

# Desarrollo económico: estrategias exitosas

José Luis Calva  
*Coordinador*

Laura Carballido Coria  
Romer Cornejo  
José Luis Estrada López  
Melba E. Falck Reyes  
Luis Miguel Galindo Paliza  
Geneviève Marchini  
Juan González García  
Juan Carlos Moreno-Brid  
Enrique Pino Hidalgo  
Benjamín Preciado Solís  
Juan José Ramírez Bonilla  
Alfredo Román Zavala  
Jacobo Schatan

Agenda  
para el  
desarrollo

Volumen 2



Miguel Ángel  
Porrúa



H. CÁMARA DE DIPUTADOS  
LX LEGISLATURA



**CONOCER PARA DECIDIR** se denomina la serie que en apoyo a la investigación académica en ciencias sociales, la Cámara de Diputados, LX Legislatura, ha acordado participar en coedición refrendando el histórico y constante interés del H. Congreso de la Unión por publicar obras trascendentes que impulsen y contribuyan a la adopción de las mejores decisiones en políticas públicas e institucionales para México, en su contexto internacional, a efecto de atender oportunamente las diversas materias sobre las que versa el quehacer legislativo.

La H. Cámara de Diputados, LX Legislatura, establece el acuerdo de coeditar con diferentes instituciones académicas, organismos federales y estatales, así como con autores y asociaciones independientes, investigaciones académicas y expresiones culturales de interés nacional, que coadyuven a las tareas propias del legislador mexicano.

**Desarrollo económico:  
estrategias exitosas**



**Agenda para el desarrollo**

*Volumen 2*

# Agenda para el desarrollo

*Globalización y bloques económicos: mitos y realidades*

Volumen 1

*Desarrollo económico: estrategias exitosas*

Volumen 2

*México en el mundo: inserción eficiente*

Volumen 3

*Macroeconomía del crecimiento sostenido*

Volumen 4

*Finanzas públicas para el desarrollo*

Volumen 5

*Financiamiento del crecimiento económico*

Volumen 6

*Política industrial manufacturera*

Volumen 7

*Política energética*

Volumen 8

*Desarrollo agropecuario, forestal y pesquero*

Volumen 9

*Educación, ciencia, tecnología y competitividad*

Volumen 10

*Empleo, ingreso y bienestar*

Volumen 11

*Derechos y políticas sociales*

Volumen 12

*Políticas de desarrollo regional*

Volumen 13

*Sustentabilidad y desarrollo ambiental*

Volumen 14

*Democracia y gobernabilidad*

Volumen 15

# Desarrollo económico: estrategias exitosas

José Luis Calva  
*Coordinador*

Laura Carballido Coria, Romer Cornejo, José Luis Estrada López, Melba E. Falck  
Reyes, Luis Miguel Galindo Paliza, Geneviève Marchini, Juan González García, Juan  
Carlos Moreno-Brid, Enrique Pino Hidalgo, Benjamín Preciado Solís, Juan José  
Ramírez Bonilla, Alfredo Román Zavala, Jacobo Schatan

*Textos*



MÉXICO



2007

Esta investigación, arbitrada por pares académicos,  
se privilegia con el aval de la institución coeditora.

La H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LX LEGISLATURA,  
participa en la coedición de esta obra al incorporarla  
a su serie CONOCER PARA DECIDIR

Primera edición, marzo de 2007

© 2007

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
Ciudad Universitaria, 04510, México, D.F.  
DIRECCIÓN GENERAL DE PUBLICACIONES Y FOMENTO EDITORIAL

Diseño: Miguel Marín

Formación: Raquel Martínez

Apoyo: Arely Torres

Cuidado de edición: Patricia Parada y Patricia Zama

ISBN: 970-32-3532-8 (Obra completa)

ISBN: 970-32-3534-4 (Volumen 2)

© 2007

MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor  
Diseño de forros, impresión y terminado

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización por escrito de los editores en términos de la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, de los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

[www.maporrúa.com.mx](http://www.maporrúa.com.mx)

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000, México, D.F.



## Presentación

Una de las funciones primordiales de la Universidad Nacional Autónoma de México es contribuir a la solución de los problemas nacionales mediante el análisis de la compleja realidad en que se desenvuelve nuestro país, y la aportación de propuestas razonadas y viables que impulsen la participación de todos los sectores de la sociedad.

La tradición universitaria de "pensar la nación" adquiere en el inicio del siglo XXI una trascendencia fundamental, ya que la situación económica, política y social de México demanda el esfuerzo conjunto tanto del Estado como de la sociedad para definir con claridad el rumbo que deberá tomar el país en los próximos años, con el fin de avanzar en la construcción de una realidad más justa y equitativa para los mexicanos.

Siguiendo ese hábito de reflexión profunda e inteligente, la UNAM convocó a más de doscientos destacados investigadores de las principales instituciones académicas del país, tanto públicas como privadas, a participar en el seminario "Agenda del Desarrollo 2006-2020", con el objetivo de realizar un análisis integral de los grandes problemas económicos, sociales y ambientales de México, y proponer soluciones creativas y factibles para establecer políticas públicas que respondan a la compleja realidad actual de nuestro país.

Los trabajos presentados se dividieron en quince seminarios modulares donde participaron académicos provenientes de instituciones tales como el Instituto Politécnico Nacional, la Universidad Autónoma Metropolitana, la Universidad de Guadalajara, la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, así como de las universidades autónomas de Chihuahua, Nuevo León y Zacatecas; el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, el Instituto Nacional de Antropología e Historia, El Colegio de la Frontera Norte, el Instituto de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias, y también de la Universidad Iberoamericana, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, y el Centro de Investigación y Docencia Económicas, entre otras.

En estas sesiones, los investigadores expusieron y discutieron sus diagnósticos y propuestas con libertad, independencia y rigor intelectual. Posteriormente, esas ideas fueron estructuradas en conferencias magistrales como parte del Seminario General realizado en el Palacio de Minería, del 22 de mayo al 2 de junio de 2006.

Con la publicación de los trabajos finales en una serie de libros se pretende llevar a un público más amplio los frutos de este ejercicio de reflexión abierta y plural, confiando en que contribuyan al debate nacional sobre el presente y el futuro del país.

La serie está integrada por quince libros agrupados temáticamente. Dada la riqueza de cada una de las propuestas, sólo me refiero a algunos aspectos generales, sobre los que es importante llamar la atención del lector, precisamente, a manera de presentación.

Los tres primeros tomos abordan el análisis económico y político internacional que define el margen de maniobra de nuestro país, para instrumentar una estrategia de desarrollo factible y eficaz. Una inquietud recorrió los trabajos del seminario en este tema: la necesidad de emprender una estrategia alterna, propia, adecuada a las características y necesidades de la realidad mexicana. Resulta claro que México debe cambiar su actitud ante el proceso de globalización, dejar atrás la pasividad ante los fenómenos de la mundialización y adoptar una estrategia más eficiente de inserción en los procesos globales.

La diversidad de las estrategias de desarrollo y de inserción a los procesos globales no está cancelada para ningún país que se lo proponga. Así lo demuestra el caso de China, por citar un ejemplo por demás exitoso. La estrategia de México debería incluir, entre otros muchos aspectos, el impulso al mercado interno, la integración de cadenas productivas a la exportación, el apoyo riguroso a la formación de recursos humanos, la ciencia y la tecnología; la defensa de nuestros recursos naturales, y la diversificación del comercio exterior, sobre todo con Latinoamérica y Asia.

Los siguientes tres libros se ocupan de los problemas macroeconómicos, las finanzas públicas, y los sistemas de ahorro y financiamiento del desarrollo. Se comprueba con evidencias empíricas que una liberalización económica no necesariamente se traduce en mejores niveles de bienestar para la población. Por ello se proponen nuevos caminos de acción para promover el crecimiento sostenido del producto nacional y el empleo, mediante la adopción de una visión integral de la estabilidad macroeconómica que, sin descuidar las variables financieras, comprenda también la estabilidad de los aspectos reales de la economía, que son los que más afectan y preocupan a la mayoría de la población.

Resulta importante destacar las propuestas de los especialistas para incrementar significativamente los ingresos tributarios de Estado, de manera que disponga de mayores recursos para cumplir eficazmente con sus responsabilidades. Se plantea ampliar la base de contribuyentes y de ingresos sujetos a tributación, mediante el gravamen al capital, ganancias y dividendos, y no al trabajo ni al consumo; el combate decidido a la evasión fiscal, la eliminación de exenciones distorsionantes, y la modernización y simplificación del sistema tributario. Con ello, dicen los autores, sería posible incrementar la recaudación fiscal en más de 10 por ciento del PIB, recursos que podrían ser utilizados para impulsar el desarrollo económico y elevar las condiciones de vida de la población más desprotegida.

