiera una rápida acumulación de capital físico será eficaz; ahora bien, si se necesitan ambas, ¿cuál de ellas es *el* motor?

Una metáfora química

Prefiero concebir el proceso de crecimiento de acuerdo con otras dos metáforas. Una ha sido tomada de la química: el Estado como catalizador. El Estado puede obrar como catalizador del crecimiento sin que ello implique necesariamente que suministre grandes recursos. En rigor, ésa es la notable propiedad de los catalizadores: desencadenan una reacción química, aunque no sean consumidos en el proceso. Al menos, esta metáfora nos advierte que el efecto de alguna política oficial no debe medirse simplemente preguntando por la magnitud de un subsidio o la proporción de los fondos necesarios que suministró el Estado. Más concretamente, las inversiones en infraestructura, física e institucional, y en capital humano pueden aumentar el rendimiento privado de la inversión y por esa vía promover el crecimiento.

Una metáfora biológica

La segunda metáfora a la que me refiero, la de los "sistemas adaptativos", proviene de la terminología biológica. Las especies que sobreviven se adaptan a los cambios de su entorno. Las más avanzadas logran perdurar en parte gracias a su capacidad de aprendizaje. Así pues, la característica más destacada en lo que hace a la supervivencia no es una política particular, sino la capacidad de responder a los cambios del medio y de aprender de los errores del pasado. Suele decirse que la adaptabilidad es lo que distingue a las empresas del sector privado de la burocracia; pero el Estado, a raíz de su poder monopólico, es capaz de sobrevivir aunque no se adapte bien o no lo haga rápidamente.

Las economías del Este asiático demuestran que también el Estado puede tener una gran capacidad de adaptación. Cuando los cambios en su entorno hicieron inapropiadas las políticas que habían adoptado previamente, estos gobiernos cambiaron de rumbo, y pronto aprendieron de sus errores. A medida que sus economías crecían y se tornaban más complejas, el papel del Estado evidentemente debía cambiar: no había necesidad ni capacidad para una intervención activa de su parte en la misma escala en que la había asumido antes, y los funcionarios reconocieron el valor de adoptar medidas para promover niveles más altos de tecnología e industrias con mayor valor agregado.

Una metáfora de la física

Hemos omitido de esta lista una metáfora que dominó de hecho la profesión económica durante casi un siglo: aquella según la cual la economía es un sistema en equilibrio. Y la omisión es deliberada, ya que esta metáfora no permite comprender demasiado los cambios espectaculares que sobrevinieron en esas sociedades. La metáfora del equilibrio sugiere que los individuos tienen expectativas (tal vez racionales) concernientes a las tasas futuras de rendimiento, y que dichas expectativas determinan su tasa de ahorro, mientras las empresas maximizadoras de beneficios exploran el mundo entero en busca de los mejores productos y tecnologías, dados los costos del ajuste. Según esta metáfora el Estado desempeñaría a lo sumo un papel auxiliar. Ella no se formula ciertas preguntas fundamentales (y por ende las deja sin respuesta): ¿qué es lo que diferencia a los países del Este asiático de los demás países?, ¿por qué su experiencia fue tan distinta?

Complementar a los mercados en lugar de reemplazarlos

Antes del milagro del Este asiático había dos paradigmas del desarrollo dominantes, uno centrado en los mercados, el otro en el Estado y la planificación. El primero tenía sus raíces intelectuales en la "mano invisible" de Adam Smith: los mercados conducen siempre a resultados eficientes. Todo lo que el Estado debe hacer para promover el crecimiento es apartarse del camino. El axioma básico es "alcanzar los precios correctos". Con precios correctos, todos tendrán incentivos para establecer una adecuada asignación de los recursos. Había, empero, una observación perturbadora que socavaba esta religión particular, a saber: que los países que parecían haber alcanzado los precios correctos –siguiendo los consejos de los predicadores de la libertad de mercado que los visitaban– a menudo no lograban crecer. Por cierto, siempre podía alegarse, como en la medicina medieval, que el paciente no había acatado exactamente las prescripciones del médico, y era esto lo que explicaba que el remedio hubiese fallado.

En el extremo opuesto estaban quienes tenían escasa fe en el mercado y confiaban en que el Estado, a través del proceso de planificación, asegurase una distribución de los recursos apropiada para promover el crecimiento económico. La falta de éxito de los países que siguieron este último paradigma llevó a la virtual extinción de esta escuela de pensamiento.

Irónicamente, casi ninguno de los países industriales que tuvieron éxito siguieron estas dos estrategias extremas. Se trata de economías mixtas en las que el Estado desempeña un papel importante. La pregunta que corresponde formularse no es si el Estado debe cumplir algún papel, sino cuál y de qué manera puede desempeñarlo con mayor eficacia.

Al mismo tiempo que el éxito de las economías del Este asiático y el colapso de las economías socialistas ponían en tela de juicio el paradigma corriente, los avances de la teoría económica ponían en tela de juicio los fundamentos intelectuales de estos dos enfoques. A mediados de la década de 1950, Arrow y Debreu (1954) identificaron las diversas condiciones que deben satisfacerse si se pretende que los mercados tengan resultados eficientes. Entre ellas se incluyen, en primer lugar, la ausencia de externalidades (economías externas o deseconomías que afectan la actividad en cuestión) y de bienes públicos (bienes o servicios que, una vez proporcionados, pueden ser obtenidos por

terceros sin ningún pago); en segundo lugar, la presencia de competencia perfecta; y en tercer lugar, un conjunto completo de mercados, incluyendo aquellos que se extienden en forma indefinida hacia el futuro y que cubren todos los riesgos. Cuando estas condiciones no se satisfacen, se dice que existe una falla del mercado. Este enfoque establecía cuáles eran las intervenciones específicas del Estado tendientes a corregir cada falla del mercado; por ejemplo, impuestos a la contaminación destinados a compensar los daños provocados al medio ambiente. El Estado retenía un papel muy bien definido y circunscripto.

Sin embargo, no fue sino treinta años más tarde que se comprendieron plenamente las limitaciones del mecanismo del mercado. El marco de referencia de Arrow y Debreu ocultaba fuertes supuestos acerca de la información y la tecnología. En su modelo la información no necesitaba ser perfecta, pero tampoco podía modificarse como consecuencia de medidas tomadas dentro de la economía. Greenwald y Stiglitz (1986) demostraron que cuando la información era imperfecta o los mercados incompletos, el Estado podía intervenir de modo tal de subsanar tales imperfecciones y mejorar la situación de todos. Dado que la información nunca es perfecta y los mercados nunca son completos, estos resultados minaban por completo las bases teóricas corrientes para confiar en el mecanismo del mercado. Análogamente, los modelos habituales hacían caso omiso de los cambios en la tecnología; por una variedad de razones, los mercados pueden subinvertir en investigación y desarrollo (ver, por ejemplo, Stiglitz, 1987, 1988, y Arrow, 1962). Como las economías de los países en desarrollo tienen mercados subdesarrollados (inexistentes) e información imperfecta, y como el proceso del desarrollo se asocia con la adquisición de nueva tecnología (nueva información), los cuestionamientos a la adecuación de los mecanismos del mercado tal vez sean particularmente relevantes para dichos países (Stiglitz, 1989).

No obstante, la teoría moderna de las fallas del mercado admite que las intervenciones del Estado pueden no mejorar las cosas. Las teorías sobre la captura de los organismos regulatorios y la búsqueda de rentas implican que tales intervenciones quizá contribuyan a una ineficiente asignación de recursos, y sean cuales fueren sus puntos débiles, estas teorías son lo bastante razonables como para indicar que el Estado debe obrar siempre con precaución. Su manera de intervenir importa mucho.

El error fundamental de los países de la ex Unión Soviética y de los países en desarrollo que confiaron en la planificación fue haber querido corregir las fallas del mercado reemplazándolo. En cambio, los gobiernos del Este asiático reconocieron las limitaciones de los mercados pero limitaron el papel del Estado a:

- Tomar medidas que procuraran activamente asegurar la estabilidad macroeconómica.
- Lograr que los mercados funcionasen con mayor eficacia, por ejemplo regulando los mercados financieros.
- Crear mercados allí donde no existían.
- Colaborar con la inversión directa a fin de asegurar que los recursos se asignaran de un modo que contribuyese al crecimiento económico y la estabilidad.
- Generar un clima apto para la inversión privada y para la estabilidad política.

En síntesis, en vez de reemplazar a los mercados, estos gobiernos los promovieron y utilizaron. Sus intervenciones debían mantener un cuidadoso equilibrio; si resulta-

ban exageradas, podían suprimir al mercado. Este curso de acción demandaba que los gobiernos diseñasen sus intervenciones de manera de reducir la probabilidad de comportamientos de búsqueda de rentas y de aumentar su capacidad de adaptación ante las circunstancias cambiantes. Uno de los mecanismos utilizados fue una estructura de asignaciones basada en el desempeño que suministraba fuertes incentivos orientados al crecimiento y servía de base para el otorgamiento de subsidios estatales. Esta estructura estaba relativamente libre de corrupción y contribuía a encaminar los recursos hacia las áreas que generaban elevados rendimientos económicos. Otro paso esencial fue diseñar un funcionariado basado en el mérito, con empleados públicos bien remunerados y disposiciones tendientes a reducir los peligros de la corrupción.

En este artículo examinaremos las intervenciones del Estado en cuatro grandes ámbitos: las políticas industriales, la cooperación y competencia, la igualdad y el crecimiento impulsado por las exportaciones. Algunas de las principales medidas destinadas a promover el crecimiento económico se dirigieron al mercado financiero; estas intervenciones fueron objeto de otro estudio (Stiglitz y Uy, 1996).

Políticas industriales

Las políticas industriales tienen como objeto el desarrollo y estímulo de determinados sectores de la economía. ¿Cuáles fueron esas políticas? ¿Por qué motivo se las adoptó? ¿Y funcionaron bien, ya sea encaminando los recursos a las áreas deseadas o, en términos más generales, promoviendo el crecimiento económico?

