



 **realidad  
económica**

Nº 330 • AÑO 49

16 de febrero al 31 de marzo de 2020

ISSN 0325-1926

Páginas 35 a 66

---

SECTOR AUTOMOTOR

## El desarrollo de la industria automotriz asiática a través de la Sociología del Desarrollo. Estudios de casos comparados

---

Bruno Pérez Almansi\*

\* Licenciado en Sociología de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Candidato a magíster en Sociología Económica del Instituto de Altos Estudios Sociales dependiente de la Universidad Nacional de San Martín (IDAES-UNSAM) y a doctor en Desarrollo Económico de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con sede en IDAES-UNSAM. Investigador del Departamento de Economía Política del Centro Cultural de la Cooperación (CCC), Av. Corrientes 1543, C1042AAB, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. [brunopalmansi@gmail.com](mailto:brunopalmansi@gmail.com)

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: marzo de 2019

ACEPTACIÓN: septiembre de 2019



## Resumen

El presente trabajo se propone el estudio del desarrollo del sector automotor en cuatro países asiáticos a través del marco analítico de la Sociología del Desarrollo. Para este fin se realizó, en primera instancia, una revisión del surgimiento de dicha escuela de pensamiento. Luego, y a partir de este marco teórico, se efectuó la reconstrucción de los procesos de desarrollo sectorial de cuatro casos de éxito relativo en el despliegue de su industria automotriz: Japón, Corea del Sur, Taiwán y China. A su vez, para poder realizar una investigación acabada de los mismos, se vincularon las características particulares del sector automotor de cada país con las formas de desarrollo en el conjunto de sus economías. De dicho modo, en base a estos análisis, se compararon los distintos casos, estableciendo similitudes, diferencias, conclusiones integradoras y nuevos interrogantes.

**Palabras clave:** Industria automotriz – Asia – Desarrollo económico – Política industrial – Sociología Económica del Desarrollo

## Abstract

The development of the Asian automotive industry through Sociology of Development. Case studies compared

The present article proposes the study of the development of the automotive sector of four Asian countries through the analytical framework of the Sociology of Development. For this purpose, a review of the emergence of this school of thought was carried out in the first instance. Then, from this analytical framework, the reconstruction of the sectoral development processes of four cases of relative success of its automotive industry, which are Japan, South Korea, Taiwan and China, was carried out. At the same time, to be able to carry out a finished investigation of them, the particular characteristics of the automotive sector of each country were linked to the forms of development of their economies. In this way, based on these analyzes, the different cases were compared, establishing similarities, differences, integrating reflections and new questions.

**Keywords:** Automotive Industry - Asia - Economic Development - Industrial Policy - Economic Sociology of Development

## Introducción

**E**l presente trabajo se propone el estudio del desarrollo del sector automotor de cuatro países asiáticos a través del marco analítico de la Sociología del Desarrollo. Se entiende que esta perspectiva teórica brinda herramientas para analizar las distintas experiencias de desarrollo económico entre países de industrialización tardía de la periferia, y pone especial atención en las particulares formas que adquiere la acción económica como resultado de las relaciones entre Estado y capital. A su vez, incorpora aspectos nodales desplegados por los sociólogos del desarrollo latinoamericanos de los tempranos sesenta, tales como el rol de los actores, las relaciones sociales y los modelos de intervención estatal en la explicación del (sub)desarrollo.

De esta forma, a través de dicha perspectiva, se pretende dilucidar las particularidades de cuatro casos de éxito relativo en el despliegue de su industria automotriz, los cuales son Japón, Corea del Sur, Taiwán y China<sup>1</sup>. Se entiende que en estas trayectorias de desarrollo tardío tuvieron especial relevancia las formas de vinculación entre los empresarios y el Estado, tal como lo expusieron los autores de la Nueva Sociología del Desarrollo, por lo cual el presente artículo se propone examinar este aspecto pero a nivel sectorial, a partir de las empresas y empresarios del rubro automotor.

Para dicho fin, se realizó, en primera instancia, una revisión del surgimiento de la Sociología del Desarrollo y la Nueva Sociología del Desarrollo. Con ese objetivo, se remarcaron los principales aportes de la Escuela Estructuralista de la CEPAL y se destacó cómo estas ideas fueron reapropiadas por los nuevos sociólogos del de-

---

<sup>1</sup> Los casos de Japón, Corea del Sur y Taiwán son elegidos por haber sido los primeros en dicho continente en desarrollar su sector automotor. El caso de China fue posterior, pero se lo incluye debido a la gran trascendencia que este país está teniendo en el mercado mundial.

sarrollo a partir del planteamiento de sus ejes conceptuales centrales, así como también sus principales obras y autores.

De esta manera, a partir de dicho marco analítico, se propusieron las siguientes preguntas: ¿en qué momento histórico se produjo el *take-off* de la industria automotriz de estos países? ¿Cuál fue la política industrial en el sector automotor? ¿Qué rol cumplieron las llamadas “burocracias estatales”? ¿Su planificación e intervención en el sector fue determinante para el desarrollo industrial? ¿Esas metas se cumplieron como fueron diseñadas? ¿Cuáles eran las características de los actores sociales en el sector? ¿Qué posición en la Cadena Global de Valor (CGV) ocupó cada uno de ellos? De esta forma, para avanzar en la respuesta a estos interrogantes se debieron vincular las características particulares del sector automotor de cada país con las formas de desarrollo en el conjunto de sus economías, estableciendo similitudes y diferencias entre dichos casos<sup>2</sup>.

## La relación entre Estado y empresarios desde la Sociología del Desarrollo

A pesar del divorcio entre la Sociología y la Economía durante gran parte del siglo XX, en América Latina prosperó una prolífica escuela de científicos sociales dedicados a estudiar el desarrollo en los países de la región. Se trata del estructuralismo latinoamericano que nació a partir de las propuestas realizadas por Raúl Prebisch desde el surgimiento de la CEPAL, en 1948, y los primeros autores de dicho organismo internacional<sup>3</sup>. El objetivo inicial de estos trabajos era, desde la región, sortear la especialización y la heterogeneidad estructural propia del subdesarrollo de la periferia para avanzar en la diversificación y la homogeneidad estructural de las economías del centro (Serrani, 2012).

---

<sup>2</sup> Cabe aclarar que otros aspectos explicativos del desarrollo de dichos países han quedado en un segundo plano debido a que excede los objetivos del trabajo. En este sentido, se mencionará brevemente el contexto geopolítico del momento de despegue de cada uno de los países, pero sin profundizar en el involucramiento de ellos en el mismo. De forma similar, si bien el trabajo se centra en la ejecución de políticas por parte de la burocracia estatal, tampoco se desarrollará de forma extendida la formación de cada uno de los gobiernos y los conflictos de clase en cada caso debido a que superaría la amplitud del presente trabajo.

<sup>3</sup> Entre ellos se puede nombrar a Furtado, Medina Echavarría, Noyola Vázquez, Ahumada, Pinto y Sunkel.

Luego, en las décadas de 1980 y 1990, un nuevo campo de estudio de la economía a partir de las ciencias sociales surgió a raíz de lo que se denominó Nueva Sociología del Desarrollo (Serrani, 2012). Autores como Amsden, Schneider, Silva y Chibber, entre otros, recuperaron la fructífera línea de investigación abierta en los tempranos sesenta por los sociólogos del desarrollo latinoamericanos, y generaron un nuevo espacio de encuentro para pensar el rol de los actores, las relaciones sociales y los modelos de intervención estatal en la explicación del subdesarrollo (Castellani y Strauss, 2012). Para examinar los factores que obstaculizan el desarrollo en la periferia, estos teóricos dejaron de lado tanto la concepción fordista-keynesiana, propia de las economías industrializadas de mercado del centro, como la matriz centro-periferia del estructuralismo latinoamericano y pusieron especial atención en las específicas formas que adquiere la relación entre Estado y empresarios (Serrani, 2012). Su mayor preocupación estuvo en analizar distintas experiencias de industrialización tardía de la periferia, para encontrar particularidades que permitieran explicar por qué países con similares características estructurales desplegaron procesos de desarrollo tan disímiles y con resultados tan diferentes.

Así, pusieron especial atención en las particulares formas que adquiere la acción económica como resultado de las relaciones Estado-capital: lograr autonomía estatal versus sucumbir a la penetración de los intereses empresarios en el funcionamiento de la burocracia estatal. Para ello, recuperan las nociones neomarxistas de la autonomía relativa del Estado y las weberianas respecto a la importancia de las capacidades burocráticas estatales. De este modo, dichos autores se alejaron de la teoría económica *mainstream* que analiza la acción económica en términos de individuos dotados de una racionalidad ligada a la maximización de utilidades, al entenderla, principalmente, a partir de su vinculación con el Estado (Serrani, 2012).