Los tres volúmenes siguientes incluyen el análisis y el desarrollo de una estrategia industrial eficaz para los sectores manufacturero, energético, agropecuario, forestal y pesquero. Con el fin de elevar considerablemente el ahorro interno y la inversión, se sugiere desplegar una política industrial con instrumentos sectoriales de fomento, con base en las diferencias regionales, tecnológicas, financieras y sociales de cada conjunto de empresas, sobre todo las medianas y pequeñas, que son

las que enfrentan los mayores retos a la hora de competir y son a su vez, las que sostienen la planta laboral del país.

Se establece con claridad y firmeza que las industrias petrolera y eléctrica deben seguir siendo responsabilidad del Estado, pero se debe impulsar su crecimiento y modernización a través de la reestructura de la carga fiscal a la que están sometidas en la actualidad; el establecimiento de un nuevo esquema tarifario, y el impulso a la utilización de tecnologías propias y formas alternativas y renovables de energía, todo ello en el marco de un plan nacional energético con visión de largo plazo.

El campo ocupó un lugar especial en la discusión. Los especialistas coinciden en señalar que sin la solución a los problemas del campo la viabilidad del país está comprometida. Para impulsar el dinamismo del sector rural y agrícola, es necesario desarrollar múltiples acciones de fomento a los pequeños productores, diversificación de cultivos, redefinición de precios, apertura de créditos y compromisos de inversión pública.

El décimo volumen se refiere a la educación y la capacitación que se requiere para hacer frente a los retos que plantea un entorno cambiante y cada vez más competitivo. Para ello no sólo es necesario reforzar el sistema educativo en todos sus niveles sino invertir decididamente en investigación científica e innovación tecnológica, ya que la productividad y la riqueza de las naciones están determinadas por la investigación, el desarrollo e innovación tecnológicos, así como la capacitación permanente de sus ciudadanos.

Aquí cabe destacar un señalamiento fundamental: la eficiencia competitiva no es cuestión sólo de buena voluntad, hay que pasar a una posición realista donde el Estado asuma y cumpla eficazmente sus responsabilidades en el desarrollo económico y social de México.

Los dos siguientes volúmenes abordan los aspectos sociales de la política económica: el empleo, la migración internacional, la distribución del ingreso, la salud, la seguridad social, la nutrición, la vivienda, la diversidad étnica y de género. Se proponen políticas que contemplen el empleo y el bienestar como objetivos intrínsecos, y aquellos que son indispensables para el desarrollo humano integral, que no se agotan en acciones asistencialistas de combate a la pobreza. La equidad y la erradicación de la pobreza deben ser concebidas como parte integral del funcionamiento de la economía, y no como un simple rezago susceptible de superarse a través de mecanismos bien intencionados de compensación social.

Una propuesta interesante consiste en aplicar una visión integral y moderna de los derechos humanos que incluya no sólo los derechos civiles, sino también los económicos, sociales, ambientales y culturales, conformándose un nuevo "derecho a un nivel mínimo de bienestar", capaz de satisfacer necesidades de alimentación, vestido, vivienda, salud y esparcimiento.

En el volumen trece se pone énfasis en la necesidad de establecer una estrategia de desarrollo regional que se desenvuelva en dos vertientes: una geoestrategia nacional de largo plazo, mediante la cual México aproveche mejor las oportunidades del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y otra geoestrategia interna, que incluya la planeación territorial, la integración regional de las

políticas públicas y la descentralización de recursos, como palancas de un desarrollo más equitativo e incluyente en las diversas regiones que conforman el país.

En el siguiente volumen se definen los caminos y los instrumentos de política pública que permitirían lograr un desarrollo sustentable mediante el uso racional de los recursos naturales, el respeto a la biodiversidad, el combate a la contaminación y la prevención de desastres. Se plantea la necesidad de encontrar un sano equilibrio entre la mano invisible del mercado y el papel regulador y normativo del Estado.

El último volumen se refiere a los asuntos de la democracia: la representación ciudadana, el federalismo, la autonomía municipal, la participación ciudadana y la gobernabilidad incluyente, entre otros. La introducción de estos temas en un seminario eminentemente económico, asume que la verdadera democracia supone la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, entre ellas las económicas, y que son éstas las que afectan en mayor medida la vida cotidiana de las personas. Las instituciones públicas, pero sobre todo aquéllas encargadas de definir y aplicar las políticas económicas deben servir a los intereses superiores de la nación. En la participación ciudadana cobra verdadero sentido la interacción entre las decisiones económicas y las decisiones democráticas.

Democrático y plural también ha sido el ejercicio de análisis y discusión que animó el trabajo de estos destacados académicos, cuyas opiniones críticas e independientes —sustentadas en largas y prestigiosas trayectorias de investigación y docencia— sirvieron para dar cuerpo a esta obra, que resulta fundamental para entender la compleja situación por la que atraviesa nuestro país y conocer los caminos por los que podemos transitar como nación, acaso con menos sobresaltos.

La Universidad Nacional Autónoma de México reconoce el trabajo de los participantes en el seminario, así como el de las instituciones de las cuales forman parte. Su esfuerzo y su talento refrendan el genuino espíritu universitario: la objetividad y el rigor desde donde deseamos contribuir al desarrollo de la nación mexicana mediante el análisis y la discusión informada.

"Por mi raza hablará el espíritu"

JUAN RAMÓN DE LA FUENTE  
*Rector de la Universidad  
Nacional Autónoma de México*



## Contenido

### Prólogo

*José Luis Calva* ..... 11

### Primera sección: El desarrollo de Corea del Sur

Aprendizaje y desarrollo económico en Corea del Sur, 1960-2004

*José Luis Estrada López* ..... 19

Corea del Sur: el desafío de una estrategia alternativa de crecimiento con bienestar.

Regulación estatal y mercado

*Enrique Pino Hidalgo* ..... 44

Desarrollo financiero en las economías asiáticas: una perspectiva comparada con México y América Latina

*Geneviève Marchini* ..... 69

### Segunda sección: La experiencia de la República Popular China

Nuevas propuestas de cambio en el patrón de desarrollo de China

*Romer Cornejo* ..... 91

Lecciones del proceso de transformación económica institucional reciente de la República Popular China

*Juan González García* ..... 107

Asia del Pacífico y el "factor" China: la nueva configuración de la economía regional

*Juan José Ramírez Bonilla* ..... 122

### Tercera sección: India: su camino de prosperidad

India, una historia de éxito

*Laura Carballido Coria* ..... 145

India en el nuevo milenio. La planeación y el desarrollo social y económico

*Benjamín Preciado Solís* ..... 158

#### **Cuarta sección: Japón: las claves de su "milagro"**

La experiencia de desarrollo de Japón en la posguerra. Relevancia para México

*Melba E. Falck Reyes* \_\_\_\_\_ 171

Las estrategias japonesas en el desarrollo económico

*Alfredo Román Zavala* \_\_\_\_\_ 201

#### **Quinta sección: Chile: una singular historia de éxito**

Política macroeconómica de un "milagro": el caso de Chile

*Juan Carlos Moreno-Brid y Luis Miguel Galindo Paliza* \_\_\_\_\_ 219

Luces y sombras en la experiencia de Chile

*Jacobo Schatan* \_\_\_\_\_ 227



## Prólogo

La hipótesis del fin de las ideologías y de la conformación de un modelo económico único al que estarían convergiendo las naciones, no está validada por las evidencias empíricas universales. No ha sonado el fin de la historia, ni está suprimida la diversidad de estrategias de desarrollo e inserción en los procesos globales. Por el contrario, las evidencias internacionales indican que solamente destacados países que han ideado soberanamente sus propias estrategias económicas —en vez de someterse a las prescripciones del "pensamiento único", sintetizado por John Williamson en el *Consenso de Washington*—, han conseguido una mejor inserción en los procesos de globalización —aprovechándolos para sus fines nacionales, en vez de dejarse simplemente arrastrar por las fuerzas del mercado—, y han logrado elevar aceleradamente sus niveles de ingreso y bienestar.

Por ejemplo, al principiar los años ochenta (1982), Corea del Sur tenía un producto interno bruto por habitante de 1,893.2 dólares corrientes, inferior al PIB per cápita mexicano, que era de 2,514.7 dólares. Veintitrés años después, México obtuvo un producto interno bruto por habitante de 7,224 dólares corrientes, o sea menos de *la mitad del PIB per cápita de Corea del Sur*, que alcanzó los 15,956.5 dólares. Mientras este "tigre asiático" logró cruzar la línea que separa a los países en desarrollo de los países industrializados o de altos ingresos, México se empantanó en el mismo rango de subdesarrollo que tenía al principiar los ochenta. ¿Qué hicieron bien los coreanos y qué hicimos mal los mexicanos para que la diferencia inicial se invirtiera y México quedara muy a la zaga en la carrera del desarrollo?