¿Qué políticas se siguieron?

La mayoría de estos países persiguieron tres objetivos comunes: desarrollar capacidades tecnológicas, promover las exportaciones y crear la capacidad instalada nacional necesaria para fabricar una gama de bienes intermedios (como materiales plásticos y acero). El apoyo a ciertas industrias y la importación de la tecnología extranjera necesaria adoptó diversas formas. En primer término, el estímulo a la educación (sobre todo a la científica y técnica) brindó una infraestructura intelectual que facilitó la transferencia de tecnología. En segundo término, la decisión de desalentar (merced a la regulación del mercado financiero) la asignación de capital a ciertas áreas, como la de bienes inmuebles, implicó disponer de más capital para otros rubros con mayores beneficios tecnológicos, como las plantas y equipos. En tercer término, según veremos luego, el Estado fomentó las exportaciones. En cuarto lugar, en algunas industrias (particularmente las que abarcaban a muchas empresas) se promovieron programas de tecnología, incluida la creación de centros científicos que ofrecían diversos servicios, desde identificar productos nuevos hasta suministrar investigación y desarrollo a las empresas que carecían de facilidades para ello. Taiwán y Malasia establecieron parques industriales para industrias de alta tecnología, tanto con el fin de que las empresas se apropiasen de algunas de las externalidades difusas asociadas a dichas industrias como para disminuir las barreras al ingreso. (Las externalidades difusas se presentan cuando la acción de una empresa beneficia a muchas otras —o distribuye los costos entre ellas—, en lugar de beneficiar a una sola empresa situada hacia arriba o hacia abajo en la cadena productiva.) Por último, el Estado proporcionó subsidios explícitos e implícitos (a través del crédito barato) a las industrias a las que deseaba apoyar.

Un elemento importante en la expansión de ciertas industrias fue su receptividad para la inversión extranjera directa. Las economías del Este asiático no sólo lucharon contra el rechazo xenófobo contra las inversiones extranjeras sino que atrajeron el capital externo al brindar una sólida administración macroeconómica, un medio político estable y mercados laborales bien administrados e integrados por trabajadores de buen nivel de instrucción. En muchos casos, el Estado dio pasos concretos para asegurar que estos ingresos de capital fueran acompañados de transferencia de tecnología y de capital humano. Las inversiones externas aumentaron el ritmo de expansión, reduciendo las limitaciones impuestas por la escasez de capital, de capacidad empresarial interna y de conocimientos tecnológicos.

¿Por qué motivo se adoptaron estas políticas industriales?

Varias son las razones por las cuales es probable que las fallas del mercado resulten particularmente significativas en los países en desarrollo³. La comprensión de estas fallas ayuda a explicar por qué se adoptaron ciertas políticas y los motivos de que fueran tan eficaces.

MERCADOS DÉBILES O INEXISTENTES. En las primeras etapas del desarrollo, con frecuencia hay mercados que no existen o que funcionan mal, de modo tal que los precios no suministran buenas señales para la asignación de recursos. En el Este asiático los mercados de capital eran particularmente débiles, lo cual llevó a los gobiernos a crear instituciones destinadas a promover el ahorro (las cajas de ahorro postal) y a otorgar créditos de largo plazo (los bancos de desarrollo). Asimismo, procuraron desarrollar la infraestructura financiera contribuyendo a crear mercados de títulos y de capitales (Stiglitz y Uy, 1996).

Una vez que promovieron el ahorro, estos gobiernos debían decidir cómo asignar tales fondos. Si hubiesen existido instituciones del mercado bien establecidas para la asignación de capital de largo plazo, habrían hecho uso de ellas; pero al tener que resolver cómo asignar los recursos, era natural que encauzaran los fondos a los proyectos que tuvieran el máximo rendimiento en materia de bienestar social.

EFFECTOS DE DERRAME EN EL CAMPO TECNOLÓGICO. Los mercados privados tienen escasos incentivos para invertir en la producción y adquisición de tecnología, debido en gran parte a las dificultades para apropiarse de los rendimientos del conocimiento técnico. Lo característico es que los países en desarrollo operen en un nivel tecnológico muy inferior al de los países industriales; el desarrollo es, en buena medida, el proceso de adquisición y adaptación de las tecnologías existentes. La protección de las patentes le asegura al vendedor exigir cierto pago por la nueva tecnología, pero no

³ El análisis realizado en esta sección se centra en las fallas corrientes del mercado, asociadas a las externalidades, la falta de mercados y la competencia. Los teoremas de Greenwald-Stiglitz van más allá de tales fallas corrientes y establecen que cuando la información es incompleta, puede existir una discrepancia entre el rendimiento social y el privado. Una importante aplicación de este principio se da en el contexto de los mercados de capital: para quien aporta el capital, la proporción entre el rendimiento privado y el social puede diferir en forma marcada (aun en ausencia de las fallas de mercado tradicionales). Por ejemplo, los prestamistas privados pueden hacer suya una fracción mayor del rendimiento total si el préstamo se destina a bienes inmuebles que a otros fines. Para un análisis más cabal de las implicaciones que esto tiene, ver Stiglitz y Uy (1996).

ofrece gran protección a la empresa que quiere transferir y adaptar la ya existente. La adopción y adaptación de nueva tecnología impone un riesgo. Si el éxito de una empresa en este aspecto es rápidamente imitado por otras, enfrentará una situación en la que sale perdiendo haga lo que haga: si logra éxito, su ganancia es mínima a raíz de la gran competencia; si fracasa, pierde dinero.

EFFECTOS DE DERRAME EN EL CAMPO DE LA COMERCIALIZACIÓN. Otro tipo de información valiosa es la vinculada con la comercialización. El hecho de conocer dónde existe un mercado para determinado producto no es una información que pueda guardarse en secreto. Si una empresa gasta dinero para descubrir que a los norteamericanos les gustan las camisas de madrás, cualquier fabricante de estas prendas podrá sacar partido de dicha información. Sucede lo contrario cuando los productos de un país gozan de buena fama. Así, la reputación de alta calidad de los productos japoneses beneficia a todos los productores japoneses.

Tales efectos de derrame en lo que hace a la comercialización han hecho que ciertos gobiernos implantasen programas destinados a promover los productos del país. (En Hong Kong, tales programas son financiados mediante un impuesto especial; en Singapur, son administrados por el poderoso Consejo de Desarrollo Económico.) Además, los efectos de derrame han derivado en una serie de programas cuya finalidad es mejorar la buena reputación del país. En este sentido, es notable el esfuerzo llevado a cabo recientemente por Taiwán para alentar a las empresas nacionales a que obtuvieran reconocimiento para sus marcas.

RENDIMIENTOS A ESCALA: una explicación polémica. No obstante, no todos los argumentos que se han ofrecido como fundamentación de las políticas industriales son igualmente persuasivos. En Japón parece haber tenido particular influencia el que sostenía que era indispensable la intervención del Estado para racionalizar la industria. Se sostuvo que sin apoyo del Estado las empresas serían demasiado pequeñas, y al haber un gran número de tales pequeñas empresas se reduciría la rentabilidad de todas las que integraban el sector. (De este modo, el gobierno japonés no sólo dio el visto bueno a la creciente concentración de la industria siderúrgica a fines de la década del sesenta sino que además, en uno de sus más célebres errores, trató de disuadir a la empresa Honda –que a la sazón era una exitosa fabricante de motocicletas– de que ingresara al mercado automotor.) Este argumento es poco convincente debido a que si verdaderamente había rendimientos crecientes a escala, una empresa se beneficiaría incrementando su producción, con el tiempo podría reducir sus costos y entonces estaría en condiciones de socavar la posición de sus rivales. La racionalización de la industria se produjo como consecuencia de fuerzas económicas naturales, sin la intervención del Estado.

Hay, empero, una variante de esta argumentación que posee cierta validez. Los rendimientos crecientes combinados con la escasez de capital pueden ahogar a las firmas pequeñas. Estas no están en condiciones de aprovechar tales rendimientos crecientes ya sea porque no tienen acceso al capital, o porque la única forma de capital a la que tienen acceso es el crédito, que impone un riesgo muy alto. En tal caso, la intervención estatal puede reducir los costos del capital y aumentar la eficiencia económica.

Los rendimientos crecientes, sobre todo si confluyen con imperfecciones en el mercado de capitales, establecen los cimientos para una política comercial estratégica. Históricamente, los argumentos en favor de la intervención del Estado en el campo del comercio se centraron en industrias que habían aprendido haciendo (*learning by doing*). Si la producción actual de la empresa reduce sus costos marginales futuros, esto genera un tipo de rendimientos crecientes similar a los más conocidos rendimientos crecientes estáticos. Al ampliar su producción, la firma reduce sus costos de producción futuros y su situación mejora respecto de sus rivales. La argumentación de la industria incipiente afirma que la protección es importante a fin de que la empresa de reciente creación adquiera la experiencia requerida para disminuir sus costos de producción y volverse viable. Los críticos de esta argumentación sostienen que para que la empresa sea rentable a largo plazo, debe incurrir en todas las pérdidas necesarias en el momento actual. No obstante, esta premisa se basa en que los mercados de capitales sean perfectos; si no lo son, la empresa tal vez no pueda soportar pérdidas que le permitirían producir en un nivel que con el tiempo la volvería rentable. Por otra parte, si la empresa es incapaz de apropiarse de todos los beneficios que le deja su aprendizaje, los rendimientos sociales de la producción superarán a los privados (Dasgupta y Stiglitz, 1988). Además, es probable que en los países industriales las empresas dominantes saquen partido de la falta de competencia prevaleciente cuando el aprendizaje es importante elevando los precios y aumentando sus ganancias. Las políticas oficiales pueden procurar apropiarse de algunas de estas rentas (los beneficios excedentes derivados de una posición competitiva dominante).