En este sentido, dentro de este grupo se pueden encontrar diversos autores y conceptos, tales como Johnson (1982) sobre el “Estado desarrollista” de Japón durante el siglo XX; Sikkink (1991, 1993) acerca de los gobiernos desarrollistas de América Latina a través del análisis de sus políticas comparadas; Weiss (1998) y sus trabajos sobre la “capacidad transformativa” e “interdependencia gobernada”; Amsden (1989) con su estudio de Corea del Sur y el concepto de “reciprocidad”;

Evans (1995) y sus nociones de “enraizamiento” y “autonomía enraizada”; Schneider (1999) planteando diversos aspectos positivos en la organización multisectorial y el gran tamaño de las empresas en base a los casos del sudeste asiático; o Chibber (2002, 2003) sobre los aparatos burocráticos apropiados, agencias hacedoras de políticas coordinadas y densos lazos con el sector industrial.

De tal modo, en base a este último corpus teórico, se analizará la trayectoria de la industria automotriz en cuatro casos específicos de desarrollo tardío de Asia. En este recorrido, se hará especial hincapié en la relación entre el Estado y los empresarios del sector automotor a partir de las políticas industriales hacia dicho complejo y, en base a ello, se intentará comprender la importancia y capacidad de dichas b en el desarrollo de sus industrias automotrices. No obstante, a pesar de adoptar este enfoque analítico, también se cuestionará la idea difundida sobre el poder de estos Estados desarrollistas, su independencia de los intereses de los distintos grupos sociales de cada país y el cumplimiento de sus objetivos en sus intervenciones económicas.

## Japón

El caso japonés fue el primero de los países bajo estudio en desplegar su política industrial. Ohno (2006) sostiene que la misma comienza en la época denominada La Restauración Meiji, en 1868, a partir de la búsqueda de la modernización del país y la apertura social y económica a los países occidentales. Se afirma que el rol central en el proceso de industrialización fue llevado a cabo por grandes grupos empresariales conocidos como *zaibatsu*<sup>4</sup>, los cuales fueron apoyados por el Estado y lograron su máximo apogeo al finalizar la Segunda Guerra Mundial (Correa Restrepo, 2016).

Para estudiar el *milagro* económico japonés, Chalmers Johnson (1982) se centró en el análisis del Ministry of International Trade and Industry (MITI), al entender que las implicancias de sus intervenciones fueron decisivas para la trayectoria eco-

---

<sup>4</sup> En el período anterior al comienzo de la Segunda Guerra Mundial, los *zaibatsu*, grandes grupos empresariales controlados por poderosas familias, dominaban la economía japonesa. Los denominados “cuatro grandes grupos” eran Mitsubishi, Mitsui, Sumitomo y Yasuda (Jensana, 2004).

nómica de dicho país. Según el autor, el caso japonés se había convertido en uno de los mejores ejemplos de cómo una economía capitalista dirigida estatalmente podía tener éxito en sus estrategias de crecimiento económico. Identificaba como uno de sus rasgos más importantes que en la década del 30 se formó un cuerpo económico de funcionarios colegiados profesionalmente para gestionar las políticas públicas, lo cual había facilitado la emergencia de una poderosa elite burocrática, altamente calificada y especializada, impulsora de lo que denominó como un *Estado desarrollista*, en contraposición del *Estado regulador*, propio de la experiencia liberal norteamericana. Esta élite burocrática tuvo como finalidad responder a los intereses nacionales de modernización tecnológica e industrialización acelerada de la economía. Para tal fin, creó un sistema institucional que habilitó un virtuoso círculo de relaciones público-privadas para direccionar los esperados rendimientos industriales (Serrani, 2012).

Según Johnson (1982), la implementación de la política industrial japonesa moderna comenzó en la década de 1920, con la introducción en Japón del concepto de *racionalización industrial*. Éste se basó en la racionalización industrial alemana, la cual se centró en la innovación tecnológica, la instalación de las máquinas y equipos más modernos y medidas generales para aumentar la eficiencia. A su vez, los japoneses siguieron el ejemplo alemán de fomento estatal a cárteles, y concluyeron en que la racionalización implicaba una reducción de la competencia. De esta forma, aunque en el sector de las empresas pequeñas y medianas hubo una severa competencia, las autoridades entendieron que entre las grandes empresas se debía constituir un *oligopolio cordial* (cordial oligopoly) (Johnson, 1982).

Asimismo, se elaboraron planes para el control de las empresas, la implementación de los principios de gestión científica, mejoras en las finanzas industriales, estandarización de productos, simplificación de los procesos de producción y subsidios para apoyar la producción y el consumo de bienes de fabricación nacional. Grandes líderes empresariales se involucraron en estas actividades de planificación y recibieron diversos beneficios estatales. Por otro lado, la racionalización implicó recortes salariales, reducción del empleo y jornadas de trabajo más extensas, por lo cual, según Johnson (1982), las firmas pertenecientes a los *zaibatsu* fueron las mayores beneficiarias de dichas políticas.

En lo referente al sector automotor, durante la década de 1920 y principios de 1930, el mercado japonés estaba dominado por las filiales locales de Ford y General Motors (Holweg, 2007). En 1936 se dictó la Ley de Manufactura Industrial de Automóviles que consistía en que para poder fabricar vehículos y camiones el gobierno debía otorgar licencias específicas. De esta forma, el Estado le concedió dichos permisos a Nissan<sup>5</sup> y Toyota<sup>6</sup> únicamente, y a partir de allí una serie de beneficios en materia de impuestos y restricciones a las importaciones. Éstas fueron las primeras legislaciones dirigidas a empresas industriales en particular, las cuales se fundamentaban como necesidades de defensa nacional (Johnson, 1982).

A pesar de la derrota de Japón en la Segunda Guerra Mundial, el nuevo contexto internacional fue favorable para el país en diversos aspectos. De un lado, el inicio de la Guerra Fría condujo a que Estados Unidos utilizara el potencial industrial de Japón con el fin de fortalecer su posición militar frente a la Unión Soviética en una región en disputa (Collantes, 2008). Además, abrió sus mercados a las exportaciones industriales de Japón y permitió una política de protección gubernamental frente a las empresas extranjeras (Collantes, 2008). Por otro lado, Estados Unidos culpó a los *zaibatsu* de haber fomentado la participación de Japón en la guerra, por lo cual impulsó su desintegración y división de forma tal que se configuraron nuevos grupos empresariales más pequeños llamados *keiretsu*<sup>7</sup> (Jensana, 2004). Según Johnson (1982, p. 268), “en el período de posguerra, las reformas introducidas por la administración de ocupación de los Estados Unidos modernizaron las empresas de *zaibatsu*, liberándolas de su anterior dominio familiar”. Este autor sostiene que se eliminaron los elementos “rentistas” y se alentó a los gerentes “emprendedores”

---

<sup>5</sup> El grupo Nissan es parte del segundo grupo de *zaibatsu*, posterior al crecimiento de las cuatro principales familias. Sus negocios iniciales giraron en torno a la comercialización inmobiliaria, de seguros, la pesca y la minería (Jensana, 2004).

<sup>6</sup> Por el contrario, Toyota no perteneció a ningún grupo *zaibatsu*. En sus inicios, constituyó una empresa textil fundada por el hijo de un campesino, Sakichi Toyoda. Luego, dicha firma se reconvirtió a la producción de automóviles, promovida por el gobierno japonés en base a los conflictos militares con China (Holweg, 2007).

<sup>7</sup> De todas formas, en el marco de la Guerra Fría, Estados Unidos disminuyó las regulaciones en su socio, Japón, y estos grupos volvieron a fortalecerse (Jensana, 2004).

y calificados, tanto para que asumieran el control de las empresas establecidas como para promover nuevas.

A su vez, durante esta etapa, Toyota comenzó a practicar las formas de producción en pequeños lotes, conocidas como *just in time*. Alterando la lógica convencional de la producción en masa, llegó a producir una considerable variedad de automóviles en volúmenes comparativamente bajos y a un costo competitivo. Para 1950 toda la industria automotriz japonesa estaba produciendo a un ritmo más veloz que la producción de Estados Unidos. Así, gradualmente, Toyota fue encontrando caminos para combinar las ventajas de la producción de lotes pequeños con economías de escala (Holweg, 2007).

Este proceso se desplegó en combinación con un desarrollo original en el sistema de proveedores: las empresas clientes fabrican productos terminados ensamblando varias partes y los proveedores entregan dichas piezas en el marco de una relación comercial a largo plazo. A partir de esta vinculación, una empresa cliente puede mantener canales de información sobre la capacidad del proveedor para cumplir con la calidad y plazos de entrega, lo cual le permite reducir los costos de transacción y producción. A su vez, dicho sistema permite la transferencia de tecnología entre cada parte a través del intercambio mutuo de una amplia gama de información. Estas relaciones a largo plazo resultaron individual y colectivamente beneficiosas tanto para el cliente como para el proveedor, y fortalecieron aún más el sistema automotor japonés (Matussra et al., 2003).

A partir de la entrada de Japón en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en 1964 el país logró mayores facilidades para invertir y llevar operaciones a Corea del Sur, Taiwán y el resto del sudesde asiático. A su vez, se llevó a cabo una apertura limitada, liberando mercados en los cuales las empresas japonesas dominaban más del 50%, donde el proveedor era solamente el Estado o donde no existía ese mercado específico (Johnson, 1982).