La diferencia entre el éxito económico coreano (su PIB per cápita real creció a una tasa media del 6% anual en el periodo 1983-2005), *versus* el pésimo desempeño de la economía mexicana (nuestro PIB per cápita apenas creció a una tasa media de 0.6% anual durante el mismo lapso), deriva de las distintas estrategias de desarrollo e inserción en los mercados globales. México fue globalizado bajo la ortodoxia del FMI y del Banco Mundial, mediante una estrategia neoliberal que comprendió: la apertura comercial unilateral, abrupta y prácticamente indiscriminada; la supresión o brutal reducción de las políticas de fomento económico general y sectorial; la liberalización acelerada e imprudencial de los mercados financieros; la privatización de las empresas públicas como fin en sí mismo (es decir sin adoptar, en las áreas de interés público, las medidas precautorias y el marco regulatorio para asegurar su mejor funcionamiento y el de los respectivos mercados); la liberalización a ultranza de la inversión extranjera directa y de otros rubros de la cuenta de capital (mercado de dinero, mercado accionario, etc.); la

ortodoxia de la disciplina fiscal y monetaria, que cancela la función de las políticas macroeconómicas sobre el crecimiento económico sostenido del producto nacional y el pleno empleo; y, en suma, la reducción del papel del Estado como agente activo del desarrollo económico y social.

*Contrario sensu*, la estrategia económica desplegada por Corea del Sur, nada tiene que ver con la ortodoxia neoliberal preconizada por el Consenso de Washington. Su modelo exitoso se basó, más bien (véase especialmente Robert Wade, *El mercado dirigido. La teoría económica y la función del gobierno en la industrialización del este de Asia*, México, FCE, 1999), en la combinación de políticas sustitutivas de importaciones con una promoción agresiva de las exportaciones, apoyadas ambas en un fuerte intervencionismo del Estado como planificador, conductor y promotor del desarrollo, a través de múltiples instrumentos de política económica —comerciales, fiscales, crediticios, administrativos y promocionales específicos—, aplicados tanto horizontalmente como en paquetes específicos para promover sectores y ramas estratégicas; en un fuerte impulso al desarrollo tecnológico endógeno y adoptado; en la formación de recursos humanos a través de su sistema educativo y de la capacitación laboral integrada a la política industrial; en una creciente base de acumulación interna con restricción y regulación de la inversión extranjera directa (la liberalización de la inversión extranjera es un proceso reciente que data de los ochenta y los noventa, bajo modalidades de selectividad y gradualidad); y en la regulación y subordinación de su sistema financiero a su estrategia de industrialización.

Una multifacética *política industrial* que, arrancando de un plan estratégico, combinó el proteccionismo comercial con una liberalización comercial selectiva, crédito dirigido con tasas preferenciales hacia sectores seleccionados, participación del gobierno con capital de riesgo en la creación de industrias estratégicas, incluso en asociación con empresarios privados; socialización de *costos de transacción* derivados de la apertura de mercados de exportación; subvenciones especiales a exportadores en general y a industrias estratégicas y prioritarias; además de una notable eficiencia administrativa de funcionarios al servicio de la industrialización, han sido ingredientes esenciales del éxito coreano. Por eso, hasta el Banco Mundial (*Informe sobre el desarrollo mundial 1997*) ha reconocido la importancia de los instrumentos sectoriales en la política industrial coreana: "la República de Corea y otros países de Asia oriental, además de asegurar la existencia de los factores económicos, sociales e institucionales fundamentales, han utilizado toda una gama de instrumentos para la promoción del mercado. En algunos casos, las intervenciones han sido bastante complejas, por ejemplo, el uso de subvenciones en forma muy estratégica".

Como parte sustancial de su política industrial, los coreanos prestaron especial atención al desarrollo tecnológico, incrementando dramáticamente sus inversiones en ciencia y tecnología (que alcanzan 2.5% del PIB), con vistas a la *sustitución eficiente de importaciones* y a la conquista de espacios crecientes en el mercado mundial, cuya sostenibilidad ha dependido de manera relevante (además de su notable desempeño como *buenos seguidores tecnológicos* y en *ingenierías de reversa*) del desarrollo de tecnologías propias, hecho que los ha colocado como oferentes de productos con *tecnología de punta* y, por tanto, originales, o mejores en calidad, o de más bajo precio. (Desde luego,

mientras Corea del Sur cerró aceleradamente su brecha tecnológica respecto a los países líderes, México la agrandó: nuestra inversión en ciencia y tecnología disminuyó de 0.6% del PIB al principiar los ochenta a 0.4% del PIB en 2005.)

Finalmente, último en orden pero no en importancia, Corea del Sur ha aplicado políticas macroeconómicas favorables al desarrollo de su economía real, comenzando por una política de subvaluación de su tasa de cambio que arranca de los años sesenta. (En contraste, los procesos de sobrevaluación cambiaria han sido un mal endémico de la economía mexicana, no sólo bajo el modelo neoliberal sino desde los años setenta. Si el gobierno de Corea hubiera *defendido su won "como perro"*, como ocurrió en México en los setenta; o hubiera perseguido una baja inflación a toda costa utilizando la paridad won/dólar como ancla antiinflacionaria, como ocurrió en México durante los años 1989-1994 —y nuevamente durante los años 1998-2002 y durante 2004-2005— su suerte habría sido similar a la de México.) Además, Corea del Sur desplegó una *política crediticia* que, mediante tasas de interés subsidiadas, favoreció las exportaciones en general y a los sectores estratégicos en particular; así como una *política de comercio exterior pragmática*, que protegió a los segmentos inmaduros de su planta industrial (a cambio de compromisos de desempeño por los beneficiarios), al tiempo que fomentaba eficazmente sus exportaciones mediante fuertes incentivos fiscales, crédito suficiente y subsidiado, amén de la desgravación arancelaria de insumos importados destinados estrictamente a la producción de mercancías exportadas.

De hecho, la crisis financiera que arrastró a Corea del Sur en 1997-1998 fue la excepción que confirma la regla: la flexibilización de las regulaciones sobre flujos financieros internacionales, que conllevaron un descontrolado ingreso de recursos financieros y la fuerte apreciación real de su moneda, generaron la bomba de tiempo que estalló en 1997, precipitada por la caída del *bath* tailandés. En un primer momento, después de recibir asistencia financiera del FMI, Corea del Sur aplicó las recetas ortodoxas de austeridad fiscal y restricción monetaria, que hundieron a su economía real en una profunda crisis (el PIB de Corea del Sur cayó 6.9% en 1998). Pero pronto aprendió la lección: después de desechar las recetas macroeconómicas del FMI y optar por medidas de reactivación económica autónomas (herejes al *Washington Consensus*), que incluyeron políticas fiscales y crediticias expansivas, Corea del Sur, para quien el FMI pronosticaba —si se portaba bien, aplicando la ortodoxia un crecimiento del 2% en 1999, logró con su propia heterodoxia, que incluyó un déficit fiscal de 3% del PIB en 1999 un crecimiento de 9.5% durante ese año y de 8.5% en 2000; además de haber logrado un superávit en cuenta corriente de 5.5% del PIB en 1999 y de 2.4% del PIB en el 2000; manteniendo, desde luego, su crecimiento en los años subsecuentes. Nuevamente la *herejía* respecto al *Washington Consensus* (*versus* la sumisión), trajo consigo la recompensa de la prosperidad para los coreanos.

Durante el último cuarto de siglo la República Popular China ha tenido el crecimiento económico más espectacular del planeta. Es el lado opuesto de la historia de nuestro país durante el mismo lapso. De manera casi simultánea, China y México comenzaron la orientación de sus economías hacia el exterior, pero con estrategias económicas radicalmente distintas. China lo hizo mediante una es-

*trategia de mercado dirigido* (denominada por los chinos "economía de mercado socialista"), que fue instrumentada a partir de 1979 como plasmación de las reformas promovidas por Deng Xiaoping. Por el contrario, México lo hizo mediante una *estrategia neoliberal* (denominada "estrategia del cambio estructural" o "modernización económica"), instrumentada a partir de 1983 por los gobiernos de Miguel de la Madrid, Salinas, Zedillo y Fox.

Los resultados de ambas estrategias de inserción en los mercados globales han sido diametralmente opuestos. En China, el producto interno bruto por habitante se octuplicó en veinticinco años, presentando un incremento acumulado de 689.9% (con una tasa media de 8.1% anual) entre 1979 y 2005. En contraste, el PIB per cápita de México prácticamente no creció durante los veintitrés años de experimentación neoliberal, presentando un incremento acumulado de apenas 15.7% entre 1983 y 2005.

¿Qué hizo la diferencia? La clave radica precisamente en los estilos distintos de inserción en la globalización. Mientras México fue convertido en un enorme laboratorio de experimentación de los dogmas del Consenso de Washington, China, partiendo de sus propias realidades, diseñó por sí misma su estrategia de inserción en la globalización y mantuvo el control de sus procesos de transformación: no realizó una liberalización comercial unilateral y abrupta, sino que fue abriendo gradual y selectivamente (por regiones e industrias) su comercio exterior; no suprimió sus políticas de fomento económico general y sectorial, sino que las reformó y diversificó; no privatizó a toda costa sus empresas públicas, sino que elevó la eficiencia de sus grandes empresas estratégicas otorgándoles autonomía administrativa y financiera; no privatizó ni liberalizó su sistema bancario, sino que lo desarrolló, rompiendo su estructura monopólica (sistema de un sólo banco) para crear un sistema de múltiples bancos y empresas financieras independientes, que inicialmente fueron en su totalidad de propiedad pública o social; no liberalizó abruptamente la inversión extranjera directa, sino que promovió el ingreso de inversión extranjera hacia ramas económicas seleccionadas, favoreciendo inicialmente la coinversión con empresas estatales chinas (o de colectividades chinas), y aceptando inversiones puramente extranjeras bajo condiciones de completa liberalización primeramente en las zonas comerciales libres orientadas a la exportación. Además, las políticas macroeconómicas de China —a diferencia de México— han estado consistentemente orientadas al crecimiento económico sostenido y no a la estabilidad de precios como objetivo prioritario a ultranza.