FALLAS DE COORDINACIÓN. La generalizada ausencia de mercados en los países en desarrollo implica que los precios no pueden cumplir en ellos su función de coordinación. Los ejemplos tradicionales se vinculan con el desarrollo de industrias con posibilidades de eslabonamientos hacia arriba o hacia abajo: el desarrollo de la industria siderúrgica no es redituable a menos que exista alguna industria que utilice acero; y el desarrollo de una industria que utilice acero no es redituable si no existe una industria siderúrgica. Si ambas industrias aguardan para iniciar sus actividades a que se desarrolle la otra, no pasa nada. Según este punto de vista, el Estado tiene una importante función de coordinación en estas dos actividades; y se afirma que probablemente tales fallas de coordinación sean más importantes allí donde los rendimientos a escala son grandes. Por ejemplo, si se juzga conveniente fabricar acero, será preciso construir una gran planta siderúrgica y una gran industria que utilice acero.

Otras fallas del mercado, como la ausencia de mercados de riesgo, interactúan con la que acabamos de mencionar: es probable que tales inversiones en gran escala sean muy riesgosas, y el mercado no brinda mecanismo alguno para evitar estos riesgos. Además, ningún empresario aislado es capaz de reunir el capital requerido, y las imperfecciones del mercado de capitales significan que éste no puede suministrar los fondos necesarios. En un país en desarrollo, en comparación con un país industrial, es menos probable que se cuente con la organización capaz de hacer frente a dichas inversiones en un solo sector, y menos aun para emprenderlas tanto en las industrias con integración vertical hacia arriba como hacia abajo en la cadena productiva. Los problemas de coordinación pueden ser mayores en los países en desarrollo, y menor la capacidad para hacerles frente.

Las primeras argumentaciones relativas a las fallas de coordinación (Rosenstein-Rodan, 1943 y Murphy, Shleifer y Vishny, 1989) fueron criticadas con justicia, considerándolas poco convincentes (Stiglitz, 1994a). Este problema es fácilmente abordable a través del comercio, y ésa fue en efecto una de las soluciones adoptadas por los países del Este asiático –sin que la literatura teórica sacara provecho de ello–. Puede desarrollarse una industria que utilice acero simplemente importando el acero, y desarrollarse fábricas de acero sin industrias que utilicen acero simplemente exportándolo.

En muchos de los países del Este asiático, si no en todos, los subsectores responsables del despegue (industria textil, del calzado, de indumentaria y equipos deportivos, de juguetes) en las primeras etapas del crecimiento rápido no fueron aquellos en los que parecían haber importantes economías de escala o problemas de coordinación. Pero hubo una forma más sutil de rendimientos a escala, en la cual la intervención del Estado surtió efecto y gravitó en el crecimiento de esas áreas: la existencia de una amplia gama de bienes intermedios, a menudo bastante complejos, adaptados a las necesidades de los productores de bienes finales. Los vendedores de estos bienes intermedios no capturan todos los beneficios que les da su mayor disponibilidad. El mejoramiento en el flujo bilateral de información entre productor y usuario, que permite una mejor coordinación en el desarrollo de los bienes intermedios y finales, es un beneficio derivado de la proximidad. De ahí que la importación de bienes intermedios no sirve como sustituto perfecto de la producción nacional, y también da motivos válidos para la intervención del Estado. En Malasia se afirma que los fabricantes locales de automotores generaron importantes efectos de derrame en las empresas de bienes intermedios, productoras de piezas y repuestos, y que estas empresas, a su vez, beneficiaron a las productoras de otros bienes finales.

NEGOCIACIONES ESTRATÉGICAS. En sus negociaciones con otros países o con compañías extranjeras, los gobiernos del Este asiático con frecuencia reconocieron y aprovecharon la naturaleza del mercado. El resultado de cualquier negociación depende de la fuerza que tenga la competencia en ambos bandos. Reduciendo la competencia entre los adquirentes de tecnología y tratando de aumentarla entre los vendedores, estos gobiernos lograron apropiarse de una mayor porción del excedente asociado a la transferencia de tecnología. En Japón, por ejemplo, a veces se le concedió a una sola empresa el derecho de negociar un convenio de licencia, y luego se la obligó a compartir la tecnología con las demás empresas de esa industria.

¿Funcionaron bien estas políticas?

Las políticas industriales han sido muy criticadas, aduciéndose (a veces en forma algo contradictoria) que fueron ineficaces o distorsionadoras. La primera de estas críticas sugiere que fueron más formales que sustanciales. Sus impugnadores mencionan estadísticas tales como el pequeño porcentaje de préstamos realizados por los bancos de desarrollo. Sin embargo, estas estadísticas no son del todo convincentes, ya que las consecuencias, digamos, de un préstamo del Banco Industrial de Japón pueden ser mucho más importantes que la suma efectiva prestada, ya sea por su poder de señalamiento o sus efectos de diseminación del riesgo (Stiglitz y Uy, 1996). Medidas oficiales que incrementen el capital accionario de una empresa pueden surtir un inmenso efecto por su efecto palanca. Por lo demás, la gama de instrumentos aplicables

para poner en práctica las políticas industriales es muy amplia, y lo que importa es el efecto acumulado de todos ellos. Esta crítica se dirige, más específicamente, a quienes sugirieron que el Ministerio de Comercio Internacional e Industria (MITI) de Japón controlaba por completo la asignación de los recursos. Esta premisa es errónea en dos aspectos. En primer lugar, la mayoría de las decisiones sobre asignación de recursos las tomaban las propias empresas –influidas, sin duda, por las políticas oficiales, pero no controladas directamente por ellas–. Ninguna de las naciones del Este asiático tiene una economía dirigida y controlada. En segundo lugar, pensar que los gobiernos tomaron decisiones por su cuenta es incorrecto, ya que se realizaban extensas consultas entre el Estado y las empresas (y muchos de los principales ejecutivos de éstas habían sido antes funcionarios públicos).

Algo más preocupante es la objeción de que la política industrial fue distorsionadora. Por más que la intervención estatal esté justificada, esa concepción alega que al Estado no le conviene “elegir a los ganadores”. Se citan, típicamente, algunos de los errores cometidos. A veces el Estado desalentó a una empresa (Honda, verbigracia) y, vistas las cosas en retrospectiva, no debería haberlo hecho; en otras ocasiones alentó a alguna industria (como la petroquímica) y, vistas las cosas en retrospectiva, probablemente tampoco debería haberlo hecho.

Frente a esta crítica pueden ofrecerse cuatro respuestas. La primera es que una buena toma de decisiones por parte del Estado implica forzosamente cometer errores: una política que sólo hubiese apoyado a los ganadores seguros no habría asumido ningún riesgo. Dado que los errores cometidos fueron relativamente pocos, esto habla en favor de la capacidad del Estado para seleccionar a los ganadores. La segunda es que el Estado no obró de manera autocrática. Aunque tuvo errores en sus juicios, no les impuso su opinión a otros cuando eran éstos los que debían arriesgar su propio capital. Esta es una de las ventajas de que la toma de decisiones sea descentralizada: con ello se asegura que no predominen las concepciones equivocadas. La tercera es que las medidas oficiales no estaban dirigidas, en su mayoría, a escoger a los ganadores, en el sentido estrecho del término. Varios gobiernos resolvieron apoyar a industrias orientadas a la exportación. En cierto sentido, eso equivalía a escoger una estrategia de desarrollo ganadora; no entrañaba necesariamente el microgerenciamiento. Aunque el Estado estableciese a qué industria deseaba apoyar, los bancos parecen haber contado con el arbitrio suficiente como para seleccionar, dentro de dicha industria, qué empresas o proyectos serían los beneficiados. La cuarta respuesta es que las políticas industriales no se centraron tanto en escoger a los ganadores como en identificar las fallas del mercado –los casos en que los inversores no podrían captar grandes efectos potenciales de derrame–. Esta preocupación por los efectos de derrame explica por qué el Estado alentó a las industrias de alta tecnología. Otro ejemplo lo dan las medidas adoptadas en materia de capacitación. A las empresas les conviene que la fuerza laboral esté bien instruida, pero como una vez que el trabajador ha sido capacitado bien puede ocurrir que deje su empleo por otro mejor, las empresas no tienen suficientes incentivos para capacitar al personal. No obstante, una fuerza laboral calificada es esencial para el crecimiento económico, de manera que el Estado emprendió la tarea de mejorar la calidad de la fuerza laboral poniendo el énfasis en la educación.

Por otra parte, la crítica de las políticas industriales como intentos fallidos de selección de los ganadores deja de lado una gama más amplia de acciones del Estado,

como el papel que le incumbe en promover la expansión de ciertos sectores de la industria manufacturera. "Seleccionar a los ganadores" parecería implicar que de un conjunto fijo de candidatos se entresacan los que ofrecen los mayores rendimientos sociales a largo plazo. En lugar de eso, los gobiernos del Este asiático cumplieron un papel empresarial. El espíritu de empresa es una combinación de conocimientos técnicos y de comercialización, visión del futuro, disposición a correr riesgos y capacidad para conseguir capital. En las primeras etapas del desarrollo, lo característico es que estos ingredientes brillen por su ausencia. Los Estados del Este asiático procuraron salvar esta brecha, pero de un modo tal que promoviera el desarrollo de la iniciativa privada en lugar de obstruirla.

El Estado cumplió además un papel eficaz en el control de los beneficiarios de su apoyo asegurándose de que no se succionaran fondos públicos para uso privado. Otras políticas oficiales, como las que condujeron a un mayor financiamiento del capital, redujeron la magnitud del problema del control, al promover que las empresas tuvieran incentivos más adecuados. Finalmente, hubo medidas, como las que fortalecieron la estabilidad del sistema bancario, que condujeron a una mejor supervisión de las instituciones financieras.

Cooperación y competencia

En los debates populares sobre el éxito de Japón y otras naciones del Este asiático, se ha puesto de relieve la cooperación entre el Estado y las empresas, entre los trabajadores y los empleadores, y entre las pequeñas y grandes empresas. A todas luces, se ha exagerado la magnitud de esta cooperación (a la que a veces se alude irónicamente al decir que Japón es una "sociedad anónima"). Sin embargo, hay una variedad de instituciones y de prácticas que favorecen la cooperación, y este tipo de cooperación parece tener efectos beneficiosos.