Durante dicho período, las empresas automotrices estadounidenses –que ya tenían balances comerciales negativos con Japón debido a las altas tarifas y a las di-

ficultades por colocar sus productos en el mercado japonés<sup>8</sup>– comenzaron a interesarse en tener socios locales. El grupo Mitsubishi, fundado en 1870 por un descendiente de una familia samurái, fue uno de los *zaibatsu* más poderosos de Japón. Debido a ello pudo convertirse en el socio dominante (65%) en una empresa conjunta con Chrysler Corporation, por lo que los concesionarios de Chrysler comenzaron a vender el pequeño automóvil de Mitsubishi en el mercado estadounidense (Angresano, 1989). Luego, Isuzu aceptó formar otra empresa conjunta con General Motors, aunque en este caso el MITI intervino reescribiendo el acuerdo para garantizar que General Motors no obtuviera el control de la compañía de propiedad conjunta (Johnson, 1982). Lo curioso de este proceso es que el mismo no fue planificado ni avalado por el MITI en un principio, ya que los planes de éste para la industria automotriz eran estimular a solo dos líderes nacionales (Nissan y Toyota). Sin embargo, los mismos grupos empresarios que habían sido protegidos y fomentados por el MITI, como Mitsubishi e Isuzu, se vieron fuera del negocio automotriz y desafiaron a la burocracia formando dichos *joint-ventures* (Johnson, 1982).

De todas formas, en la década de 1960, el MITI siguió promoviendo la industria automotriz, principalmente en base a créditos subsidiados. A partir de mediados de 1970, dicho sector llegó a su madurez y comenzó a ser competitivo internacionalmente (Sumimaru y Saiful, 1994). Su capacidad fue creciendo de tal modo que durante la década de 1970 su participación en el mercado mundial fue desplazando a las marcas estadounidenses, y se ubicó en el podio de la producción automotriz global (Holweg, 2007). Esta trayectoria fue tan sorprendente que se elaboraron diversas hipótesis sobre sus causas, entre las cuales Holweg (2007) destaca: las ventajas de costos, la suerte<sup>9</sup>, el apoyo estatal, la cultura japonesa, el uso de automatización avanzada, entre otras. Sin embargo, más allá de las discusiones sobre la influencia específica de cada uno de estos factores en el éxito del desarrollo de la industria automotriz japonesa, que exceden los límites de este trabajo, queda claro que, efectivamente, dicho sector se logró desenvolver con tal éxito que llegó a disputarle el liderazgo mundial a las empresas estadounidenses, así como tam-

---

<sup>8</sup> Los mismos eran demasiado grandes y caros para el mercado japonés.

<sup>9</sup> Japón tenía autos de bajo consumo cuando llegó la crisis energética en la década de 1970.

bién que el apoyo gubernamental –y específicamente del MITI– formó parte de este extraordinario progreso de la industria automotriz japonesa.

A partir de las décadas de 1980 y 1990, con el establecimiento de la internacionalización de la industria japonesa, se debilitó la fuerza del papel del MITI. Dicho proceso surgió como un resultado de la creciente participación de las exportaciones e importaciones en el PIB japonés, la inversión extranjera directa de las empresas nacionales, y la entrada de empresas extranjeras en el mercado japonés. La internacionalización redujo la fuerza de los instrumentos de política del MITI, en particular porque las transnacionales japonesas podían eludir el control de dicho órgano gubernamental a través de la expansión en el extranjero. En segundo término, se dio lugar a disputas comerciales entre Japón y los países occidentales, las cuales no solo han implicado la oposición a la rápida expansión de las exportaciones de las empresas japonesas, sino también a la imposición de requisitos para la reforma de la estructura industrial japonesa. Esto debilitó la disposición del MITI a utilizar sus instrumentos de política (Matussra et al., 2003).

## Corea del Sur

El proceso de desarrollo japonés fue uno de los primeros efectos del conflicto en la región entre las potencias mundiales. Luego, dichos resultados se replicaron en la industrialización coreana y taiwanesa, las cuales, además del apoyo de Estados Unidos, contaron con el respaldo de Japón, que crecía a medida que aumentaba su peso regional e internacional (Arrighi, 1997).

Al respecto del caso coreano, Alice Amsden (1989), una de las autoras de la Nueva Sociología del Desarrollo, estudió su proceso de industrialización a partir de observar las relaciones entre Estado y capital en base al análisis de los programas de promoción industrial en las décadas de 1960 y 1970. Según argumenta la autora, estos solo podían cumplir con sus objetivos de largo plazo si los funcionarios del elenco estatal, que eran los encargados de diseñar las políticas industriales, se aseguraban de que los empresarios destinaran correctamente las inversiones

recibidas. De ese modo, Amsden acuñó la noción de “reciprocidad”<sup>10</sup> (*reciprocity*), la cual comprende una relación jerárquica unilateral en la que los protagonistas oficiales procuran obtener de las empresas el comportamiento deseado (Serrani, 2012).

Desde una posición diferente, el sociólogo Vivek Chibber (2005) afirma que el modelo estatista de Corea del Sur se desarrolló en base a una alianza entre los *managers* y la clase capitalista, y la orientación de su economía hacia el crecimiento de las exportaciones. El autor sostiene que este proceso estuvo centralmente impulsado por una burguesía industrial que se alió a las principales firmas japonesas<sup>11</sup>, aprovechando las oportunidades que les representaba la apertura del mercado de Estados Unidos. Sin embargo, para poder sobrevivir en los competitivos mercados de Occidente, las empresas coreanas necesitaron de la ayuda del Estado, lo cual se llevó a cabo durante la dictadura de Park<sup>12</sup> (1963-1979) (Chibber, 2005).

Siguiendo a este autor, la posibilidad de acumulación mediante las exportaciones estableció un modelo económico que favoreció en primera instancia a la burguesía industrial. Estas condiciones hicieron que la misma apoyara al Estado desarrollista y no que este último se haya impuesto ante los empresarios. Sin embargo, Chibber (2005) no deja de señalar el gran poder estatal, el cual fundamenta a partir de una estructura institucional coherente, así como también del control

---

<sup>10</sup> Dicho proceso comprende cuatro pasos: 1) que las firmas receptoras de los subsidios supieran explícitamente el rendimiento industrial esperado estatalmente; 2) que haya capacidad de supervisión por parte del funcionariado estatal de la evolución del rendimiento industrial de los agentes privados; 3) que exista capacidad de aplicar sanciones desde el Estado ante el incumplimiento por parte de los empresarios; 4) la aplicación de control social sobre el rendimiento estatal frente al comportamiento empresarial.

<sup>11</sup> La asociación de empresarios coreanos fue quien presionó al gobierno para entablar mejores relaciones con Japón. Muchos de estos eran industriales y uno de sus mayores impulsores fue el CEO de Samsung (Chibber, 2005).

<sup>12</sup> Según Chibber, el plan inicial de Park no era un modelo orientado hacia la exportación, sino más bien uno similar a la ISI, sin embargo, ante el fracaso del plan inicial y por impulso de la burguesía industrial, luego se orientó la economía hacia la exportación.

sobre las finanzas luego de la nacionalización de los bancos y la regulación del mercado de capitales. Es decir que el autor acuerda con el “consenso” sobre el Estado desarrollista en Corea del Sur, aunque pone en duda la completa autonomía del mismo en relación a su clase capitalista, conformando así una visión de un Estado con un poder un poco más limitado.

Ahora bien, ¿cómo intervino dicho Estado desarrollista en la industria automotriz coreana? La historia de sector automotor en Corea se remonta a la década de 1930, cuando, bajo el gobierno colonial japonés, existían agencias para Ford y General Motors y algunos talleres de mantenimiento eran operados por los japoneses (McDermott, 1995). Sin embargo, el impulso principal para el desarrollo llegó mucho más tarde y el papel del Estado en este proceso fue significativo. Este último intervino ampliamente en la asignación de recursos y los programas de inversión fueron coordinados estrechamente por el gobierno sobre la base de las prioridades designadas en el plan de desarrollo. Se realizaron inversiones en una serie de institutos de investigación y desarrollo relacionados con la industria, además de fomentar la agrupación mediante el establecimiento de centros industriales construidos en torno a instalaciones técnicas y educativas (Porter, 1990). Además, el Estado también buscó asegurar los mejores términos para las licencias de tecnología extranjera en las industrias elegidas, lo que redujo el costo de obtener tecnología y aceleró el proceso mediante el cual las empresas coreanas desarrollaron su propia capacidad tecnológica (Erdogdu, 2000).