Por consiguiente, la clave del éxito o del fracaso de las naciones consiste, precisamente, en la naturaleza de sus estrategias de desarrollo económico e inserción en los procesos de globalización. "Las naciones que han manejado la globalización por sí mismas ha observado Joseph Stiglitz ("Globalism's Discontents", en *The American Prospect*, 1/2002) como las del este de Asia, se han asegurado, en general, de obtener grandes beneficios y de distribuirlos con equidad; ellas fueron capaces de controlar sustancialmente los términos en que se involucraron en la economía global. En contraste, las naciones que han dejado que la globalización les sea manejada por el Fondo Monetario Internacional y otras instituciones internacionales no han obtenido tan buenos resultados".

Chile ha sido también presentado como un éxito de la economía neoliberal. Sin embargo, las políticas económicas diseñadas por los *Chicago boys* desembocaron (durante los años 1981-1983) en desequilibrios económicos externos e internos: crecientes déficits en la cuenta corriente de su balanza de pagos, especulación, caída de las reservas, alza de las tasas internas de interés, desplome de la producción, incremento del desempleo, deterioro de los salarios reales, quiebra de empresas, alto nivel de desempleo y deterioro del bienestar social. El gobierno se resistió a modificar la estrategia friedmaniana en espera de un ajuste automático, hasta que la crisis obligó (durante 1984) a abandonar las recetas de los *Chicago boys* y a retirarlos del gobierno. El Estado pasó a jugar un papel intervencionista en el proceso económico: despliega *políticas macroeconómicas activas*, interviene bancos, regula los mercados financieros, reestatiza empresas quebradas previamente privatizadas (para reprivatizarlas posteriormente con mayor eficiencia), indiza salarios a los precios, subsidia importantes actividades económicas, establece un tipo de cambio competitivo (bajo un régimen "paridad real constante"), eleva los aranceles de 10 a 35% (posteriormente reducidos a 11%), *además de introducir sobretasas arancelarias*; reasigna el gasto público hacia la inversión y acentúa la diversificación de sus relaciones económicas internacionales para ponerse a salvo de las crisis económicas de Estados Unidos. De allí arranca el éxito chileno: no de la ortodoxia neoliberal sino de una estrategia económica *pragmática*.

En general, no existe ni ha existido *un paraíso neoliberal* en ninguna parte del mundo. Los procesos exitosos de industrialización reciente o antigua, han incluido políticas de fomento, caracterizadas por la prudente protección y liberalización comercial selectiva, así como por un claro papel del Estado en el desarrollo económico y social, que no coarta la acción de los agentes económicos privados, sino la apoya y estimula, que no cancela las funciones primordiales del mercado, pero sí enfrenta las exigencias de un desarrollo sostenido de largo plazo que el mercado por sí sólo no resuelve automáticamente.

Una visión regional sumaria del desempeño radicalmente distinto de las economías *herejes* al *Washington Consensus*, que predominan en Asia; y las economías *sometidas* a las prescripciones del FMI y el Banco Mundial (baluartes del consenso de Washington), que predominan en América Latina y el África al sur del Sahara, puede concretarse en las siguientes cifras: mientras en el este de Asia, el PIB per cápita creció a una tasa media anual de 6.1% durante los años ochenta y de 5.7% durante el periodo 1991-2005; en América Latina el crecimiento fue de -0.9% anual y 1.1% anual respectivamente; y en el África al sur del Sahara el crecimiento fue persistentemente negativo, de -1.2% anual y -0.1% anual, respectivamente. En consecuencia, resulta evidente el fracaso de las economías sometidas al consenso de Washington; así como el éxito de las *estrategias de mercado dirigido* desplegadas por los exitosos países asiáticos, que han obtenido el premio a su *herejía, id est*, a su audacia e iniciativa histórica.

En México, cumplimos veintitrés años de aplicación del decálogo sagrado del consenso de Washington, en vez de aplicar una estrategia económica endógena; veintidós años en que el FMI y el

Banco Mundial han manejado nuestra inserción en la globalización, en vez de insertarnos con un estilo propio (aprovechando la globalización para nuestros fines nacionales, en lugar de dejarnos simplemente arrastrar por las fuerzas del mercado). El resultado es casi un cuarto de siglo perdido para el desarrollo económico y una regresión de cuatro décadas en el bienestar social de las mayorías nacionales.

La conclusión es obvia: en vez de que México permanezca tercamente aferrado a la estrategia económica neoliberal, esperando ilusamente que la mano invisible del mercado nos conduzca al primer mundo, lo que debemos hacer es desechar los dogmas del consenso de Washington y desplegar una estrategia propia (endógena) de desarrollo e inserción eficiente en la economía mundial.

Ciertamente, no existe una fórmula mágica única que conduzca hacia la prosperidad. Si bien pueden aislarse algunos rasgos comunes del éxito, cada nación ha construido su propio camino hacia la prosperidad, en función de sus tradiciones e instituciones, sus realidades y potencialidades, su audacia e iniciativa histórica. "Las naciones que han conseguido llevar a cabo la importante tarea del crecimiento sostenido —señaló la pléyade de economistas que en septiembre de 2004 formularon la *Agenda del Desarrollo de Barcelona* (Joseph Stiglitz, Alice Amsden, Jeffrey Sachs, Paul Krugman, Dani Rodrik, entre otros)— han hecho frente a distintos tipos de obstáculos y han adoptado diferentes políticas sobre regulación, exportaciones, promoción industrial, innovación tecnológica y adquisición de conocimiento". Esa es precisamente la distinción clave: se trata de países que han preservado su "libertad de diseñar políticas adaptadas a sus circunstancias específicas". No hay duda: ¡hay que atreverse a ser libres! Mediante una estrategia económica endógena —pragmática y no dogmática— México debe encontrar su propio camino hacia la prosperidad.

*José Luis Calva*



Primera sección  
**El desarrollo de Corea del Sur**



## **Aprendizaje y desarrollo económico en Corea del Sur, 1960-2004**

*José Luis Estrada López\**

Hace más de 25 años el libro de Mason *et al.* (1980) analizó sistemáticamente el proceso de desarrollo económico surcoreano, el cual, para la segunda mitad de los setenta, se evaluaba como sobresaliente tanto en términos de crecimiento económico orientado a la exportación, como en lo referente a la distribución del ingreso. A partir de entonces, su desempeño económico continuó siendo sobresaliente —a pesar de varias crisis económicas de gran envergadura— por lo que numerosos estudios han buscado explicar y aprender de tal experiencia para proponer un modelo teórico de carácter más general, aplicable a una clase más amplia de economías. En este trabajo se revisan algunos de los principales enfoques sobre el desarrollo económico asiático con el objeto de evaluar la experiencia de desarrollo coreano e indagar hasta qué punto la experiencia exitosa de Corea del Sur<sup>1</sup> puede ser replicada en otras economías, como la mexicana o las latinoamericanas en general; y de no ser replicables, ¿qué lecciones se pueden extraer?

En la primera sección se aborda un conjunto de antecedentes y logros del proceso de desarrollo económico coreano. ¿Cómo fue posible que un país con una economía atrasada haya desarrollado un ciclo virtuoso de exportación y generación progresiva de capacidades productivas en líneas cada vez más complejas tecnológicamente? Como no se debió a la aplicación de la estrategia de libre comercio, en esta sección se presenta y analiza una variedad de interpretaciones de este proceso que incorporan en su análisis la injerencia del Estado en las actividades económicas. En la segunda sección se hace un recuento de las modalidades de políticas que se aplicaron durante varias fases del crecimiento y cambio estructural de la economía coreana. En la tercera y última sección se derivan algunas lecciones del estudio en comparación con la situación crítica por la que atraviesa la economía mexicana en la actualidad, como consecuencia de más de dos décadas de casi estancamiento económico.

---

\* Profesor e investigador del Departamento de Economía de la UAM Iztapalapa.

<sup>1</sup> Al referirse a Corea se entenderá Corea del Sur.

## **Antecedentes, logros e interpretaciones del proceso coreano de desarrollo económico**

Como antecedentes recientes es necesario referirnos al periodo de ocupación japonesa de la península coreana (1910-1945) la cual generó un conjunto de cambios importantes para el futuro económico de Corea. Por un lado el expansionismo japonés en Asia durante la primera mitad del siglo pasado, trastocó de manera fundamental y permanente a la ya decadente sociedad neoconfuciana heredada del largo periodo en que prevaleció la Dinastía Yi; efectivamente, durante el expansionismo japonés en Asia, el poder imperial organizó un sistema colonial y estableció una división del trabajo que logró romper con las resistencias conservadoras del pasado e introdujo sistemas más modernos, traídos de Japón, en materia de producción, organización empresarial y educativos.