Según la "mano invisible" de la competencia perfecta de la que habló Adam Smith, como cada individuo, al perseguir su propio interés, maximiza también el bienestar común, la cooperación no sería necesaria. Sin embargo, cuando existen fallas del mercado, no siempre la persecución del interés personal conduce a resultados eficientes.

Los gobiernos del Este asiático reconocieron que la comunidad de los negocios tenía mejor información que ellos en lo tocante a las decisiones de inversión, pero también que la base global de información podía ser mejorada. La creación de consejos formales e informales brindó a las empresas e industrias rivales una manera de intercambiar información entre sí y con el Estado. (A veces se describe este intercambio de información diciendo que es semejante a una planificación indicativa, pero la analogía es, en el mejor de los casos, imperfecta.) Mediante dichos intercambios podía transmitirse mucha más información que siguiendo el formato tradicional de los cuadros de insumo-producto para la planificación sectorial. ¿Qué fue lo que los volvió más significativos que en otros países? ¿Por qué motivo las empresas, o incluso el Estado, dirían allí la verdad?

Un buen comportamiento es provocado, en gran medida, por relaciones y reputaciones establecidas a lo largo de un período prolongado. En el proceso de desarrollo, las sanciones sociales se vuelven menos eficaces para promover una conducta cooperativa, pero la creación y mantenimiento de otras bases para que existan relaciones de

cooperación puede resultar difícil. Los beneficios de la cooperación se basan en la percepción de que su rendimiento futuro supera a la ganancia inmediata derivada de la persecución del propio interés. No obstante, en un medio de rápido cambio, se acrecentará la incertidumbre acerca del valor de la relación futura y de la magnitud de los beneficios que pueda brindar a largo plazo la cooperación. Por otra parte, los beneficios futuros tienen que ser "actualizados" (vale decir, como tal vez no se materialicen, su valor actual disminuye). Lo típico es que en los países en desarrollo la incertidumbre sea mayor, y también las tasas de actualización. Además, la preocupación por la posible bancarrota de tal o cual empresa, que pondría fin a la relación, realza la probabilidad de que las relaciones de cooperación no se concreten. En tales circunstancias, los beneficios futuros de la cooperación tienen que ser mayores, a fin de compensar a las empresas por el sacrificio que hacen de las ventajas que les traería perseguir su propio interés en lo inmediato.

El estímulo a la cooperación

A fin de alentar la cooperación y el intercambio de información veraz, el gobierno japonés recurrió tanto a las zanahorias como a los palos. Suele atribuírseles a las características culturales de este país haber favorecido este armonioso resultado, pero lo cierto es que otros países con similares antecedentes culturales no desplegaron el tipo de comportamiento cooperativo a que se asistió en Japón. Parece mucho más probable que hayan sido las medidas del gobierno, y no la cultura, las que plasmaron estas pautas de conducta.

Entre las instituciones y mecanismos que facilitaron la cooperación, cumplieron un papel importante los consejos de empresas, establecidos con el objeto de compartir datos confiables y oportunos. Cabría preguntarse por qué razón las empresas no se "aprovecharon" tratando de obtener la información proporcionada por otros al par que no suministraban ningún dato propio real. La respuesta es, en parte, que se hallaban involucradas en una relación de más largo plazo, y la empresa que "engañase" a las otras sería desterrada del círculo. El hecho de que el Estado formara parte de éste era importante: las empresas querían saber qué pensaba hacer el Estado respecto de proyectos específicos o qué cambios de política planeaba introducir. Por más que los instintos cooperativos de una empresa la llevasen por mal camino, el interés propio era un fuerte incentivo. Además, al valorar estos consejos, el Estado aseguraba que los beneficios de la cooperación fuesen aun mayores.

El poder discrecional del Estado le permitía recompensar la cooperación y la honestidad, y al menos existía el temor de que tanto la falta de cooperación como la deshonestidad serían castigadas. La intervención oficial en los mercados generaba rentas que el Estado podía luego distribuir entre los participantes más cooperativos. Por ejemplo, al restringir la creación de filiales bancarias, se le atribuía un gran valor de concesión al derecho a tener una filial. Análogamente, la restricción del crédito implicaba asignar un valor al acceso al crédito. Y el Banco de Japón (el banco central) podía, discrecionalmente, dar fondos adicionales a los bancos cuando lo estimare necesario.

La relativa estabilidad de los gobiernos del Este asiático aumentó los incentivos para establecer relaciones cooperativas de largo plazo. Al mismo tiempo, estas relaciones incrementaron la eficacia de los incentivos (Stiglitz y Weiss, 1983). Si una empresa

tenía un buen desempeño en un proyecto, podía esperar que se le retribuyese asignándole otro proyecto.

Por añadidura, los gobiernos del Este asiático trataron de generar un clima conducente a una estrecha cooperación interempresarial. En Japón, verbigracia, el Estado alentó las fusiones. En la medida en que estos programas tuvieron éxito (hay al respecto grandes controversias), redujeron las dificultades propias de la cooperación. Cuanto menor es el grupo, más fácil es alcanzar la cooperación. En este caso, el Estado seguía un camino de delicado equilibrio: un grupo pequeño podía (y, de hecho, tal vez haya sucedido) entrar en connivencia limitando la competencia. En ciertos casos, el Estado aprobó la formación de los llamados "cárteles para la recesión", que constituían un intento expreso de abordar en forma cooperativa (y colusiva) los problemas provocados por una recesión cuando en una industria intensiva en capital hay capacidad instalada excedente. En ciertas condiciones, al disminuir la demanda los precios caen y las empresas no pueden recuperar sus costos de capital. Los cárteles para la recesión eran una forma de limitar la competencia con el objeto de permitir que la industria en cuestión eludiera la caída de los precios, que habría perjudicado a todas las empresas. No resulta claro, empero, si esos beneficios valían los costos derivados de la reducción de la competencia, el alza de los precios y la existencia de recursos subutilizados. A raíz del fuerte incentivo que existe para trampear en tales convenios, los cárteles rara vez tienen éxito, sin que haya sanciones legales del Estado. En algunos casos, el gobierno japonés pagó a las empresas para que destruyeran equipos o los sacaran de la producción. Ni siquiera estas tácticas fueron siempre eficaces: algunas firmas no desmantelaron por completo sus equipos.

Los mercados de trabajo fueron diseñados, asimismo, para fomentar la conducta cooperativa. La costumbre japonesa de que las personas mantengan un mismo empleo a lo largo de toda la vida fue importante, porque implicaba que los empleados entablaban con sus empleadores relaciones duraderas, lo cual favorecía su conducta cooperativa. El rápido aumento en el salario con la edad y la experiencia ofrecía a los trabajadores un fuerte incentivo para que permanecieran en sus organizaciones. La remuneración promedio de cada cohorte de edad aumentaba drásticamente, aunque la diferenciación dentro de la cohorte seguía siendo menor que en Estados Unidos, por ejemplo. El esquema de remuneraciones prevaleciente en Japón, por el cual gran parte del sueldo se paga bajo la forma de una bonificación anual basada en gran medida en las utilidades del ejercicio anterior, también alentó la cooperación, puesto que de hecho los trabajadores tenían una participación accionaria en la firma. Esta forma de diseminación del riesgo puede tener especial relevancia en las primeras etapas del desarrollo, cuando aún no han surgido sólidos mercados de capitales. Como el salario se basa en el desempeño colectivo, el individuo se ve estimulado a controlar a sus compañeros de trabajo y asegurarse de que no escatimen sus esfuerzos (Arnot y Stiglitz, 1991; Stiglitz, 1990b). Hasta podría decirse que el hecho de basar el salario en el desempeño individual fomenta el interés propio y un comportamiento no cooperativo, mientras que, a la inversa, cuando los salarios se basan en el desempeño colectivo, se destaca la importancia de la cooperación.

Con respecto al mercado laboral de Japón, fue importante la creación oficial del Consejo de la Productividad, destinado a verificar el grado de desigualdad que podría darse dentro de una empresa y limitar los sueldos de los principales ejecutivos a una

suma que no fuera más de diez veces superior al sueldo del trabajador peor remunerado⁴. Esta estructura salarial comprimida realizaba la sensación general de que los directivos no se aprovechaban de los obreros, y promovía un mayor esfuerzo y una menor rotación de la mano de obra.

La cooperación entre las empresas y su personal es fundamental para facilitar el cambio tecnológico. A menudo los obreros son los que están en mejor situación para identificar las posibles mejoras en la eficiencia de la empresa, aun cuando tales mejoras no siempre redunden en beneficio de los trabajadores. Dado que las innovaciones que ahorran mano de obra pueden provocar una menor demanda de trabajadores y aumentar el desempleo, con frecuencia los trabajadores se rehúsan a revelar sus ideas. Sin embargo, si la empresa les garantiza el puesto de por vida, no verán contradicción alguna entre sus intereses y los de aquélla. Por otra parte, cuando los salarios se basan parcialmente en la rentabilidad de la empresa, los intereses de ambos coinciden: en caso de que la innovación aumente la productividad y las utilidades a largo plazo, el personal compartirá esa ganancia. Por supuesto, si el crecimiento es rápido las empresas están en mejor situación para prometer que las innovaciones que ahorran mano de obra no desembocarán en una reducción del personal, y esto a su vez vuelve aun más creíble que todos los empleados (actuales) de la firma se beneficiarán de dichas innovaciones.

En las operaciones de los mercados de capitales se puso asimismo en evidencia la cooperación entre las empresas y sus bancos. En Japón cada empresa mantiene una antigua relación con un único banco, que por lo común cumplió un destacado cometido en los asuntos de la empresa a lo largo de su historia. A los bancos japoneses, a diferencia de lo que sucede con los norteamericanos, se les permite tener acciones en las empresas de las que son acreedores, y cuando sus clientes se hallan en dificultades, intervienen para ayudarlos. (El hecho de que el banco posea acciones en la empresa hace que su coincidencia de intereses con ésta sea mayor que si sólo se tratase de una entidad acreedora; ver Stiglitz, 1985.) Este mecanismo de involucración activa entre prestamistas y prestatarios se repite en otros países del Este asiático y fue vigorosamente alentado por los gobiernos.