Como parte del primer plan quinquenal de desarrollo socioeconómico del gobierno, en 1962 se promulgó la Ley de Protección de la Industria del Automóvil para promover la fabricación de automóviles al facilitar empresas conjuntas con productores japoneses. A través de esta legislación, el gobierno prohibió las importaciones de automóviles terminados y aplicó tarifas arancelarias favorables para los componentes importados para el ensamblaje (McDermott, 1995). La primera planta de ensamblaje fue establecida en 1963 por Saenara Motor Company con un préstamo de US\$ 3,5 millones y asistencia técnica de Nissan. En 1967, ésta se convirtió en Daewoo Motor Company (Morales, 1994).

El evento clave durante el segundo plan quinquenal, en términos de la industria del automóvil, fue la formación –en 1967– de Hyundai Motors, una subsidiaria del *chaebol*<sup>13</sup> más grande de la época que tuvo un papel prominente en el desarrollo del sector. De esta forma, Hyundai Motors comenzó a ensamblar en 1968 con la cooperación técnica de Ford (McDermott, 1995). Sin embargo, la firma coreana rápidamente desarrolló su independencia productiva y tecnológica, distinto al caso de las otras principales compañías automotrices, como Daewoo Motors (bajo el control de General Motors) y Kia Motors (ensambladora de distintas empresas transnacionales) (Jeong, 2004)<sup>14</sup>.

En 1969, el gobierno anunció el Plan de Promoción Básica de la Industria Automotriz, con el objetivo de acelerar la fabricación nacional completa de autos estándar pequeños y ampliar el contenido nacional. Se proporcionaron exenciones arancelarias para las materias primas utilizadas en las piezas y componentes de producción local y se alentó la inversión en elementos funcionales tales como motores, transmisiones y ejes. Además, se otorgaron préstamos preferenciales a empresas que tenían inversiones en la fabricación de piezas y componentes (Morales, 1994).

Luego de la crisis del petróleo en la década de 1970, el gobierno adoptó el Plan de Promoción de Automóviles a Largo Plazo (1974) dirigido al desarrollo de modelos locales con mayor contenido nacional. Para profundizar esta estrategia se continuó promoviendo el desarrollo de la industria proveedora, a la vez que, para mejorar la calidad de la producción de piezas y aumentar la competitividad de sus exportaciones, el Estado fomentó las fusiones y empresas conjuntas. En 1978, designó a ciertas empresas como receptoras de préstamos con intereses bajos destinados a la transferencia de tecnología. A través de estas políticas, el gobierno creó una base de proveedores autónomos que tenían acceso a asistencia financiera y de

---

<sup>13</sup> Grandes conglomerados empresariales insertos en diversas actividades y dominados por familias. Al respecto, cabe mencionar que las cinco firmas productoras de autos pertenecían a los *chaebols* más grandes previamente a la crisis financiera de 1997. Estos eran: Hyundai (el más grande), Samsung (el segundo), Daewoo (el tercero), Kia (el sexto) y Ssangyong (el séptimo) (Jeong, 2004).

<sup>14</sup> Jeong (2004) sostiene que eso permite comprender una trayectoria más exitosa de Hyundai frente a sus competidores.

investigación normalmente disponible solo por asociación con un fabricante de automóviles (Morales, 1994).

Sin embargo, a pesar de los distintos proyectos de integración de la producción nacional, la industria automotriz no avanzó exactamente en esa dirección. Biggart y Guillén (1999) sostienen que Corea nunca desarrolló en gran medida su eslabón autopartista debido a que los mayores beneficios de las políticas industriales estuvieron principalmente orientados hacia los grandes *cheabols* (Hyundai, Daewoo o Kia), los cuales mayormente ensamblaban partes importadas. Cuando se llevó a cabo la política de apertura exportadora, solo estas grandes empresas estaban en condiciones de realizarlo. A pesar de que se reconocía que gran parte de la capacidad de la industria japonesa provenía de las redes dentro del sector automotriz, las autoridades coreanas fallaron en establecer vínculos estrechos entre las ensambladoras y empresas pequeñas y medianas de autopartes. Además, las relaciones verticales dominadas por las terminales automotrices generaron pocas vinculaciones virtuosas con el resto de las empresas en la cadena de producción (Biggart y Guillén, 1999).

En 1980, a partir de la segunda ola de aumentos de los precios del petróleo, la industria automotriz coreana atravesó una severa crisis que determinó el redireccionamiento de sus políticas (Green, 1992). Así, se estableció que el principal problema para Corea era su limitado mercado interno, que no era lo suficientemente grande para hacer viable la producción de automóviles en las plantas existentes. Por lo tanto, como primer paso, el gobierno trató de eliminar lo que consideraba una excesiva competencia y duplicación costosa al reducir el número de ensambladores de automóviles. El segundo paso consistió en políticas de *upgrading* ya que en 1980 la producción coreana de autos era, según los estándares estadounidenses, tecnológicamente obsoleta, con poca potencia, subequipada, carente de terminaciones e incapaz de cumplir con las normas de emisiones de los Estados Unidos (Green, 1992).

De este modo, la primera compañía en plegarse a las políticas de actualización tecnológica fue Hyundai. Ésta negoció un amplio acuerdo con la japonesa Mitsubishi según el cual la última brindaba asistencia técnica en el diseño y la fabricación

del motor, el tren de potencia y el sistema de control de emisiones. Como parte del acuerdo, Mitsubishi Motor Company y Mitsubishi Corporation compraron cada una el 5% de Hyundai Motor Company (HMC). De esta forma, en 1986 Hyundai comenzó a exportar el pequeño y económico Excel al mercado estadounidense, el cual obtuvo un gran éxito. Al año siguiente, Daewoo y Kia también empezaron a vender sus productos a Estados Unidos, y así Corea del Sur fue ganando una importante presencia en ese país (Green, 1992).

Por otro lado, aunque el mercado automotriz coreano se abrió oficialmente a las importaciones en 1987, los volúmenes de importación siguieron siendo muy pequeños. Durante años, los compradores de bienes importados fueron vistos como desleales al país y aquellos que querían comprar un automóvil importado fueron sometidos con frecuencia a una investigación fiscal para averiguar cómo podían permitirse ese “lujo” (Morales, 1994).

Según Erdogdu (2000), el apoyo del Estado coreano a la industria del automóvil ha sido bien orientado y continuo. Para crear una ventaja comparativa a lo largo del tiempo, el gobierno coreano protegió la industria del automóvil en las primeras etapas de su desarrollo, lo cual indujo la expansión de la producción nacional y, junto con ella, el aprendizaje que redujo los costos. De forma similar, Green (1992) sostiene que el éxito del sector automotor coreano se debe a dos procesos independientes. El primero consiste en los cambios en la estructura de la industria automotriz internacional de 1980, con el declive de las firmas de Occidente, que crearon la oportunidad para un nuevo participante. El segundo fue el desarrollo en Corea del Sur de un estado burocrático, intervencionista, capaz, orientado hacia el desarrollo, que trabajó con grandes conglomerados emprendedores y agresivos, tripulados por una fuerza laboral disciplinada y bien entrenada.

La crisis financiera de 1997 fue un parteaguas en la trayectoria económica de Corea. Así, los *cheabols* que se habían expandido geográficamente y hacia nuevos negocios, colapsaron, mientras que aquellos que se habían centrado en la innovación de sus actividades, sobrevivieron. Tal es el caso de Hyundai, la única firma automotriz coreana que sobrepasó la crisis y se siguió desarrollando posteriormente (Jeong, 2004). Por el contrario, Kia declaró su bancarrota debido a su alto endeu-

damiento y Hyundai la adquirió. Daewoo, que también quebró durante la crisis, fue comprada por General Motors. A su vez, Ssangyong fue vendida a la empresa pública multinacional china Shanghai Automotive Industries. Samsung comenzó desarrollar una parte de su negocio en el rubro automotor a través de un acuerdo con Renault. Además, en el segmento de autopartes también se llevó a cabo un fuerte proceso de fusiones y adquisiciones. Es decir que la crisis económica en la industria automotriz se superó a partir de un proceso de concentración y extranjerización del sector, lo que dejó a Hyundai como el único campeón nacional. A partir de allí, las compañías automotrices se recuperaron y aumentaron su producción gracias a las exportaciones. Así consiguieron, para 2013, que Corea del Sur sea el quinto país con más unidades producidas y Hyundai la quinta mayor automotriz del mundo en ventas (Parc, 2014).

## Taiwán

Otro autor que se puede enmarcar dentro del campo de la Sociología del Desarrollo es Robert Wade, quien analiza el desarrollo de Taiwán a partir del legado del colonialismo japonés. Luego de vencer a China en 1895, Japón se apoderó de Taiwán y ejerció allí un colonialismo distinto a los desplegados por las naciones occidentales. Se llevó a cabo una reforma agraria y se entregaron las tierras a productores locales, a la vez que se plantearon aumentos de productividad de la tierra, aunque no con una lógica extractivista de recursos, sino para establecer canales de provisión duraderos de los que dependía Japón. De esta forma, debido a un control casi total de las firmas japonesas de la economía, no se desarrolló una gran clase capitalista local taiwanesa y se dio lugar a una mayor igualdad y distribución del ingreso entre las clases (Wade, 1990).