En resumen, puede decirse que la decadencia del orden político tradicional, el dominio colonial y la búsqueda de nuevas ideas sobre las cuales edificar un proyecto nacional que ayudara a lograr la independencia y la modernización de Corea acabaron por eliminar la influencia de la ideología confuciana. El golpe tal vez más certero fue la política económica de Japón y la implantación de un sistema político autoritario que por un período de treinta y cinco años ejerció un rígido control social forzando cambios estructurales que a la larga terminaron por cimentar las bases para la modernización de Corea (Romero, 1998: 298-9).

La pérdida de su soberanía se debió en gran medida a la incapacidad de la dinastía Yi para enfrentar las presiones del exterior, las tradicionales de China, pero también de Rusia y especialmente de la potencia emergente en Asia, el Japón. Como en otras partes de Asia, la presencia extranjera en la vida del Reino de Choson, generó debates en torno a la conveniencia de continuar con una estrategia aislacionista, a la manera tradicional, o de apertura al mundo occidental, poderoso y amenazante. Mientras que, como sabemos, Japón optó por la apertura al exterior, en Corea esta situación se instauró vía la fuerza de la ocupación japonesa de la península coreana. Otros eventos traumáticos son mencionados como posibles factores impulsores del desarrollo coreano, como la guerra de Corea la cual, por un lado, hizo retroceder la economía coreana más de dos décadas, pero por otro transformó una rígida sociedad de clases rígida en otra más flexible y sin jerarquías sociales (Kim, 1997: 15).

También hay que notar el carácter nacionalista del desarrollo económico coreano, al igual que lo ha sido el japonés y el taiwanés. El tema del nacionalismo es complejo debido a las dificultades para definirlo y sus variadas interpretaciones. Sin embargo, algunos autores como Gellner (1983) identifican el alto grado de homogeneidad étnica de la población coreana como un posible factor de vinculación con la lealtad política. A lo cual se agrega la estabilidad de largo plazo de estas entidades políticas, por lo que se podría afirmar que, a pesar de las dificultades que tuvieron los líderes del movimiento de independencia coreano para consolidar una "identidad nacional", y enfrentar al colonia-

lismo japonés, se generó una actitud de cambio en los nacionales para evitar quedar desprotegidos en el futuro. Es con base en esta experiencia que se podrá entender el papel que se asignó a la seguridad nacional en la estrategia de desarrollo que se aplicó a partir de los sesenta. Los aspectos más destacados de la orientación nacionalista se encuentran en las políticas de los grupos empresariales coreanos. Se les denomina Chaebol para denotar un grupo de empresas de propiedad familiar, cuyo objetivo es la ganancia y además el mantenimiento del dominio familiar, por lo que han resistido a lo largo de varias décadas convertirse en corporaciones públicas y se han opuesto a la entrada de corporaciones extranjeras que amenacen su posición privilegiada en el país.

Por otra parte conviene establecer de manera sucinta algunos elementos del éxito coreano en materia de desarrollo económico. Entre 1960 y 2004, con una tasa de crecimiento promedio anual de 5.7%, el PIB per cápita se multiplicó por un factor de 11. La comparación de este logro económico se puede ver en el cuadro 1 en el cual se presenta la información sobre el crecimiento de Corea del Sur en comparación con México y China, para el periodo 1960-2004. Entre 1960 y 1980 el crecimiento del PIB en México y Corea es rápido y equiparable, pero en cuanto a la dinámica del PIB per cápita, México registra una tasa promedio de 3.5% frente a 5.5% de Corea, esto debido a un crecimiento explosivo de la población en México. Es a partir de 1980, cuando el contraste entre las dos economías se vuelve muy marcado. Aunque tanto Corea como México padecen severas crisis económicas en esos años (Corea en 1979-1980 y México en 1981-1982), Corea se recupera rápidamente por lo que su PIB per cápita crece a tasas promedio de casi 7.5%, mientras que la economía mexicana registra decrecimiento. Durante los noventa ambas economías padecen crisis financieras asociadas con sus procesos de liberalización financiera (México en 1994-1995 y Corea en 1997-1998) y, una vez más, la coreana se recupera más rápida y sostenidamente que la mexicana. En el cuadro 1 también es posible apreciar el caso de la economía china, la cual muestra un patrón similar al crecimiento coreano, aunque sin crisis económicas que se puedan considerar equiparables.

Cuadro 1

**Indicadores de crecimiento y comercio  
China, Corea del Sur y México (1960-2004)**

(tasas de crecimiento)

Periodo	PIB			PIB per cápita			Población		
	China	Corea del Sur	México	China	Corea del Sur	México	China	Corea del Sur	México
1960-1980	4.89	7.72	6.71	2.88	5.47	3.53	1.95	2.13	3.06
1980-1990	9.29	8.73	1.87	7.72	7.46	-0.23	1.47	1.18	2.11
1990-2004	9.69	5.66	2.92	8.64	4.79	1.31	0.95	0.83	1.59
1960-2004	7.39	7.29	4.38	5.78	5.70	1.96	1.52	1.50	2.38

Fuente: Banco Mundial; indicadores mundiales de desarrollo.

Más sobresaliente puede considerarse el rápido cambio estructural que acompaña o impulsa el vertiginoso crecimiento económico. En este sentido Mason *et al.* (1980) reportan que entre mediados de los cincuenta y mediados de los setenta, la participación de la agricultura en el PNB disminuyó de 44 a 25%; mientras que la industria (manufacturas, construcción y servicios) la triplicó de 10 a casi 30%. El agrupamiento de los servicios mantiene su participación en alrededor de 40%. Por otra parte, en términos relativos, los costos salariales eran, como consecuencia de la destrucción masiva que implicó la Guerra de Corea, extremadamente bajos en comparación con los de México para mediados de los sesenta. Según el estudio de Riveros (1989), la proporción del PIB per cápita de Corea relativo al de México era aproximadamente una tercera parte, mientras que los costos salariales eran de una décima parte. En un lapso de 20 años, para 1985, esta relación ya había aumentado hasta representar tres cuartas partes, correspondiendo a la misma proporción del PIB per cápita entre las dos economías.

Cuadro 2

**Ingreso per cápita y costos laborales en Corea y México (USD)**

Periodo	PIB per cápita			PIB por trabajador			Costos laborales <sup>b</sup>		
	(Precios corrientes internacionales) <sup>a</sup>			(Precios internacionales de 1985) <sup>a</sup>					
	México	Corea	Corea/ México	México	Corea	Corea/ México	México	Corea	Corea/ México
1950	489			6824					
1955	637	217	0.34	8109	2508	0.31			
1960	798	246	0.31	9517	2703	0.28			
1965	1015	318	0.31	11536	3055	0.26	0.63	0.07	0.11
1970	1481	629	0.42	14086	4699	0.33	0.83	0.2	0.24
1975	2590	1210	0.47	16328	6245	0.38	1.81	0.34	0.19
1980	4757	2358	0.50	18890	8004	0.42	2.54	1.01	0.40
1985	5621	4217	0.75	17036	10361	0.61	1.74	1.31	0.75
1990	6896	8271	1.20	17012	16022	0.94			

Fuentes: <sup>a</sup> R. Summers and A.Heston, Penn World Tables data base, 1993.

<sup>b</sup> Los costos laborales incluyen costos salariales y no salariales (contribuciones a la seguridad social, programas de seguros médicos, fondos para desempleo y otros gastos) de L. Riveros.

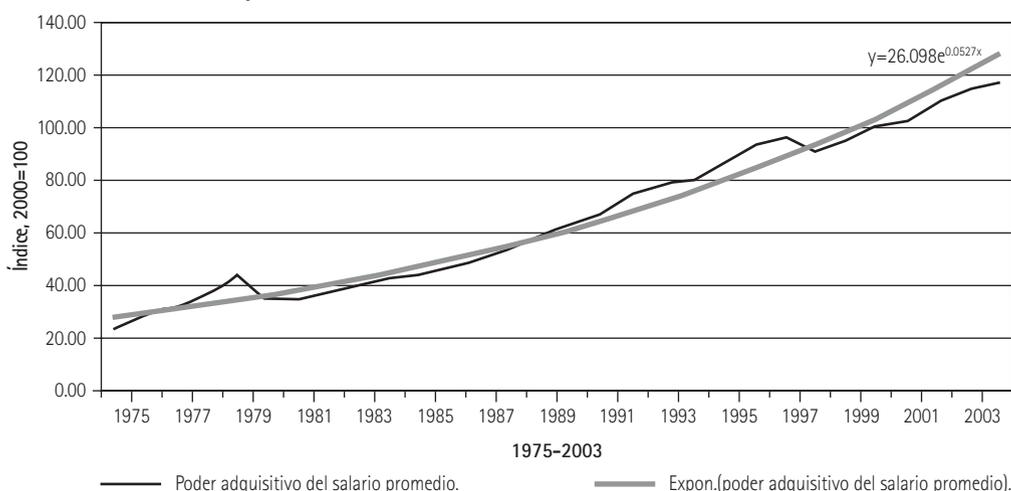
International Differences in Wage and Nonwage Labor Costs. Washington, D. C. World Bank, Working Papers WPS 188, 1989.