Otro rasgo saliente de la cooperación entre las empresas y el Estado en Japón ha sido el intento de reducir las quiebras comerciales, que fueron allí notablemente menos cíclicas que en Estados Unidos y otros países. Esta pauta no sólo habla del mejor desempeño macroeconómico de Japón, y de que su estructura legal estimula a tomar medidas que eviten las quiebras, sino que también trasunta una política oficial activa tendiente a eludir el desorden económico causado por estas últimas.

Combinar la competencia con la cooperación

Los países del Este asiático lograron éxito (no siempre, pero sí con notable frecuencia) en lo que hace a aprovechar las ventajas de la cooperación sin por ello desdeñar los beneficios de la competencia. La cooperación destinada a aumentar la

⁴ Compárese esto con lo que sucede en Estados Unidos, donde en los últimos años, por ejemplo, los altos ejecutivos de una empresa percibieron con frecuencia un sueldo cien veces superior al personal recientemente contratado. En ciertas regiones de China en rápido crecimiento, el grado de desigualdad es aun menor que en Japón; allí los sueldos de los directivos son aproximadamente tres veces mayores que los de los obreros.

eficiencia puede muy fácilmente trocarse en connivencia para elevar los precios y limitar la producción y el ingreso al mercado. Peor aun, los poderes discrecionales necesarios para la cooperación pueden dar origen a la apropiación de rentas públicas y a la corrupción. La competencia estimuló la eficiencia a la vez que redujo la posibilidad de abusar de tales poderes. En su afán de promover una estructura industrial competitiva, los gobiernos no sólo atendieron a la cantidad de empresas existentes en una industria sino a la eficaz acción de la competencia; y ésta puede alcanzarse mejor si hay dos empresas parejas que si una sola debe competir con muchos rivales de pequeña envergadura (Nalebuff y Stiglitz, 1983).

Por el mismo motivo, el proceso de discernir a qué trabajadores debe promoverse tal vez sea más eficaz para alentar la competencia en las empresas japonesas que en las norteamericanas. En Japón, donde los trabajadores tienen menor movilidad, la cohorte de los contratados a un mismo tiempo avanza de manera pareja. Todos trabajan fuerte, y si dan señales de su adhesión a la empresa, todos siguen en carrera. En Estados Unidos, en cambio, las decisiones en cuanto a quiénes treparán por la escala suelen tener lugar mucho antes. En este sistema, tal vez haya fuertes incentivos en las etapas iniciales de la carrera profesional, pero tales incentivos se atenúan considerablemente una vez que las decisiones han sido tomadas. Los que saben que no se van a encontrar entre los "ganadores" no tienen demasiadas razones para seguir trabajando duro.

Uno de los métodos empleados para estimular la competencia fueron los concursos. El Estado recompensaba a las empresas que habían tenido un buen desempeño relativo en comparación con las demás (v. gr., en materia de exportaciones) dándoles acceso, por ejemplo, al capital y a las divisas. En muchos casos, el valor de la recompensa surgía de la intervención misma del Estado: si éste no hubiera creado una escasez artificial de capital o de divisas, el aumento de su disponibilidad no habría surtido efecto como incentivo.

Cuando funcionan bien, los concursos públicos se caracterizan por reglas que fijan criterios claros para las recompensas (por ejemplo, el desempeño exportador), especifican su naturaleza (la asignación de créditos o divisas) y señalan quién evaluará el desempeño. Este sistema redujo los abusos arbitrarios del aparato burocrático al par que brindó fuertes incentivos.

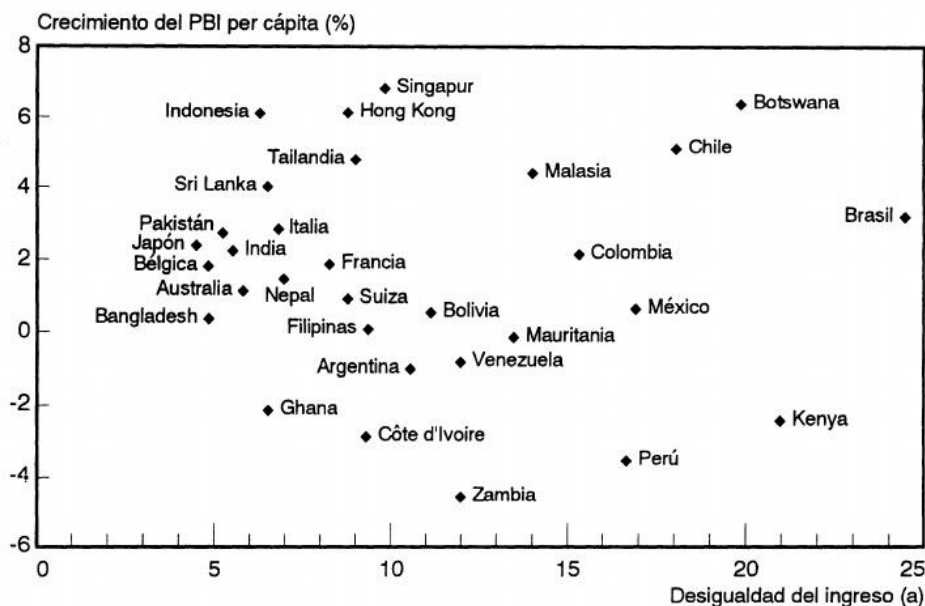
Irónicamente, los requisitos fijados en materia de licencias a fin de limitar la competencia pueden dar origen a un comportamiento aún más competitivo. En diversas oportunidades, el gobierno japonés impuso restricciones a la ampliación de la capacidad instalada de ciertas industrias. Otorgó licencias para ampliar dicha capacidad sobre la base de la participación previa de las empresas en el mercado. De este manera, el desempeño (particularmente el crecimiento) logrado durante un año puede incrementar las utilidades no sólo en ese año sino en los subsiguientes.

Crecimiento con igualdad

Las políticas industriales procuran encaminar la asignación de recursos de manera tal de maximizar el crecimiento, en tanto que las políticas de distribución del ingreso tratan de instaurar una mayor igualdad. Históricamente, el proceso de desarrollo se ha caracterizado por acusados aumentos de la desigualdad (la curva de Kuznets). Se ha sostenido que la gran acumulación de capital necesaria sólo podría lograrse con un

FIGURA 1

Desigualdad del ingreso y crecimiento del producto bruto interno, 1970-93



(a) La desigualdad del ingreso se midió por el cociente entre la participación en el ingreso del 20 % más rico y el 20 % más pobre de la población.

Fuente: Datos del Banco Mundial.

grado significativo de desigualdad, simplemente porque los pobres no pueden ahorrar lo suficiente. Por otra parte, el crecimiento genera ganadores (los dueños de las empresas a las que les va bien) y perdedores (los trabajadores desplazados de las industrias y sectores que quedan a la zaga, en especial la agricultura). Las economías del Este asiático supieron alcanzar un rápido crecimiento sin un aumento de la desigualdad. De hecho, las políticas activas de promoción de la igualdad que allí se adoptaron probablemente incrementaron el crecimiento (ver la figura 1).

En Corea, Japón y Taiwán, la reforma agraria –impuesta, al menos parcialmente, desde el exterior– tuvo un papel importante en los estadios iniciales del desarrollo. Esto a su vez surtió tres efectos: aumentó la productividad y el ingreso rurales, dando origen a un mayor ahorro; los mayores ingresos proporcionaron la demanda interna indispensable para estas economías antes de que se expandieran los mercados de exportación; y la redistribución del ingreso contribuyó a la estabilidad política, factor crucial a la hora de crear un ambiente adecuado para la inversión interna y externa.

En años posteriores, las políticas destinadas a asegurar una distribución del ingreso más equitativa continuaron contribuyendo al crecimiento económico, con efectos positivos que superaron con creces los posibles efectos negativos de la reducción en la acumulación de capital, en los que se centraron los análisis anteriores. Tales

políticas siguieron promoviendo la estabilidad política. Los salarios altos y en aumento redujeron la desigualdad e hicieron que los trabajadores no sólo se sintieran más satisfechos sino que también (de acuerdo con los argumentos corrientes relativos al salario de eficiencia) fuesen más productivos, amén de promover relaciones de cooperación entre ellos y las empresas. Las medidas tendientes a limitar la especulación con los bienes raíces (limitando los créditos otorgados a tal fin) pueden verse como parte de una política industrial o como parte de una política de distribución del ingreso. Si por un lado encauzaron los fondos hacia la industria, por el otro restringieron el aumento del precio de la vivienda, en comparación con lo que habría ocurrido de otro modo. Estos aumentos de precios habrían originado ulteriores pedidos de aumentos de salarios y podrían haber tenido efectos particularmente adversos en los sectores más pobres, que a menudo no pueden acceder en tales condiciones a una vivienda adecuada.

Además, las políticas que apuntaron a asegurar la alfabetización general aumentaron la productividad y a la vez promovieron una mayor igualdad. El énfasis en la educación de las mujeres redujo las tasas de fecundidad –mitigando los efectos adversos de la presión demográfica que tanto se hacen sentir en muchos países en desarrollo– y aumentó en forma directa la oferta de mano de obra instruida. La mayoría de los estudios indican que el desempeño salarial de un trabajador está más relacionado con factores ajenos a la escolaridad, como los antecedentes familiares, que a la educación formal. Puede decirse que la educación de las mujeres constituye una forma indirecta, pero de alto rendimiento, de aumentar la productividad de la fuerza laboral.

En Tailandia, un programa puesto en marcha para suministrar créditos al sector rural y que en gran medida estaba motivado por la preocupación frente a las insurrecciones comunistas no sólo promovió la igualdad sino que además parece haber dejado como saldo un rédito económico razonablemente alto. Y en Malasia, medidas que en cualquier otro sitio habrían sido consideradas antidiscriminatorias* no sólo permitieron aprovechar una reserva de talentos antes desaprovechados sino además mantener unida a una nación que ya había revelado su propensión a las luchas interétnicas.