En 1949, se llevó a cabo un enfrentamiento entre el Partido Comunista y el nacionalista Kuomintang en China, que acabó con la derrota y retirada de estos últimos. De ese modo, encabezados por su líder Chiang Kai-Shek, los nacionalistas se instalaron en la isla de Taiwán, todavía parte de China. Allí, con Japón derrotado luego de la Segunda Guerra Mundial y al no haber una base social fuerte ni movimientos políticos, el ejército del Kuomintang logró imponerse sin mayores dificultades, con lo cual heredó la estructura productiva establecida por Japón en la isla. A su vez,

como en el caso coreano, Estados Unidos apoyó financiera y militarmente a esta Taiwán nacionalista frente a los avances comunistas de China y la Unión Soviética.

A partir de este devenir, Taiwán comenzó su proceso de industrialización fuertemente motorizado por el Estado a través de empresas públicas en sectores como combustibles, productos químicos, minería, metalmecánica, fertilizantes, alimentos, textiles (Wade, 1990). Al igual que Corea, tuvo una etapa de sustitución de importaciones en la década de 1950, la cual fue financiada, en gran parte, por un tipo de cambio apreciado y una producción agrícola muy productiva. Según Wade (1990), esta fase fue clave para la expansión de las exportaciones durante la próxima década.

El desarrollo de la industria automotriz de Taiwán se puede dividir en tres etapas distintas. La primera comenzó en 1953, cuando se instaló la primera firma de automóviles, una empresa privada, familiar, que se estableció con un fuerte apoyo norteamericano. Luego, una segunda fase se puede ubicar desde 1960 hasta 1977, cuando las empresas locales se asociaron con japonesas para producir automóviles (Wade, 1990). En estas primeras etapas los burócratas económicos de Taiwán siguieron una estrategia de sustitución de importaciones destinada a promover el desarrollo de la industria local. La misma se centró en las restricciones a la importación de automóviles fabricados con el fin de proteger el mercado interno de los ensambladores y productores de partes con sede en Taiwán (Arnold, 1989)<sup>15</sup>.

En la tercera etapa (1977-1986), el gobierno avanzó hacia una política orientada a la exportación para el sector. Se vinculó la sustitución de importaciones a la promoción de exportaciones con la mejora planificada de la estructura industrial de Taiwán. Con este fin, las autoridades invitaron a corporaciones multinacionales a participar de un proyecto llamado la Gran Planta de Automóviles (*Big Auto Plant*). En el mismo, las empresas extranjeras serían socias de una empresa estatal que

---

<sup>15</sup> Sin embargo, cabe destacar que, durante este mismo período, la burocracia económica había otorgado una alta prioridad a la promoción de las exportaciones de textiles, productos químicos, plásticos y otras manufacturas de valor agregado. De hecho, en comparación con estas industrias favorecidas, la automotriz figuraba mucho menos entre las prioridades económicas y la asignación de recursos del Estado (Arnold, 1989).

tendría una capacidad de producción anual de 200.000 automóviles. Al vincular las operaciones nacionales con los principales productores internacionales de automóviles, la burocracia económica esperaba alcanzar transferencias tecnológicas hacia los productores locales y una considerable ingeniería mecánica con un efecto multiplicador que mejoraría la estructura industrial general de Taiwán, una de las principales preocupaciones de la política pública durante la siguiente década (Arnold, 1989). A su vez, con su nueva política industrial el gobierno se dispuso a establecer una base sólida para el sector automotriz de Taiwán mediante el fomento de una industria doméstica de autopartes competitiva en base a exportaciones.

Dicho cambio de estrategia puso en aviso a los fabricantes de automóviles de Taiwán con el objetivo de obtener mayores tasas de contenido local y buscar la transferencia de tecnología y la cooperación con los productores extranjeros de automóviles (Arnold, 1989). Sin embargo, según diversos autores como Arnold, Wade y Biggart y Guillén, el proyecto de la Big Auto Plant naufragó. Arnold (1989) fundamenta este revés a partir de polemizar con las explicaciones que sostienen la gran capacidad de intervención económica del Estado taiwanés. De esta forma, afirma que, en la formulada para el sector automotor existieron variadas inconsistencias y poca efectividad en la implementación de las políticas públicas evidenciadas, principalmente, en el fracaso de dicho proyecto. Según el autor, la inconsistencia fue producto de la rivalidad entre el Ministerio de Asuntos Económicos y el Consejo Económico de Planeamiento y Desarrollo, y plantea sus dudas ante la imagen de efectividad y homogeneidad de la burocracia estatal taiwanesa. De todas formas, según Arnold (1989) y Wade (1990), el plan de la Gran Planta de Automóviles tuvo un efecto indirecto en los productores privados y las ensambladoras, al generarles tal temor que comenzaron a invertir en mejorar su competitividad y complejizar tecnológicamente sus operaciones.

Luego de este devenir se profundizaron las políticas de mayores permisos y las destinadas a afianzar el vínculo entre las ensambladoras locales y las empresas japonesas (Wade, 1990), aunque tuvieron un muy bajo rendimiento en la exportación de autos terminados (Biggart y Guillén, 1999). Así, se conservó una estructura de empresas y productores locales que actualmente producen autos de marcas extranjeras, aunque ninguna empresa de vehículos taiwanesa ha podido instalarse

internacionalmente con su propia marca. No obstante, distinta fue la trayectoria de la industria de componentes y autopartes, donde sí se desarrolló un sector competitivo internacionalmente. Ello se contrapone con la trayectoria de Corea, en donde se realizó una especialización en la producción y exportación de autos terminados. Al respecto, Biggart y Guillén (1999) subrayan que la producción de autocomponentes comenzó siendo llevada a cabo por empresas familiares pequeñas y medianas –que eran la base de la economía taiwanesa a mediados del siglo XX<sup>16</sup>–, en asociación con capitales japoneses, en un principio, y en las últimas décadas con mayor importancia de la inversión china en dicho sector (Yusuf et al., 2004).

## China

Por último, el caso de China tiene importantes diferencias con los anteriores. Desde la Revolución de 1949 hasta la muerte de su líder, Mao Zedong, y el advenimiento de Deng Xiaoping al poder a fines de 1978, este país fue un enemigo ideológico de Estados Unidos. Durante esta etapa, las autoridades comunistas desarrollaron sus primeras plantas automotrices con el apoyo de la Unión Soviética, produciendo mayoritariamente camiones y vehículos de carga (Eun y Lee, 2002; Wan-Wen, 2011)<sup>17</sup>. A partir de allí, se abrieron una gran cantidad de fábricas, aunque, según Eun y Lee (2002), la mayoría de ellas operaban con una gran ineficiencia y producían un mínimo número de unidades.

A fines de 1970, tras el ascenso de Deng Xiaoping al gobierno, comenzó la transición de una economía socialista planificada a una de mercado. El nuevo líder representaba a la vieja facción que había criticado la ortodoxia maoísta y proponía una visión pragmática del desarrollo de China (López Villafañe, 2016). Dicho proceso comprendió la apertura al comercio y la inversión internacional, la liberalización de precios internos, la creación de zonas económicas especiales con diversos beneficios para las inversiones externas, entre otras reformas económicas. A su

---

<sup>16</sup> Ésta es otra diferencia con Corea del Sur, donde existían grandes conglomerados empresarios, los cuales desarrollaron los grandes emprendimientos de fabricación y ensamble de automóviles.

<sup>17</sup> El uso de automóviles para pasajeros era visto como un lujo burgués por lo cual la producción de los mismos era casi nula (Wan-Wen, 2011).

vez, a partir de éstas, los gobiernos provinciales y municipales tuvieron mayor autonomía para tomar decisiones sin el temor de ser acusados de tomar un camino “capitalista” (Wan-Wen, 2011)<sup>18</sup>. Así, muchos Estados locales eligieron la industria automotriz como un medio para desarrollar sus regiones o departamentos, de manera tal que se llevó a cabo un gran aumento en el volumen de producción, y un incremento en la gama de productos (Oliver et al., 2009).

A su vez, los líderes y planificadores industriales centraron su estrategia en la modernización tras décadas de aislamiento y producción centralmente planificada (Morgan, 1995). Las calles urbanas y caminos rurales de China estaban poblados por vehículos ineficientes, poco atractivos y confiables, diseñados a principios de la década de 1960 o incluso previamente. Por lo tanto, se permitió un gran aumento de importaciones de vehículos que mejoraron las capacidades de transporte del país.

En la década de 1980, y con mayor profundidad en la de 1990, China comenzó a desplegar su política industrial. En el sector automotor eso estuvo asociado a la limitación de unos pocos *joint-ventures* entre empresas estatales chinas y extranjeras, los cuales eran controlados por las primeras. Kyung-Min Nam (2011) sostiene que la política de *joint-venture* con multinacionales del sector automotor se realizó para sustituir bienes importados por producción local de vehículos de pasajeros y para que las empresas chinas desarrollasen capacidades productivas y tecnológicas a partir del aprendizaje de sus pares extranjeras. En una primera instancia, los automóviles chinos comenzaron a producirse sin priorizar su calidad ya que el objetivo principal era el desarrollo y autoabastecimiento del gran mercado interno y, en menor medida, la exportación. A su vez, el tamaño de dicho mercado les permitió a las autoridades chinas presionar a las empresas multinacionales para que cedieran tecnología a cambio de acceso al mismo.