En términos absolutos, el poder adquisitivo de los salarios en Corea también aumentó sostenidamente a lo largo de estas décadas, a partir de mediados de los setenta. Como se puede ver en la gráfica 1, el poder adquisitivo del salario promedio industrial en Corea del Sur muestra una tendencia creciente durante las últimas tres décadas. De acuerdo con el ajuste exponencial que se realiza en la gráfica,

la tasa de crecimiento promedio anual es superior a 5%, mostrando variaciones importantes en los periodos de auge y crisis económicas. La crisis económica de 1979 tiene como consecuencia una caída de casi 20% en el salario promedio real. Asimismo, la crisis financiera en 1997 y el programa de ajuste correspondiente provocan una caída superior a 5 por ciento (gráfica 2).

Gráfica 1

**Evolución del salario promedio en Corea del Sur (1975-2003)**



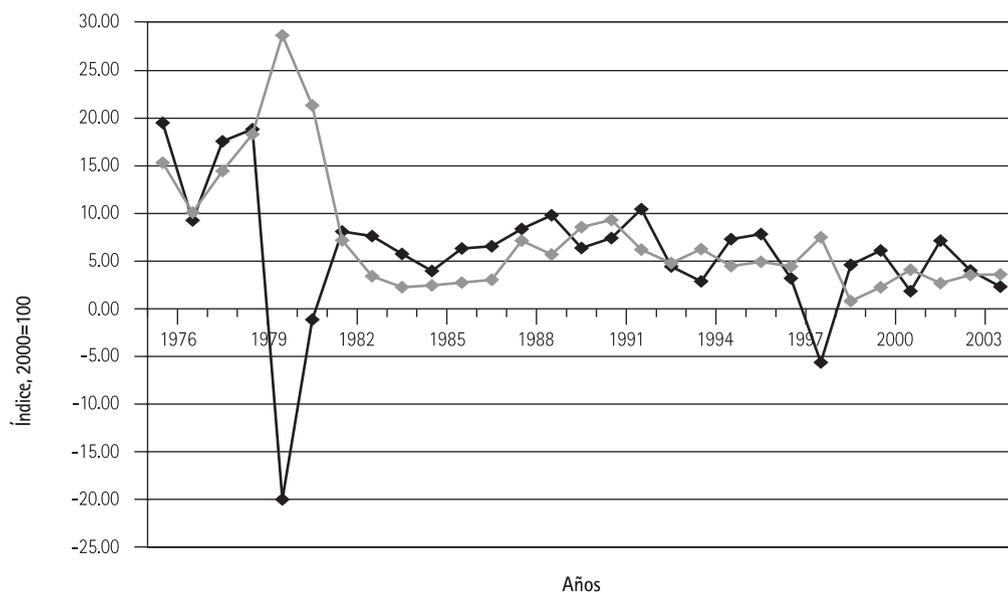
En cuanto a la distribución del ingreso conviene recordar que, en comparación con otras economías, la coreana se ha caracterizado por menores grados de desigualdad. El estudio de Londoño y Szekely (1997) registra que mientras en la región del este de Asia y el Pacífico (EAP), el 20% de la población más pobre recibe entre 6 y 7% del ingreso, en América Latina y el Caribe (ALC) recibe proporciones considerablemente menores, entre 3.4 y 4.5%. También a niveles altos se refleja el contraste, el 20% de la población más rica en EAP recibe entre 44 y 46%, y en ALC, entre 53 y 62%. Al igual que la región de Asia-Pacífico es considerada como menos desigual, en términos de distribución del ingreso, Corea del Sur también muestra menores grados de desigualdad, y un patrón de crecimiento que no se acompaña con un deterioro en este renglón. De acuerdo con el estudio de Leipziger *et al.* (1992), Corea no sólo sobresale cuando se le compara con otras economías que en su tiempo se encontraban en grupos de similar nivel de ingreso per cápita, sino también en comparación con economías latinoamericanas de ingresos más altos. Mientras que en Brasil, México y Chile el 40% de la población de ingresos más bajos disponían de entre 10 y 13%, en Corea tal proporción se estimaba en 18% —algo ligeramente superior.

El último logro al que nos referiremos es el que se da en materia de evolución tecnológica. A la vuelta del siglo, Corea se plantea una estrategia tecnológica ambiciosa: convertirse en una sociedad

moderna basada en el conocimiento. Para esto se apoya en una estructura altamente concentrada que sigue dominada por los Chaebol, pero sobre bases más modernas y competitivas, así como en una voluntad nacional de progreso. Como puede apreciarse en el cuadro 3, el país posee ya un alto dinamismo en investigación y desarrollo (I&D), lo cual se muestra en el registro de aplicación de patentes de residentes, que lo hace comparable con países como Japón, Estados Unidos y China, y contrasta con la muy baja actividad en México.

Gráfica 2

**Salarios e inflación en Corea del Sur (1976-2003)**



Como se señaló al inicio, se dispone ya de una gran variedad de interpretaciones sobre las experiencias de desarrollo económico para los países del este asiático, pero no existe consenso en cuanto a las razones del éxito económico de algunas de las economías entre las que se encuentran Corea del Sur, Taiwán, Singapur y Hong Kong. Las interpretaciones van desde los enfoques que destacan el funcionamiento de estas economías en forma congruente con los postulados de la teoría de los mercados libres (Friedman y Friedman, 1980) hasta aquellas visiones que destacan el papel de los gobiernos como agentes activos que modifican sustancialmente las reglas del juego para definir un nuevo paradigma de desarrollo económico (industrialización tardía en el caso de Amsden, 1989). Más recientemente otro grupo de destacados autores ha propuesto una visión alternativa a las anteriores (Aoki, Kim y Okuno-Fujiwara, 1996), en la que se busca construir una explicación también de corte institucionalista.

Esta variedad de interpretaciones sobre el desarrollo económico del este asiático en general, y el surcoreano en particular, la agrupamos en tres categorías. En una se pueden identificar dos interpretaciones "extremas" que parecen tener poca correspondencia con los hechos y la evolución del crecimiento económico en la región. Por un lado se hace referencia a la visión de un desarrollo apegado a la estrategia de libre mercado, del tipo clásico occidental. Por el otro sobresalen los intentos por construir un modelo peculiar de origen asiático, basado en las tradiciones filosóficas orientales, especialmente a partir de la supuesta racionalidad de grupo o "afectiva" en Oriente que predominaría sobre la individualista y liberal de Occidente (Hung-chao, Tai, 1989).

La mayoría de las interpretaciones no extremas reconocen y toman como punto de partida el hecho de la persistente intervención del Estado en la economía y, por lo tanto, la importancia que las políticas públicas han tenido en configurar los patrones de desarrollo asiático.<sup>2</sup> Por otra parte, también se ha observado un patrón de evolución de largo plazo de la región en la dirección de formas capitalistas de producción parecidas al modelo americano, especialmente a partir de la larga crisis japonesa durante los noventa y la crisis financiera asiática a partir de 1997. Dentro de las interpretaciones alternativas también se puede identificar un amplio espectro que va desde las versiones oficiales como la del Banco Mundial (World Bank, 1993) en la que, aunque en forma tardía, reconoce el persistente intervencionismo estatal, pero con políticas públicas muy activas que resultaron efectivas porque reforzaron —no alteraron— el curso que hubiera sido dictado por la propia dinámica del mercado. En el otro extremo se encuentra la interpretación del capitalismo tardío de Amsden (1989) al sostener que las distorsiones en los mercados de bienes y financieros fueron considerables, persistentes y contribuyeron al rápido crecimiento económico, al alterar el curso natural basado en la especialización de mano de obra barata.

Iniciemos con una revisión del estudio del Banco Mundial ya que aborda los problemas de la existencia de un modelo propio de desarrollo asiático, así como de la efectividad de las políticas industriales. Es relevante destacar que, dada la gran diversidad de patrones que se observan en las economías asiáticas, el estudio enfatiza un punto importante: la no existencia de un único modelo de desarrollo asiático, por lo que el estudio se orienta a identificar un conjunto de tendencias comunes que se expresa como sigue. Tomando como base un enfoque funcional del crecimiento económico, sostiene que las economías asiáticas exitosas mantuvieron estabilidad macroeconómica y lograron una rápida acumulación de capital (altas tasas de inversión y ahorro), con eficiente asignación de los recursos y rápida convergencia tecnológica. En esta dirección distinguen las intervenciones públicas "correctas" que mantuvieron la estabilidad de precios, sistemas financieros estables y seguros, limitadas distorsiones de precios y apertura a las tecnologías extranjeras (Banco Mundial, 1993: 10-11). Por otra parte, también reconoce que hubo intervenciones públicas selectivas dentro de las cuales sobresale una ligera represión financiera, con el propósito de mantener tasas de interés positivas pero bajas, promoción industrial y políticas comerciales que impulsaron exportaciones de bienes no

---

<sup>2</sup> La excepción fue Hong Kong.

tradicionales. En particular el estudio hace un reconocimiento a la tesis de Amsden (1989) sobre la importancia que tuvieron diversos mecanismos de disciplina competitiva, tanto en las formas propias de mercado como en otras en las que los agentes participaron en el concurso por subsidios gubernamentales y otros apoyos (como en el caso coreano durante las primeras décadas de su industrialización).