Entre el crecimiento y la igualdad hay una relación positiva. Las altas tasas de crecimiento proporcionaron recursos que pudieron aplicarse a promover la igualdad, y el alto grado de igualdad contribuyó a sustentar esas altas tasas de crecimiento. Esto puede parecer mero sentido común, pero hasta la experiencia del Este asiático el "sentido común" indicaba lo contrario: que el crecimiento genera desigualdad y que la desigualdad es indispensable para el crecimiento.

Crecimiento orientado a las exportaciones

¿Por qué centrarse en las exportaciones? Los países, ¿no deberían producir simplemente los bienes en los que tienen una ventaja comparativa, ya se trate de productos exportables o de sustitutos de los artículos que en ese momento se importan?⁵. El éxito

* El autor se refiere a los planes antidiscriminatorios o de "acción afirmativa" [*affirmative action*] puestos en práctica sobre todo en Estados Unidos para beneficiar a determinados grupos minoritarios. [N. del T.]

⁵ Repárese en que varios de estos países atravesaron una fase de sustitución de importaciones, durante la cual tuvieron gran éxito. Lo que se cuestiona es si dicha fase fue necesaria, si contribuyó al proceso de crecimiento o lo entorpeció, o si fue primordialmente una consecuencia de las doctrinas económicas que estaban de moda a la sazón.

exportador brindó a los gobernantes una forma objetiva de asignar créditos y divisas⁶. Surgen estos dos interrogantes: ¿por qué razón habrían de ser las exportaciones una mejor medida del desempeño que las utilidades? Y esta otra: ¿los mercados están en condiciones de recompensar el éxito apropiadamente sin intervención del Estado?

Al procurar medir el desempeño para determinar a qué empresas deben favorecer con el crédito y otros recursos escasos, los gobiernos enfrentan un problema de información. Todos enfrentan el mismo, pero en el contexto del desarrollo este problema se torna especialmente grave por dos motivos. En primer término, son relativamente pocas las empresas que se dedican a actividades similares, de modo tal que la base de comparación es limitada. En segundo lugar, hay que superar grandes inconvenientes, como las nuevas relaciones con los abastecedores, los nuevos mercados, etcétera. En tales circunstancias, los beneficios inmediatos pueden ser indicadores muy imperfectos del desempeño a largo plazo.

Considérese, por ejemplo, las dos fuentes de los beneficios: los derivados de las exportaciones y los provenientes de las ventas internas. Estos últimos pueden reflejar la eficiencia de la empresa pero también su posición monopólica en la economía. Los beneficios resultantes de la competencia imperfecta en el mercado interno se obtienen, al menos parcialmente, a expensas de los consumidores y no deberían considerarse una ganancia social. En contraste con ello, es más probable que una empresa exitosa en el mercado de exportación sea económicamente eficiente. Sin duda es capaz de comercializar un producto a menor precio que sus competidoras extranjeras, o bien un producto más adecuado al mercado internacional. Es más verosímil que los mercados de exportación sean competitivos, pero aunque no lo sean, eso no es motivo de preocupación: la empresa extrae sus beneficios de consumidores externos. De hecho, desde la perspectiva del país exportador, encontrar un nicho de mercado en el cual sea posible ejercer cierto poder es algo que merece ser recompensado, en lugar de ser condenado.

Las exportaciones traen aparejadas otras ventajas. En los mercados internacionales las empresas aprenden mucho, beneficiándose de los efectos de derrame vinculados con los conocimientos tanto sobre la comercialización como sobre la producción. Por ejemplo, para tener éxito en la fabricación de bienes intermedios hay que producirlos de acuerdo con normas que, en el caso típico, son más rigurosas que las prevalecientes en un país en desarrollo. Esto genera una demanda de laboratorios de pruebas. El reconocimiento de la importancia de tales normas, así como el saber vinculado a la producción de bienes de mejor calidad, tienen consecuencias favorables en una amplia gama de productos. Por lo demás, los contactos establecidos a través de la actividad exportadora pueden ser valiosos cuando la empresa decida entrar en otros mercados afines. Sabrá entonces, digamos, adónde debe dirigirse para adquirir tecnología avanzada.

Desde una perspectiva social, el éxito exportador de una empresa es quizás un mejor indicador que su volumen de ventas en el mercado interno en cuanto a si la

⁶ Estos argumentos no son los suministrados entonces (ni tampoco después) por los funcionarios oficiales, quienes hacían hincapié en las preocupaciones más inmediatas. Por ejemplo, en la posguerra Japón tenía sobrevaluado su tipo de cambio y padecía escasez de divisas. Hasta cierto punto, consideró la promoción de las exportaciones como una manera de compensar las desventajas que sufrían los exportadores a raíz de dicha sobrevaluación del tipo de cambio.

empresa merece o no que se le otorguen más fondos; pero lo cierto es que en general los bancos prefieren prestarles a las empresas que operan con el mercado interno, y ello por una razón muy simple: a los bancos no les inquieta si la empresa obtiene rendimientos sociales o privados, en tanto y en cuanto pueda reembolsar sus deudas. Como los bancos disponen de menor información acerca de los mercados externos, consideran más riesgoso conceder préstamos para proyectos de exportación que para proyectos destinados al mercado interno.

Se ha aducido que la preferencia exportadora manifestada por los gobiernos del Este asiático tuvo como único propósito compensar las desventajas de los aranceles aduaneros y otras restricciones fijadas a las importaciones. Desde este ángulo, el Estado no promovía las exportaciones sino que simplemente procuraba "alcanzar los precios correctos". Sin embargo, ante un examen más atento (y sin entrar en un análisis minucioso de las estadísticas), este argumento parece endeble por dos razones. Primero, se refiere a las exportaciones en su conjunto, tomándolas como promedio; pero lo relevante es el subsidio efectivo otorgado a determinadas exportaciones; si se estimularon ciertas exportaciones y (quizás sin proponérselo) se desalentaron otras, es evidente que el Estado intervino en la asignación de los recursos. Segundo, de hecho el Estado participó en un amplio espectro de actividades, más allá de los subsidios directos, cuyo objetivo era promover las exportaciones.

Actividades de promoción de las exportaciones

Hubo cuatro actividades muy importantes en lo tocante a promover el aumento de las exportaciones: la provisión de infraestructura; el acceso preferencial al capital y las divisas; el desarrollo de los mercados de exportación; y, por último, las normas sobre licencias y otras regulaciones destinadas a mejorar la reputación de las exportaciones del país. Como ya se ha dicho, puede atribuirse el buen funcionamiento de estos mecanismos a las antiguas y estrechas relaciones existentes entre los exportadores y el Estado.

LA PROVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA. Dado que una infraestructura deficiente constituye una barrera importante para el comercio, los gobiernos del Este asiático invirtieron en infraestructura, incluidas buenas instalaciones portuarias y el mejoramiento de los sistemas de transporte a fin de reducir el costo de los embarques al exterior. Pero el transporte no fue el único aspecto de la infraestructura que mereció la atención de las autoridades. Singapur, por ejemplo, se empeñó en lograr un buen abastecimiento de energía eléctrica y un eficaz sistema de telecomunicaciones, vitales ambos para el desarrollo del país como centro financiero.

ACCESO PREFERENCIAL AL CAPITAL Y LAS DIVISAS. La mayoría de los países del Este asiático impusieron algún tipo de restricción financiera, o sea, los mercados de capitales fueron controlados con el objeto de dar a las industrias prioritarias acceso preferente al capital y las divisas (Stiglitz y Uy, 1996). Si bien en ciertos casos el Estado ofreció subsidios (incluida una menor tasa de interés) para alentar la expansión de las industrias favorecidas, la mayor parte de los observadores coinciden en que el acceso al crédito fue mucho más importante.

Los críticos de la forma en que se concedió este acceso plantean el tema de la fungibilidad: ¿qué importancia tiene que el Estado haya suministrado créditos y fondos de inversión a las industrias exportadoras? Dado que el dinero es fungible (intercambiable), los grandes conglomerados podrían simplemente dedicar a otros usos los fondos que se les hubieran asignado para sus exportaciones. Consecuentemente, la financiación de las exportaciones no tendría un gran efecto incremental sobre éstas. Desde dicha perspectiva, la asignación de capital al sector exportador carece de todo efecto marginal: sólo ejerce un efecto inframarginal en las empresas que tienen éxito al exportar. No obstante, esta manera de ver las cosas no tiene en cuenta el proceso mediante el cual se asignan los fondos. Si para juzgar la solvencia del acreedor uno de los criterios empleados es su desempeño exportador en el pasado, las empresas tienen incentivos para aumentar sus exportaciones. Por otro lado, las que tuvieron éxito exportador ya pusieron de manifiesto un conjunto de capacidades; si se correlacionaron dichas capacidades con otras que aumentaban la probabilidad de altos rendimientos marginales de la inversión, el criterio del desempeño exportador puede haber sido un eficaz mecanismo de selección.

DESARROLLO DE NUEVOS MERCADOS DE EXPORTACIÓN. Los problemas de información asociados al desarrollo de nuevos mercados de exportación trascienden las cuestiones de la buena reputación. Uno de ellos, ya apuntado, es que la información tiene la naturaleza de un "bien público"; y como en el caso de otros bienes públicos, hay fuertes argumentos en favor de su provisión por el Estado. Muchas economías del Este asiático hicieron precisamente eso. Por ejemplo, el Consejo de Desarrollo Económico de Singapur tuvo un papel activo en el desarrollo de los mercados externos y se interesó vivamente por establecer qué bienes debían producirse para la exportación. Los ejecutivos de las empresas privadas eran y son invitados a sumarse a los viajes de autoridades oficiales al exterior y se les inculca que entablar buenas relaciones comerciales con otros países las puede beneficiar.