En un principio, estas empresas estatales estaban controladas por el gobierno central, pero a partir de la década de 1990 y como continuación de las políticas de

---

<sup>18</sup> Por ello, según Wan-Wen (2011), al analizar en China la competencia y autonomía incrustada de la burocracia económica se obtiene una imagen extremadamente diversa debido a su escala y complejidad.

descentralización, la gran mayoría pasaron a ser administradas por los Estados provinciales o locales (Wan-Wen, 2011). Al respecto, Thun (2006) sostiene que el gobierno municipal de Shanghai es el único Estado de desarrollo local, porque utiliza un modelo de política industrial similar al de Asia oriental para impulsar su plan de localización. Shanghai fue la base industrial más grande de China durante la era de la economía planificada, bajo la estrecha atención y supervisión del gobierno central, por lo cual tenía poca autonomía local pero construyó una amplia burocracia económica de la que carecían el resto de los Estados locales a principios del período de postforma (Wan-Wen, 2011).

En 2002, China se unió a la Organización Mundial del Comercio (OMC) y desde allí se tomaron varias medidas para abrir el mercado, incluidas las reducciones arancelarias y la eliminación de los requisitos de contenido local. Estas acciones rápidamente impulsaron el crecimiento del mercado automotor chino. Así, el gobierno continuó recurriendo a la industria automotriz para impulsar el crecimiento en el conjunto de la economía, incluyendo una variedad de sectores básicos y relacionados con el servicio tales como maquinaria, caucho, petroquímicos, electrónica, textiles, distribución en el mercado secundario y servicios de reparación de automóviles (Oliver et al., 2009).

En esta nueva etapa, algunas empresas locales empezaron a desarrollarse en mayor medida. Los dos casos más notorios son Chery Automobile Company de Wuhu y Geely de Taizhou. Ellas fueron, respectivamente, clasificadas como el cuarto y el séptimo mayor grupo de autos en China, en 2007. En Wuhu, Anhui, el jefe municipal (secretario del Partido Comunista Chino) fue el iniciador y presidente de Chery, mientras que en Zhejiang la empresa privada Geely también se estableció con cierto apoyo del gobierno local. Ambas comenzaron sin licencias de producción estatal y fueron asistidas por sus gobiernos locales en la solicitud al gobierno central para obtenerlas (Wan-Wen, 2011). De esta forma, la industria automotriz de China ha experimentado una expansión masiva desde que se introdujeron las reformas económicas. Este sector no solo se ha convertido en el mayor contribuyente al valor agregado del sector manufacturero del país, sino que, además, China se ha convertido en el mayor productor de vehículos a nivel mundial a partir de 2008, y llegó a triplicar la producción de Estados Unidos en 2016 (ver **gráfico 2**). Al res-

pecto, Li et al. (2015) identifican cuatro características importantes en la evolución de la industria automotriz de este país en los últimos años: la diversificación impulsada por el aumento de la demanda del mercado y la mejora tecnológica; el surgimiento y crecimiento de empresas privadas nacionales como jugadores activos; la integración en los mercados globales y su aumento en la inversión externa e interna que generó competencia y profundización tecnológica; y el surgimiento de la innovación local apoyada por incentivos y subvenciones del gobierno.

De esta forma, podemos observar una serie de diferencias en la trayectoria de China en relación al resto de los países analizados. Entre éstas se pueden mencionar: su oposición a Estados Unidos luego de la Segunda Guerra Mundial, su sistema político comunista, su gran extensión y la autonomía de sus regiones, la importancia de las empresas estatales en la industria automotriz y un despegue posterior al del resto de los casos en ese sector. Sin embargo, ello no impidió su vertiginoso ascenso a fines del siglo pasado, que la llevó a establecerse como la líder en la producción mundial de vehículos, con planes y esfuerzos por dominar el mercado a través de una profundización en la innovación tecnológica del sector y del desarrollo de sus propias firmas.

## Reflexiones finales

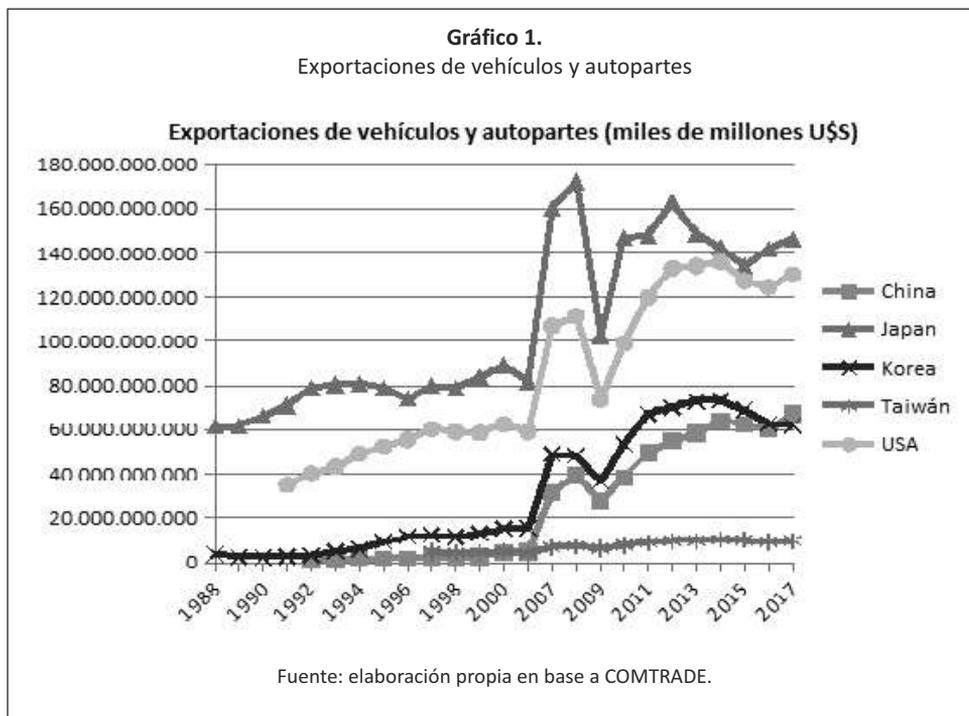
Al principio del trabajo se han destacado algunos conceptos centrales del corpus teórico de la Nueva Sociología del Desarrollo, enfatizando en que para explicar los factores que obstaculizan el desarrollo en la periferia esta escuela presta especial atención a las específicas formas que adquiere la relación entre Estado y empresarios. De este modo, a partir de esa perspectiva, se han analizado cuatro casos de desarrollo del sector automotriz en países de industrialización tardía de Asia, algunos de los cuales fueron estudiados por los autores de esta corriente teórica. En base a ello, y a modo de resumen, se sistematizaron los aspectos principales de dichos procesos en el siguiente cuadro:

**Cuadro 1.**

**Resumen de las características principales de los casos estudiados**

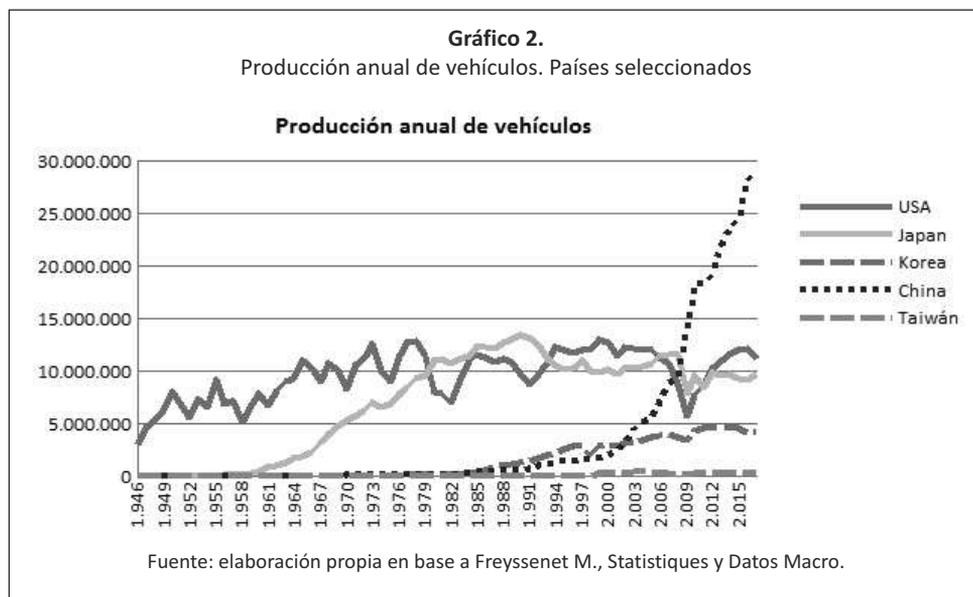
País	Período de desarrollo de la industria automotriz	Principales políticas públicas en el sector	Agencias gubernamentales relevantes para el sector	Posición ocupada en la cadena de valor	Características de los principales actores locales	Rol de las empresas transnacionales en el sector
Japón	1930-1950: industrialización previa a la Segunda Guerra Mundial	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley de Manufactura Industrial de Automóviles: otorgamiento de licencias específicas del gobierno.</li> <li>- Beneficios en materia de impuestos y restricciones a las importaciones</li> </ul>	Ministry of International Trade and Industry (MITI)	Fuerte presencia tanto en el eslabón terminal como en la autopartista	Campeones nacionales que provienen de los grandes conglomerados empresariales zaibatsu/keiretsu (salvo Toyota)	Acuerdos de cooperación con empresas de Estados Unidos entre 1920 y 1940
	1950-1970: primera etapa de fomento a la industria y expansión acelerada	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollo del just in time y sistemas de proveedores</li> <li>- Créditos subsidiados</li> <li>- Expansión económica en la región</li> <li>- Apertura limitada de mercados</li> </ul>				
	1970-1980: internacionalización en base a altos niveles de competitividad internacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoyo a la internacionalización de la industria</li> </ul>				
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inversiones en institutos de I+D</li> <li>- Fomento de centros industriales</li> </ul>				
Corea del Sur	1960-1986: industrialización por sustitución de importaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Búsqueda de los mejores términos para las licencias de tecnología extranjera</li> <li>- Ley de Protección de la Industria del Automóvil: facilitar importaciones de automóviles terminados y tarifas arancelarias favorables para los componentes importados para el ensamblaje</li> <li>- Plan de Promoción Básica de la Industria Automotriz: exenciones arancelarias para las materias primas utilizadas en las piezas y componentes de producción local, fomento a la inversión en elementos funcionales y préstamos preferenciales a la fabricación de piezas y componentes</li> <li>- Plan de Promoción de Automóviles a Largo Plazo: promoción a la industria proveedora a través de préstamos con intereses bajos y asistencia para la transferencia de tecnología</li> </ul>	Korea Trade Promotion Corporation, y luego Korea Trade-Investment Promotion Agency (KOTRA), Ministry of Trade, Industry and Energy (MOTIE)	Eslabón terminal	Campeones nacionales que provienen de los grandes conglomerados empresariales cheabols	Convenios y asociaciones con empresas de Estados Unidos y Japón entre 1960 y 1990. A partir de la crisis de 1997, mayor presencia de empresas extranjeras en la industria automotriz (excepto en Hyundai)
	1986-1997: fase de expansión con exportaciones automotrices a mercados occidentales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reducción del número de ensambladoras</li> <li>- Políticas de upgrading</li> <li>- Fomento a las exportaciones y apertura a las importaciones</li> </ul>				

Cuadro 1 (cont)						
Resumen de las características principales de los casos estudiados						
Pais	Periodo de desarrollo de la industria automotriz	Principales políticas públicas en el sector	Agencias gubernamentales relevantes para el sector	Posición ocupada en la cadena de valor	Características de los principales actores locales	Rol de las empresas transnacionales en el sector
Taiwán	1953-1977: industrialización por sustitución de importaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Restricciones a la importación de automóviles</li> <li>- Asociación de empresas locales con japonesas</li> <li>- Promoción de exportaciones con mejora planificada de la estructura industrial</li> </ul>	Ministerio de Asuntos Económicos, Consejo Económico de Planeamiento y Desarrollo	Empresas de autopartes y componentes	Pequeñas y medianas empresas familiares de autocomponentes y productoras locales que producen/ensamblan vehículos de marcas extranjeras	Asociación con empresas japonesas durante la década de 1960. Luego, productores de automóviles locales con licencias de marcas extranjeras o participación de estas en los paquetes accionarios de las empresas taiwanesas
	1977-1986: promoción a las exportaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Big Auto Plant: invitación a corporaciones multinacionales a participar de empresas conjuntas como socias de una empresa estatal planificada</li> <li>- Políticas de mayores permisos</li> <li>- Fomento al vínculo entre las ensambladoras locales y las empresas japonesas</li> </ul>				
China	1986 en adelante	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reformas económicas: apertura al comercio y la inversión internacional, liberalización de precios internos, creación de zonas económicas especiales</li> </ul>	Estados provinciales o locales	Fuerte presencia tanto en el eslabón terminal como en la autopartista	Empresas estatales provinciales o locales y productores privados locales en los últimos años	Joint-ventures entre empresas estatales chinas y multinacionales a partir de 1980
	1980-2000: comienzo de política industrial de economía de mercado	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fomento a la formación de joint-ventures entre empresas estatales chinas y extranjeras con transferencia de tecnología</li> <li>- Reducciones arancelarias y eliminación de los requisitos de contenido local</li> </ul>				
	2000 en adelante: acelerada expansión de la industria	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mayor integración en las CGV</li> <li>- Innovación local apoyada por incentivos y subvenciones del gobierno</li> </ul>				



A su vez, a partir de la observación de las exportaciones de vehículos y autopartes (**gráfico 1**) y de la producción anual de vehículos (**gráfico 2**) de los países seleccionados y de Estados Unidos, podemos visualizar algunas de las características de los procesos mencionados anteriormente. En principio, nos permite comprender la importancia de estos mercados en comparación con una potencia industrial como la del país americano, y se pueden observar los distintos momentos históricos de despegue de dichas industrias. Al respecto, se destaca el fuerte impulso del sector automotor chino a partir del siglo XXI, el cual llegó a producir 29.015.434 vehículos en 2017, un 259% de lo fabricado por Estados Unidos (11.189.985).

Los momentos de despegue de estas industrias estuvieron asociados a los distintos contextos históricos y geopolíticos en los que se llevaron a cabo, los cuales,



a su vez, comprendieron a las alianzas internacionales que sustentaron cada proceso. Así, podemos destacar que el comienzo del desarrollo del sector automotor en Japón empezó en la etapa previa a la Segunda Guerra Mundial, pero su ascenso definitivo se produjo luego de la misma, al contar con el apoyo de Estados Unidos en el marco de la Guerra Fría. Luego, de forma similar, Corea y Taiwán obtuvieron el respaldo de esta potencia mundial. Por su parte, China fue enemigo de Estados Unidos durante el período maoísta, al conformar el bloque comunista junto a la Unión Soviética. Sin embargo, a partir de las reformas económicas, dicha relación comenzó a cambiar y China mostró una mayor apertura a los capitales extranjeros y una creciente inserción en el sistema económico mundial.

Asimismo, en relación a los alineamientos internacionales se pueden destacar las asociaciones de las firmas automotrices de los países estudiados con las extranjeras. Las primeras vinculaciones registradas se llevaron a cabo entre empresas europeas y de Estados Unidos con japonesas, aunque luego estas últimas lo hicieron con otras de Corea, Taiwán y China, donde cumplieron un rol similar al de las firmas occidentales, es decir que permitieron a las empresas locales el acceso a

mercados externos de alta competencia, así como también transferencias tecnológicas y técnicas. A su vez, se puede subrayar que Japón y Corea del Sur se enfocaron en mayor medida en desarrollar sus propias empresas locales antes que *joint-ventures*, en cambio China sí se enfocó en la promoción de asociaciones de capitales extranjeros con empresas estatales.

Por otro lado, a partir de la comparación de estas trayectorias, se pueden señalar algunas características de los actores intervinientes en el sector automotor de cada país. Así, se destaca que en Japón y Corea se desarrollaron grandes empresas nacionales que formaron marcas exitosas internacionalmente y con gran capacidad de inserción en el mercado mundial. A su vez, salvo el caso de Toyota, la gran mayoría de estos *campeones nacionales* provienen de los grandes conglomerados empresariales de dichos países, es decir, de los *zaibatsu/keiretsu* de Japón y de los *chaebols* de Corea. En cambio, en Taiwán las mismas son, en su origen, pequeñas y medianas empresas familiares de autocomponentes y firmas locales que producen vehículos de marcas extranjeras. En China, las mismas son, en su mayoría, empresas estatales gestionadas por los Estados regionales o municipales, aunque en las últimas décadas están emergiendo firmas privadas locales.

Finalmente, cabe destacar que en los cuatro casos de estudio se distingue un fuerte despliegue de política industrial para impulsar el sector, la cual fue, en un principio, de carácter proteccionista –en línea con el modelo de sustitución de importaciones– y luego se orientó a la exportación, con mayores grados de apertura comercial aunque sin abandonar completamente los controles al comercio. Además, se puede advertir que en las últimas décadas estas políticas se encuentran mayormente dirigidas a aumentar la inversión en investigación y desarrollo (I+D) y a promover innovaciones tecnológicas. A su vez, se considera relevante que en los casos de Japón, Corea del Sur y Taiwán la dirección de la política industrial se realizó desde una elite burocrática centralizada, pero en China, debido a su extensión y complejidad, la misma se desarrolló descentralizadamente a partir del período de apertura y reformas. Por lo cual, en este último caso dichas intervenciones difieren dependiendo del Estado local que las lleve a cabo, de manera tal que se puede establecer que China carece de un tipo de burocracia económica central e integrada.