Es especialmente importante tratar el controvertido tema de la política industrial en Corea del Sur. La hipótesis que plantea el estudio del Banco Mundial establece que la política industrial en estas economías no alteró el curso de industrialización dictado por el mercado, dada la composición de sus recursos; que no fue efectiva en impulsar el crecimiento de la productividad en industrias seleccionadas por el gobierno ni las intensivas en capital o en conocimiento. Por el contrario, el mejor desempeño de estas economías radica en "la combinación de disciplina competitiva, buen funcionamiento de los mercados de los factores y orientación exportadora" (traducción propia, p. 261). A lo anterior, el estudio añade la operación de un círculo virtuoso entre esta orientación exportadora y el capital humano: mientras que la actividad exportadora contribuye a incrementar el rendimiento del trabajo con mayor grado de calificación, la educación propicia una mejor utilización de las tecnologías y equipos extranjeros en el país.

A continuación se analiza un primer enfoque de corte institucionalista (Amsden, 1989), en lo que concierne a la existencia de un paradigma propio de la industrialización tardía, las razones del éxito del desarrollo surcoreano y, en especial, la efectividad de las políticas intervencionistas del gobierno. El paradigma de la industrialización tardía se caracteriza, en primer lugar, por la situación de dependencia tecnológica, lo que hace que estas economías desarrollen su competitividad con base en la importación de tecnologías extranjeras y su eficiente aprendizaje; con lo cual Amsden se distancia de la visión estrictamente neoclásica que asume igual acceso al conocimiento tecnológico en el mundo —de donde deriva el principio que fundamenta la importancia de la especialización de un país con base en su dotación factorial—; en segundo lugar porque destaca la intervención de los gobiernos para promover la industrialización, provocando distorsiones en los precios relativos, especialmente mediante el uso generalizado de los subsidios; pero, ¿por qué razón han sido pocos los países que han tenido éxito con este tipo de políticas? Lo que distingue los casos exitosos en Asia, especialmente en Corea del Sur, de la gran mayoría de países, radica, según este estudio, en los mecanismos disciplinarios impuestos por los gobiernos como contraparte de las políticas de subsidios, "como contraparte a los subsidios, el Estado ha impuesto estándares de rendimiento a las empresas privadas" (Amsden, 1989: 8, traducción propia).

El tercer aspecto que caracteriza este modelo se refiere al agente encargado de llevar a cabo la industrialización, esto es la moderna empresa capitalista: "...el agente de la expansión en todos los países de industrialización tardía es la moderna corporación industrial, un tipo de empresa que Chandler (1977) caracterizó por su gran escala de producción, multidivisional en cuanto a su alcance y administrada por una jerarquía de administradores asalariados" (Amsden, 1989: 8-9). En este aspecto, el caso más destacado es Corea, donde ha predominado un amplio grupo de corporaciones

(Chaebol) con las características descritas y que les ha permitido competir en el mercado mundial, al parejo de otras corporaciones multinacionales, durante las últimas dos décadas. Así se infiere de la mayoritaria participación de los Chaebol en el grupo de las principales corporaciones provenientes de regiones de industrialización tardía (Amsden, 2001).

En síntesis, Amsden (1989) enfatiza la creación de un conjunto de instituciones en Corea del Sur, principalmente bajo el régimen de Park, entre 1961 y 1979, que permitió a la economía superar su situación de atraso productivo (su desventaja frente a los competidores internacionales), y que éstas no fueron las típicas instituciones de mercado en las que el gobierno es excluido de los asuntos propiamente económicos. La paradoja de este argumento es que siendo una descripción que se apega bastante bien a lo acontecido en el país durante casi tres décadas de industrialización —iniciando cuando la economía era relativamente simple durante los sesenta y setenta—, la tendencia hacia adelante —especialmente durante los noventa y después de la crisis financiera de 1997— resulta ser más consistente con el modelo de mercado más típicamente capitalista.

La segunda visión de corte institucionalista (Aoki, Kim y Okuno-Fujiwara, 1996), se plantea como una alternativa a las dos visiones ejemplificadas por los dos trabajos recién analizados. También toma como punto de partida el papel activista del Estado en la mayoría de las economías de la región, pero lo visualizan como un agente que promueve y busca fortalecer un conjunto de instituciones que propicien un mejor funcionamiento del mercado. Este enfoque de fortalecimiento del mercado (*market enhancing view*) se contrapone tanto a la estrategia amigable con el mercado (*market friendly view*) que impulsó el Banco Mundial en *The East Asian Miracle*, como a la de otros autores, estado desarrollista (*developmental state view*), en varios aspectos fundamentales. Aunque, desde nuestro punto de vista, existen coincidencias importantes que también nos interesa destacar.

En primer lugar existe coincidencia entre esta visión institucionalista y el enfoque del Banco Mundial en la observación de la diversidad de estrategias de crecimiento que se siguieron en la región; pero difiere en cuanto que no en todos los casos el éxito ha estado asociado con estrategias exportadoras, ya que en el caso pionero de Japón el mercado interno, protegido mediante barreras naturales y de política comercial, jugó un papel fundamental en el desarrollo de la productividad industrial. Así que, en contraste con la experiencia japonesa, y teniendo ya como competidores a las empresas japonesas, el modelo coreano sí ha privilegiado la orientación exportadora de su economía a lo largo de todas las etapas desde su despegue industrial a partir de mediados de los sesenta.

Para concluir esta sección abordaremos el trabajo de Lucas (1993), destacando tanto el interés del autor por el estudio del sobresaliente desempeño de las economías asiáticas, como la modesta evaluación que hace del trabajo teórico, el cual busca ubicarlo en su justa dimensión.

Empecé preguntando lo que la teoría económica actual puede decir respecto a los milagros del este de Asia. La literatura reciente sobre la cual he trabajado para responder a esta pregunta es fragmentaria y mi revisión lo es aún más [...]. A fin de cuentas ellos [se refiere a los párrafos en los que

concluye su revisión] son simplemente un bosquejo de algunas de las propiedades de modelos matemáticos, puros modelos de ficción, que han sido inventados por algunos economistas. ¿Cómo puede uno adquirir conocimiento acerca de la realidad mediante el trabajo en su propia oficina con pluma y papel? Hay más al respecto, desde luego, ya que algunas de las cifras que he citado son el resultado de largos proyectos de investigación, y los modelos revisados tienen fuertes implicaciones que podrían, pero no han sido contrastadas con lo observable. Aun así creo que esta actividad inventiva, este proceso de modelación es esencia, y no puedo imaginar cómo uno podría organizar y utilizar la masa de información disponible sin ella (traducción propia, Lucas, 1993: 270-271).

Dentro del debate respecto a los principales impulsores (por el lado de la oferta) del crecimiento económico, el autor se inclina por el capital humano, entendido éste en sentido amplio para incluir el conocimiento. Recuerda que este tipo de capital se puede acumular mediante la educación formal en las escuelas, en los centros de investigación y en la misma actividad productiva y comercial. Reconociendo, sin embargo, la gran dificultad de medición de estas formas de adquisición de conocimiento, su intuición lo lleva a pensar que el aprendizaje en la producción pareciera ser el más relevante en el caso asiático. Retoma la nueva escuela de crecimiento económico, y lo que Amsden (1986) había señalado (aunque no es citado por Lucas), y distingue diferentes tipos de actividades económicas según su capacidad de generar externalidades positivas en términos de aprendizaje en la producción —lo cual, conviene agregar, hace trascender el análisis más allá del modelo neoclásico tradicional de comercio. “Uno puede pensar que algunas actividades conllevan una mayor tasa de adquisición de habilidades que otras, de carácter más rutinario y tradicional. De ser así, la composición de los bienes que una sociedad produce afectará su tasa global de adquisición de capital humano y de crecimiento” (traducción propia, Lucas, 1993: 258).

Dentro de las conclusiones que obtiene, una en particular, relevante y derivada formalmente, señala que para mantener un aumento sostenido de la productividad se requiere una continua y gradual incorporación de líneas de producción que ofrezcan oportunidades de aprendizaje, confirmando la importancia de una especialización dinámica y, agregamos nosotros, no simplemente de acuerdo con las ventajas comparativas estáticas. Este punto de vista puede vincularse con el debate planteado arriba entre la participación del Estado en la generación de capacidades productivas, en formas más o menos directas o indirectas como se verá a continuación.