MEJORAR LA REPUTACIÓN DE LAS EXPORTACIONES DEL PAÍS. En la década de 1950 y comienzos de la siguiente, los productos japoneses tenían fama de ser vulgares o de mala calidad. Los posibles compradores norteamericanos y europeos contaban con poca información individual acerca de los productores japoneses y tendían a formular inferencias negativas en lo tocante a cualquier producto. Dado que para una empresa que desea exportar forjarse una buena reputación es oneroso (sobre todo si los consumidores poseen fuertes preconcepciones negativas previas), las empresas carecían de incentivos para mejorar la calidad de sus artículos. El Estado llevó a cabo un esfuerzo concertado para mejorarla y para que las marcas de las empresas japonesas cobraran fama, de modo tal que luego éstas tuvieran incentivos privados para conservar dicha fama. Este es un ejemplo de la interacción existente entre un comportamiento cooperativo y los incentivos individuales. Un proceso semejante tiene lugar ahora en Taiwán, donde el Estado les ofrece a las empresas subsidios para que logren el reconocimiento de sus marcas. El incentivo privado que tendrán para mantener posteriormente su alta calidad tendrá efectos benéficos sobre la reputación de los artículos taiwaneses en general.

Conclusiones

Uno de los motivos para tratar de establecer qué hicieron los gobiernos del Este asiático para alcanzar tasas tan altas de crecimiento es que otros países puedan reproducir su exitoso derrotero. Si imitaran a dichos gobiernos, ¿podrían crecer también a tasas tan rápidas? Muchos países llevaron a cabo políticas similares, por cierto, pero a menudo los efectos fueron más bien adversos que favorables. Crearon bancos de desarrollo sólo para descubrir luego que con ellos se encauzaban los escasos ahorros existentes hacia proyectos de bajo rendimiento, y realizaron inversiones que en lugar de mejorar el bienestar de la población fueron a engrosar los bolsillos de los políticos. El milagro del Este asiático tuvo muchos aspectos: si bien se generaron rentas, se las utilizó para fomentar el crecimiento y no se las disipó en la apropiación ilegal de los funcionarios. El Estado y las empresas cooperaron estrechamente, pero sin entrar en connivencia.

Muchas facetas de esta transformación son explicables, y en la medida en que lo son es dable reproducirlas. Una alta tasa de ahorro genera un alto nivel de crecimiento; asignar los recursos sobre la base de concursos públicos y otras formas de medir el desempeño puede proporcionar grandes incentivos y reducir la magnitud de la corrupción; las políticas igualitaristas, incluida la educación activa, contribuyen a la creación de un medio político y económico más estable y aceleran el crecimiento merced a la mayor productividad de la fuerza laboral. Si el Estado utiliza el mercado y contribuye a crearlo es más probable que logre éxito en la promoción del crecimiento que si intenta reemplazarlo.

¿Qué generalizaciones pueden hacerse a partir de lo expuesto en este artículo? No todas, por cierto, son sostenidas con igual grado de confianza. En algunos casos, los datos y pruebas admiten diversas interpretaciones. No obstante, estas conclusiones se ven avaladas por una combinación de argumentos teóricos y empíricos. En lo que sigue se incluye el análisis de diversas intervenciones en el mercado financiero que sólo se mencionan brevemente, porque en otro lugar nos hemos exployado al respecto (Stiglitz y Uy, 1996). Dado que en los distintos países sus respectivos gobiernos adoptaron políticas algo diferentes, no todos estos enunciados poseen igual validez para todos los países; algunos ni siquiera son aplicables a todos los sectores de un mismo país.

Hemos organizado estas conclusiones en torno de seis temas:

- *Logro de un mejor funcionamiento de la sociedad.* El crecimiento económico requería mantener la estabilidad macroeconómica y política. Las medidas que tendían a una distribución más equitativa del ingreso –y que propugnaban extender la educación básica no sólo a todos los hombres sino también a las mujeres– fomentaban el progreso económico, al alentar la estabilidad política y el comportamiento cooperativo en el sector privado. El resultado fue un mejor clima para los negocios e inversiones y un uso más eficaz de los recursos humanos.
- *Flexibilidad de las políticas públicas.* Las políticas públicas se adaptaron a las cambiantes circunstancias económicas, en lugar de permanecer inmutables. A medida que las economías del Este asiático se fueron tornando más complejas, el Estado tuvo menor necesidad de asumir un papel activo y mayores dificultades para actuar con eficacia en gran escala.

- *Relación entre el Estado y los mercados.* Los gobiernos desempeñaron un papel activo en la creación de instituciones de mercado, como los bancos de desarrollo para créditos de largo plazo y los mercados de capitales para comerciar títulos y acciones, así como en el establecimiento de una infraestructura institucional que permitiese a los mercados operar más eficientemente. Estas instituciones y mercados contribuyeron a asegurar que el alto volumen de ahorro fuera bien invertido. Además, el Estado aplicó su control de los mercados financieros para reencauzar los recursos de modo que estimulara el crecimiento. Es probable que este control haya sido más importante que los subsidios directos o las bajas tasas de interés. El crédito no sólo fue dirigido a las áreas prioritarias, sino que fue sustraído de la especulación con bienes raíces y del sector de bienes duraderos de consumo.

Las medidas tendientes a mejorar la cooperación entre el Estado y las empresas permitieron al Estado diseñar programas que satisficieran las necesidades de la comunidad empresarial, creasen un clima favorable para los negocios y alentasen a las empresas a encaminar sus energías de un modo que contribuyese a obtener altos rendimientos sociales. El hecho de compartir la información mejoró la calidad de las decisiones adoptadas.

Al utilizar, dirigir y suplementar a los mercados en vez de reemplazarlos, en la mayoría de los países del Este asiático el sector privado siguió siendo el centro de la actividad económica; cuando discrepaba con el Estado, se le permitía seguir adelante en la ejecución de sus propias ideas y arriesgar su capital.

- *Promoción de la acumulación del capital físico y humano.* La creación de las instituciones del ahorro postal y de los fondos previsionales dio por resultado un mayor ahorro interno. Al mismo tiempo, las medidas que establecieron regulaciones prudentes (y, en algunos casos, restricciones para el acceso al mercado) fortalecieron la seguridad y solidez de las entidades financieras y promovieron la profundización financiera. Una variedad de programas incrementaron el rendimiento de la inversión privada y facilitaron el desarrollo y transferencia de tecnología; entre ellos cabe mencionar los que promovieron la educación y capacitación, proporcionaron infraestructura y generaron, en la mayoría de los países, un clima receptivo para la inversión extranjera.
- *Modificación de la asignación de los recursos.* Los gobiernos del Este asiático apelaron a las políticas industriales para alterar la asignación de recursos de una forma que estimulase el crecimiento económico. Asumieron un rol empresarial en la identificación de las industrias en las que la investigación y desarrollo rindiese altos dividendos. El apoyo brindado a la industria (por ejemplo con la creación de centros científicos y de investigación y la fijación de normas para el control de calidad) contribuyó a atraer la inversión externa y a alentar a los inversores nacionales. EL hecho de poner el acento en las industrias con fuertes eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante, y con grandes externalidades, puede haber contribuido al crecimiento de largo plazo. En el corto plazo, la falta de rentabilidad no brinda una buena medida del aporte potencial al crecimiento futuro, precisamente porque lo que motiva la intervención del Estado es la discrepancia entre los rendimientos sociales y privados.

Los gobiernos alentaron intensamente la exportación. El desempeño exportador fue el criterio para la asignación del crédito; además, las exportaciones

instaron a la adopción de las normas de calidad internacionales y aceleraron la difusión de la tecnología. Se recurrió ampliamente a los concursos públicos entre exportadores como medio de incentivación; los elementos esenciales de dichos concursos eran la recompensa (en este caso, la asignación del crédito), las reglas (medición del desempeño) y los árbitros (que evaluaban dicho desempeño). En un mundo donde no hay competencia perfecta, estos concursos pueden suministrar fuertes incentivos con escaso riesgo y, si las reglas están bien estipuladas, reducir los abusos burocráticos.

- *Apoyo oficial a la inversión.* Una moderada represión financiera tuvo un efecto positivo en el crecimiento económico. Es probable que también fueran positivos los efectos sobre el ahorro interno y sobre la eficiencia con la que se asignó el capital escaso; los efectos de incentivación positivos pueden haber estado asociados a los concursos en procura del crédito escaso, y el incremento de capital de las empresas y bancos (debido a las menores tasas de interés) aumentó su capacidad para correr riesgos. No menos importantes fueron otros programas estatales que tendieron a una más eficaz diseminación del riesgo dentro de la economía. Esta redujo el costo efectivo del capital, estimulando así la inversión. La intervención oficial en las relaciones económicas internacionales (p.ej., en las negociaciones para adquirir tecnología extranjera, la obstrucción de ciertos movimientos de capital y la insistencia en determinadas transferencias de tecnología como parte de las inversiones extranjeras) probablemente haya fortalecido el interés nacional, promovido la estabilidad económica e incrementado el ahorro.

Ninguna política aislada aseguró el éxito por sí sola; tampoco la ausencia de un único ingrediente podría haber llevado al fracaso. Lo que hubo fue un entrelazamiento de políticas, que variaron de un país a otro, pero todas las cuales compartían algunos de las características que hemos destacado: los gobiernos intervinieron activamente en los mercados, utilizándolos, complementándolos, regulándolos y hasta creándolos, pero sin reemplazarlos. Generaron un clima en el cual los mercados podían prosperar. Promovieron las exportaciones, la educación y la tecnología; alentaron la cooperación con la industria y entre las empresas y sus trabajadores, sin dejar por ello de estimular la competencia.

Quizás el verdadero milagro del Este asiático haya sido político más que económico. ¿Por qué emprendieron los gobiernos estas políticas? ¿Por qué los políticos o funcionarios no las tergiversaron en beneficio personal? También en este punto la experiencia del Este asiático tiene muchas enseñanzas para impartirnos, en particular en lo tocante al uso de los incentivos y del diseño organizacional del sector público tendiente a aumentar la eficiencia y reducir la posibilidad de la corrupción. El reconocimiento de las fallas institucionales e individuales dio origen a una flexibilidad y una capacidad de respuesta que, en definitiva, son las que constituyen las raíces mismas de un éxito sostenido.