Asimismo, en relación con la política industrial y las burocracias estatales que la implementaron, resulta interesante destacar que, si bien se afirma la importancia de dichas intervenciones económicas para el impulso de las industrias, también se puede observar que en diversos momentos estos planes no se llevaron a cabo de la forma planificada por los funcionarios gubernamentales. De este modo, por ejemplo, pudimos ver que el proyecto del MITI en Japón, que consistía en establecer a Nissan y Toyota como los únicos *campeones nacionales*, fue desafiado por los mismos grupos empresarios que habían sido protegidos y fomentados por el organismo, como Mitsubishi e Isuzu, los cuales lograron ingresar al mercado automotriz a pesar de los planes estatales. Por su parte, en Corea, diversas políticas estuvieron orientadas a desarrollar una industria integrada con mayores proveedores nacionales, sin embargo, dicho propósito no se logró y se constituyó a las terminales ensambladoras como las firmas más importantes del país, con un escaso grado de interacción con proveedores locales. Por otro lado, en Taiwán, los proyectos más ambiciosos para fomentar el sector automotriz no se lograron, tal como lo demuestra el fracaso de la Big Auto Plant. No obstante, la industria de componentes y autopartes logró desarrollarse con éxito y acceder a mercados internacionales. En el caso de China, aún es difícil realizar este análisis debido a la descentralización de su política industrial y su cercanía en el tiempo pero de todos modos se puede establecer que, a grandes rasgos, sus planes de constituirse en el líder del mercado automotriz mundial en base a la innovación tecnológica y los altos niveles de producción estarían teniendo los resultados esperados.

De este modo, a partir del examen de los planes estatales y sus resultados, se pueden plantear matices a las lecturas de estas intervenciones en la economía, y sostener que las mismas no se cumplieron en su totalidad ni en la dirección exacta en la cual fueron planteadas. A su vez, se puede establecer que las burocracias estatales de los Estados desarrollistas tampoco tuvieron una absoluta capacidad de disciplinamiento de los sectores empresarios en la industria automotriz. No obstante, cabe destacar que, aunque estos objetivos no se cumplieron totalmente, igualmente se produjeron impactos relevantes sobre la estructura productiva de estos países.

De esta forma, el presente artículo pretende realizar aportes a los estudios comparativos de las trayectorias de desarrollo económico en la periferia, analizando específicamente un sector industrial de relevancia. Así, se intentó responder a los interrogantes planteados al principio del trabajo. Sin embargo, otras preguntas que se desprenden de lo analizado quedan pendientes para próximos estudios. Al respecto, cabe cuestionarse acerca de la lógica de las empresas estadounidenses en los *joint-ventures* con las firmas de estos países. Por ejemplo, ¿qué las motiva a realizar dichas asociaciones si después pierden parte de sus mercados? Por otro lado, podríamos preguntarnos por qué otras experiencias de desarrollo del sector automotor de la región asiática, tales como India, Malasia y Tailandia, tuvieron un menor éxito relativo que las examinadas. Asimismo, se considera que otro campo de estudio puede desprenderse del análisis del impacto de las experiencias de apertura, integración a la OMC y contracción del espacio para política industrial, ya que dicho examen podría permitir pensar en alternativas de política en el presente, las cuales deben implementarse bajo ese marco normativo.

## Bibliografía

- Amsden, A. (1989). *Asia's next giant. South Korea and late industrialization*. Oxford: Oxford University Press.
- Arrigh, H. S. (1997). *The rise of East Asia in historical perspectives*. Recuperado de: <http://www.fbc.bringhamton.edu/ashamsel.htm>.
- Aronld, W. (1989). Bureaucratic Politics, State Capacity, and Taiwan's Automobile Industrial Policy. *Modern China*, (15), 178-214.
- Biggart, N., & Guillén, M. (1999). Developing Difference: Social Organization and the Rise of the Auto Industries of South Korea, Taiwan, Spain, and Argentina. *American Sociological Review*, 64(5), 722-747. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/2657373>.
- Chibber, V. (2005). Locked in place: state-building and late industrialization in India. En *The Origins of the Developmental State in Korea*, (pp. 51-84). New Jersey: Princeton University Press.

- Collantes, F. (2008). *El milagro japonés y el desarrollo del Lejano Oriente*. Recuperado de: [http://www.unizar.es/departamentos/estructura\\_economica/personal/collantf/documents/Japon-Texto.pdf](http://www.unizar.es/departamentos/estructura_economica/personal/collantf/documents/Japon-Texto.pdf).
- Correa Restrepo, F. (2016). Desarrollo económico de Japón: de la génesis al llamado milagro económico. *Revista Facultad De Ciencias Económicas*, 25(1), 57-73. Recuperado de: <https://doi.org/10.18359/rfce.2654>
- Erdogdu, M. M. (2000). The Emergence of South Korea As a Major Automobile Producer and the Role of the Korean State in its Development. *Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi Özel Sayı: Prof. Dr. Adnan Tezel'e Armağan*, 15(1), 173-198.
- Eun, J., & Lee, K. (2002). Is an Industrial Policy Possible in China?: The Case of the Automobile Industry. *Journal of International and Area Studies*, 9(2), 1-21. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/43107062>
- Holweg, M. (2007) The genealogy of lean production. *Journal of Operations Management*, 25(2), 420-437. Recuperado de: <https://doi.org/10.1016/j.jom.2006.04.001>.
- Huang, Y. (2002). Between two coordination failures: automotive industrial policy in China with a comparison to Korea. *Review of International Political Economy*, 9(3), 538-573. Recuperado de: [doi:10.1080/09692290210150716](https://doi.org/10.1080/09692290210150716).
- Jensana Tanehashi, A. (2004). *Empresa y negocios en Asia oriental*. Barcelona: Editorial UOC.
- Jeong, S. (2004). *Crisis and restructuring in East Asia: the case of the Korean chaebol and the automotive industry*. New York: Palgrave Macmillan.
- Kyung-Min, N. (2011). Learning through the international joint venture: lessons from the experience of China's automotive sector. *Industrial and Corporate Change*, 20(3), 855-907.
- Lee, K., & Hong Tong, L. (1992). States, Markets and Economic Development in East Asian Capitalism and Socialism. *Development Policy Review*, (10), 107-130.
- Li, Y., Kong, X., & Zhang, M. (2015). Industrial Upgrading in Global Production Networks: The Case of the Chinese Automotive Industry. *ERIA Discussion Papers*. Recuperado de <http://www.eria.org/ERIA-DP-2015-07.pdf>.
- López Villafañe, V. (2016). La emergencia de China como potencia mundial. Fin del periodo de alto crecimiento y nuevos desafíos. *Migración y desarrollo*, 14(26), 167-

196. Recuperado de:  
[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-75992016000100167&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-75992016000100167&lng=es&tlng=es).
- McDermott, M. (1995). The Development and Internationalization of the South Korean Motor Industry: the European Dimension. *Asia Pacific Business Review*, (2), 23-47.
- Morgan, M. C. (1995). China's Automobile Industry: Policies, Problems, and Prospects, and: Zhongguo qiche gongye jingji fenxi 中国汽车工业经济分析 (An economic analysis of the Chinese automobile industry). *China Review International* 2(2), 469-476.
- Ohno, K. (2006). *The Economic Development of Japan: The Path Traveled by Japan as a Developing Country*. Tokio: GRIPS Development Forum, National Graduate Institute for Policy Studies.
- Oliver, N., Holweg, M., & Luo, J. (2009). The past, present and future of China's automotive industry: a value chain perspective. *International Journal of Technological Learning, Innovation and Development*, 2(1-2), 76-118. Recuperado de: <https://doi.org/10.1504/IJTLID.2009.021957>.
- Serrani, E. (2012). El desarrollo económico y los estudios sobre el Estado y los empresarios. Un constante desafío para las Ciencias Sociales. *Papeles de Trabajo*, 6(9), 127-154.
- Thun, E. (2006). *Changing Lanes in China. Foreign Direct Investment, Local Governments, and Auto Sector Development*. New York: Cambridge University Press.
- Yusuf, Y.Y., Gunasekaran, A., Adeleye, E.O. ,& Sivayoganathan, K. (2004). Agile supply Chain Capabilities: Determinants of Competitive Objectives. *European Journal of Operational Research*, (159), 379-392.
- Wade, R. (1990). La explicación neoclásica. En R. Wade (Ed.), *El mercado dirigido. La teoría económica y la función del gobierno en la industrialización del Este de Asia*. (pp. 91-116). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Wan-Wen, C. (2011, octubre). How the Chinese government promoted a global automobile industry. *Industrial and Corporate Change*, 20(5), 1235-1276. Recuperado de: <https://doi.org/10.1093/icc/dtr010>.