Traducido por Leandro Wolfson

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS (a)

- AGRAWAL, P., GOKARN, S., MISHRA, V., PARIKH, K., y SEN, K. (1992): "Learning from Tigers and Cubs.". Discussion paper, Indira Gandhi Institute of Development Research, Bombay (mimeo).
- ALAM, M. S. (1989): *Governments and Markets in Economic Development Strategies*. New York, Praeger Publishing.
- AMSDEN, Alice H. (1989): *Asia's Next Giant*. New York, Oxford University Press.
- AOKI, Masahiko (1988): *Information, Incentives, and Bargaining in the Japanese Economy*. Cambridge, U.K., Cambridge University Press.
- ARNOTT, Richard, GREENWALD, Bruce, y STIGLITZ, Joseph E. (1993): "Information and Economic Efficiency", NBER Working Paper 4533. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass. (mimeo).
- ARNOTT, Richard, y STIGLITZ, Joseph E. (1991): "Moral Hazard and Non-Market Institutions: Dysfunctional Crowding Out or Peer Monitoring", *American Economic Review* 81 (marzo), 179-90.
- ARROW, Kenneth (1962): "Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention", en NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH: *The Rate and Direction of Inventive Activity, Economic and Social Factors*. Princeton, N.J., Princeton University Press.
- ARROW, Kenneth, y DEBREU, Gerard (1954): "Existence of Equilibrium for a Competitive Economy", *Econometrica*, 22, 265-90.
- CARROLL, Chris, WEIL, David N., y SUMMERS, Lawrence H. (1993): "Savings and Growth: A Reinterpretation" Trabajo presentado en el Carnegie-Rochester Public Policy Conference, Bradley Policy Research Center, Rochester, N.Y., abril 23-24 (mimeo).
- DASGUPTA, Partha, y STIGLITZ, Joseph E. (1988): "Learning by Doing, Market Structure and Industrial and Trade Policies". *Oxford Economic Papers*, 40, 246-68.
- GREENWALD, Bruce, y STIGLITZ, Joseph E. (1986): "Externalities in Economies with Imperfect Information and Incomplete Markets". *Quarterly Journal of Economics* 101 (mayo), 229-64.
- GREENWALD, Bruce, y STIGLITZ, Joseph E. (1988): "Pareto Inefficiency of Market Economies: Search and Efficiency Wage Models". *American Economic Review* 78(72), 351-55.
- GREENWALD, Bruce, y STIGLITZ, Joseph E. (1992): "Information, Finance, and Markets: The Architecture of Allocative Mechanisms". *Journal of Industrial and Corporate Change* 1(1), 37-63.
- ITO, Motoshige, Kiyono, Kazuhiko, OKUNO-FUJIWARA, Masahiro, y SUZUMURA, Kotaro (1984): "Economic Analysis of Industrial Policy". *Kikan Gendai Keizai (Contemporary Economy)*. Tokio.
- JOHNSON, Chalmers H. (1982): *MITI and the Japanese Miracle*. Palo Alto, Calif., Stanford University Press.
- KIM, Jung, y LAU, Lawrence J. (1993): "The Sources of Economic Growth of the East Asian Industrialized Countries". Trabajo presentado a la Conference on the Economic Development of Republic of China and the Pacific Rim in 1990 and Beyond, Stanford University, Calif. (mimeo).
- KOMIYA, Ryutaro, OKUNO, Masahiro, y SUZUMURA, Kotaro (eds.) (1988): *Industrial Policy of Japan*. San Diego, Academic Press.
- KRUGMAN, Paul (1994): "The Myth of Asia's Miracle". *Foreign Affairs* 73 noviembre-diciembre, 62-78.
- KUZNETS, Simon (1955): "Economic Growth and Income Inequality". *American Economic Review* 45(1), 1-28.
- LAU, Lawrence J. (1990): *Models of Development: A Comparative Study of Economic Growth in South Korea and Taiwan*. San Francisco, Institute for Contemporary Studies Press.
- MURPHY, K. M., SHLEIFER, A., y VISHNY, R. W. (1989): "Industrialization and the Big Push". *Journal of Political Economy* 97(5), 1003-26.
- NALEBUFF, Barry, y STIGLITZ, Joseph E. (1983): "Prizes and Incentives: Towards a General Theory of Compensation and Competition". *Bell Journal*, 14(1), 21-43.
- OKIMOTO, Daniel (1989): *Between MITI and the Market*. Palo Alto, Calif., Stanford University Press.
- PACK, Howard, WESTPHAL, L. E. (1986): "Industrial Strategy and Technological Change". *Journal of Development Economics* 22, 87-128.
- ROSENSTEIN-RODAN, P. N. (1943): "Problems of Industrialization in Eastern and South Eastern Europe". *Economic Journal* 53, junio-setiembre, 202-11.
- SOLOW, Robert M. (1957): "Technical Change and the Aggregate Production Function". *Review of Economics and Statistics* 39, agosto, 312-20.
- STIGLITZ, Joseph E. (1974): "Theories of Discrimination and Economic Policy", en George M. VON FURSTENBERG y otros (eds.): *Patterns of Racial Discrimination*. Lexington, Mass., D.C. Heath.
- STIGLITZ, Joseph E. (1985): "Credit Markets and Control of Capital". *Journal of Money, Banking and Credit* 17(1), 133-52.
- STIGLITZ, Joseph E. (1987): "On the Microeconomics of Technical Progress", en Jorge M. KATZ (ed.): *Technology Generation in Latin American Manufacturing Industries*. New York, Macmillan Press.
- STIGLITZ, Joseph E. (1988): "Technological Change, Sunk Costs, and Competition", en Martin Neil BAILY y Clifford WINSTON (eds.): *Brookings Papers on Economic Activity*, 3 (special issue on Microeconomics): 883-947, Washington, D.C.: Brookings Institution.
- STIGLITZ, Joseph E. (1989): "Markets, Market Failures, and Development", *American Economic Review* 79(2), 197-203.

- STIGLITZ, Joseph E. (1990a): "On the Economic Role of the State", en A. HEERTJE (eds.): *The Economic Role of the State*. Oxford, U.K., Basil Blackwell and Bank Insinger de Beaufort NV.
- STIGLITZ, Joseph E. (1990b): "Peer Monitoring and Credit Markets". *World Bank Economic Review* 4(3), 351-66.
- STIGLITZ, Joseph E. (1991a): "The Invisible Hand and Modern Welfare Economics", en D. VINES y A. STEVENSON (eds.): *Information, Strategy and Public Policy*. Oxford, U.K., Basil Blackwell.
- STIGLITZ, Joseph E. (1991b): "Social Absorption Capability and Innovation". Trabajo preparado para el Korean Development Institute 20th Anniversary Symposium, Seúl, junio (mimeo).
- STIGLITZ, Joseph E. (1994a): "The Role of the State in Financial Markets", en Michael BRUNO y Boris PLESKOVIC (eds.): *Proceeding of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1993*, Washington, D.C., World Bank.
- STIGLITZ, Joseph E. (1994b): *Whither Socialism?* Cambridge, Mass., MIT Press.
- STIGLITZ, Joseph E., y UY, Marilou (1996): "Financial Markets, Public Policy, and the East Asian Miracle". *World Bank Research Observer* 11(2), 249-76.
- STIGLITZ, Joseph E., y WEISS, Andrew (1983): "Incentive Effects of Termination: Applications to the Credit and Labor Markets". *American Economic Review* 73, diciembre, 912-27.
- VOGEL, Ezra F. (1991): *The Four Little Dragons: The Spread of Industrialization in East Asia*. Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- WADE, Robert (1990): *Governing the Market: Economic Theory and the Role of the Government in East Asian Industrialization*. Princeton, N.J., Princeton University Press.
- WORLD BANK (1993): *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. New York, Oxford University Press.
- YOUNG, Alwyn (1993): "Lessons from the East Asian NICs: A Contrarian View". NBER Working Paper 4482. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass (mimeo).
- YOUNG, Alwyn (1995): "Growth without Scale Effects". NBER Research Working Paper 4211. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass. (mimeo).

(a) La expresión "mimeo" incluida en algunos asientos bibliográficos indica que la obra en cuestión tal vez no esté disponible en los sistemas bibliotecológicos corrientes.

RESUMEN

El rápido crecimiento económico de ocho países del Este asiático, conocido a menudo como "el milagro del Este asiático", plantea dos cuestiones: ¿qué políticas y otros factores contribuyen a dicho crecimiento? ¿Pueden otros países en desarrollo replicar esas políticas a fin de promover un crecimiento igualmente rápido? Este artículo, basado en estudios de casos, datos econométri-

cos y teoría económica, ofrece una lista de ingredientes que contribuyeron a esas experiencias exitosas. Pero señala además que es la combinación de todos esos ingredientes –muchos de los cuales incluyen un conjunto de intervenciones gubernamentales coordinadas– y no la consideración de cada uno de ellos por separado lo que puede explicar estas experiencias exitosas.

SUMMARY

The rapid economic growth of eight East Asian economies, often called the "East Asian miracle", raises two questions: What policies and other factors contributed to that growth? Can other developing countries replicate those policies to stimulate equally rapid growth? This article, based

on case studies, econometric data, and economic theory, offers a list of the ingredients that contributed to that success. But it is the combination of these ingredients, many of which involve government interventions acting together, that accounts for East Asia's success.

REGISTRO BIBLIOGRÁFICO

STIGLITZ, Joseph E.

"Algunas enseñanzas del milagro del Este asiático". *DESARROLLO ECONOMICO – REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES* (Buenos Aires), vol. 37, Nº 147, octubre-diciembre 1997 (pp. 323-349).

Descriptores: <Economía política> <Política económica> <Crecimiento> <Mercado> <Estado> <Este asiático>.