## **Industrialización y cambio estructural**

En contraste con siglos de tradición y ensimismamiento, Corea se involucró en un proceso de rápido crecimiento y cambio hacia el capitalismo, una vez que obtuvo su liberación de la ocupación japonesa al final de la segunda Guerra Mundial. La estrategia de sustitución de importaciones que aplicó durante los cincuenta, fue seguida por una reforma amplia, pero selectiva durante los se-

sesenta. Con la toma del poder del general Park en 1961, el gobierno reorientó la economía de Corea del Sur hacia la estrategia de crecimiento exportador, con el objetivo de fortalecer a la nación para permanecer independiente y evitar las penurias sufridas durante la ocupación colonial. El gobierno siguió una política internacional pragmática y estableció una alianza de largo plazo con los Estados Unidos el que a su vez apoyó el crecimiento económico del país. Las relaciones con Japón se normalizaron y los intercambios mercantiles y tecnológicos se restablecieron.

En el ámbito interno se dieron transformaciones de gran envergadura: se estableció lo que puede ser visto como un "contrato social" entre el gobierno y la naciente clase empresarial, que claramente delineó los papeles para el Estado y los Chaebol. El Estado coreano consolidó su liderazgo en la visión de la nueva economía exportadora y aseguró su preeminencia mediante la posesión y manejo de la banca comercial. El sector privado, especialmente el grupo de los Chaebol, asumió el papel de construir una eficiente base industrial exportadora, con la tarea de competir y expandir su presencia en los mercados internacionales. El compromiso del gobierno con estas empresas se materializó en apoyos que incorporaron crédito subsidiado, el acceso a importaciones necesarias y protección temporal a sus actividades.

Como consecuencia de estas reformas y del liderazgo estatal, el país estableció un patrón evolutivo de especialización industrial. La primera fase (1953-1960) consistió en la reconstrucción del país, con la importante ayuda norteamericana para fines militares y de construcción de infraestructura carretera e industrial, especialmente de plantas textiles. La segunda fase (1961-1972) comprendió una serie de reformas económicas que permitieron iniciar la producción y exportación de productos sencillos, intensivos en trabajo no calificado (textiles y prendas de algodón y productos de madera), que corresponden bastante bien a las prescripciones del principio de la dotación de los factores. Como puede constatarse arriba en el cuadro 2, los costos salariales eran en esa época muy bajos ya que en comparación con los de México, representaban apenas 10% a principios de los sesenta, subiendo a 40% en 1980 y a 75% en 1985. Uno de los aspectos a destacar en relación con este proceso fue la necesidad que tuvo el gobierno de dar apoyos adicionales sustanciales a los productores locales para que pudieran competir con los industriales japoneses en el ramo textil.

La oportunidad del contexto internacional favoreció el viraje hacia la exportación en Corea. Durante los sesenta el comercio mundial fue dinámico y el proteccionismo por parte de los países avanzados fue relativamente bajo. Aun así, en esta década, y como respuesta al creciente comercio manufacturero de los países subdesarrollados, se dieron los primeros pasos para regular el creciente comercio de textiles y vestido con el propósito de proteger los mercados internos de los países industrializados. También conviene recordar que, dado el ambiente de confrontación de la Guerra Fría, el desarrollo capitalista del este asiático fue pieza clave de la estrategia norteamericana en Asia, por lo que el desarrollo económico de Japón, Corea y Taiwán, con sus modalidades proteccionistas, fue visto con buenos ojos en Washington.

En esta década inicia un largo y secuencial proceso de liberalización comercial subordinada a la estrategia exportadora. Es muy importante enfatizar que aunado a la eliminación de sesgos contra

la exportación, se implementaron medidas adicionales para apoyar la competitividad de productos intensivos en trabajo. Varias de estas medidas, como el establecimiento de estándares de exportación (*export targets*) y subsidios crediticios no pueden ser considerados como meros complementos a la política liberalizadora. Como se señaló en el apartado anterior, Amsden (1989) describe un conjunto de mecanismos adicionales a los mecanismos típicos de precios. Estos mecanismos de apoyo a los industriales coreanos no fueron gratuitos sino que se dieron sobre una base de "reciprocidad" —por las cuotas de exportación implicadas— que dio lugar a formas de "competencia" o "concurso" añadidas a las mecánicas típicas de la competencia capitalista.

Esta política económica contribuyó a incrementar las exportaciones y concomitantemente al crecimiento de la productividad mediante varios mecanismos. En el caso de la industria de hilados y tejidos de algodón el mayor uso de la capacidad productiva no utilizada contribuyó a expandir el producto con bajos requerimientos de capital.<sup>3</sup> El otro desarrollo importante de la década de los sesenta fue el de la industria de prendas de vestir, con muy bajos requerimientos de capital, con base tanto en producción maquiladora (que para 1968-1969 cubre alrededor de 50% de las exportaciones de prendas) como *joint ventures* entre empresas coreanas y japonesas (Michell, 1988: 130). El éxito durante esta fase se reflejó en un rápido crecimiento de la productividad laboral y conjunta los factores, como consecuencia del mayor uso de la capacidad industrial textil y de la confección, una especialización en bienes intensivos en mano de obra los cuales requirieron bajos niveles de inversión. Como consecuencia de este éxito económico cambiaron las expectativas pesimistas que se tenían respecto a las posibilidades de desarrollo de Corea del Sur y el país pudo posicionarse como una nación con capacidad crediticia que le permitiría avanzar en su proceso desarrollista.

Además de la orientación comercial, las políticas macroeconómicas para fomentar la acumulación de capital siguieron patrones no ortodoxos y fueron exitosas. El tema de las altas tasas de ahorro e inversión que se han logrado en la gran mayoría de las economías del este asiático ha llamado la atención de los estudiosos y podría ser objeto de estudio en sí mismo. Las políticas seguidas en diferentes países de la región han sido diferentes, y en el caso coreano muy *sui generis*. Como se analizó en Estrada (1995), una vez más las políticas intervencionistas del gobierno para manejar las tasas de interés pudo ofrecer una solución satisfactoria entre tasas pasivas altas para estimular el ahorro y tasas activas bajas (debido a la política de crédito subsidiado) para fomentar la inversión, hacia actividades preferentemente de apoyo a la exportación. En este punto el estudio de Aoki, Kim y Okuno-Fujiwara (1996) ofrece una explicación novedosa al confirmar el hecho de un gobierno que deliberadamente distorsiona los precios (en este caso las tasas de interés), crea rentas para el sector privado a efecto de estimular su producción por encima de lo que sería el nivel de libre mercado, y

<sup>3</sup> Un estudio del Banco Mundial también reconoce que la expansión inicial de los sesenta se sustentó en buena medida en uso de capacidad ya existente con lo que los requerimientos de inversión, medidos por el indicador ICOR, fueron de 1.6, que son relativamente bajos si se comparan con los indicadores del segundo quinquenio de los cincuenta de 2.96 y los de finales de la década siguiente de 4.84 (World Bank, 1987: 47).

propone un modelo general de sistema financiero, de alguna manera intermedio entre las opciones de mercado financiero libre y represión financiera. Pero nótese que esta política induce un sesgo hacia la sobreinversión, la cual en ciertos periodos, especialmente previo a la crisis de 1997, resultó desestabilizadora.

En materia de política tecnológica el régimen estuvo también muy activo. Como parte de la estrategia de desarrollo y fortalecimiento económico del gobierno de Park, la primera legislación sobre tecnología —y las organizaciones correspondientes— se introduce a mediados de los sesenta, y el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MOST, por sus siglas en inglés) se establece en 1967. El Instituto Coreano de Ciencia y Tecnología (KIST, the Korea Institute of Science and Technology) fue establecido en 1966 y se convirtió en el primer centro moderno de tecnología en forma integrada. La principal modalidad que siguió el MOST fue la creación de institutos de investigación públicos (IIP), con el propósito de llevar a cabo proyectos limitados de I&D que facilitaran la asimilación de tecnologías extranjeras. De acuerdo con Lee (2000), en esta fase el financiamiento fue en su gran mayoría de origen público, y destacado en comparación con otras economías de similar grado de desarrollo que la coreana; este financiamiento aumentó de 0.18% del PNB en 1964, a 0.3% en 1970 y a 0.37% en 1980, manteniéndose en este nivel a lo largo de la década.

De acuerdo con este estudio, sin embargo, esta política estuvo desvinculada tanto de la actividad de las empresas como de las universidades. Recuérdese que la política predominante del régimen de Park fue la promoción industrial, la cual estuvo a cargo del Ministerio de Industria y Comercio (MIC) establecido también en 1967. La actividad de este ministerio también estuvo desligada de los planes del MOST y sus IIP. Por otra parte, las universidades e institutos de educación superior fueron concebidos principalmente como centros de docencia y de capacitación de personal para el proyecto de industrialización, por lo que no se establecieron vínculos con los IIP. Aunque este sistema no fue efectivo, debido a esta falta de conectividad, el estudio de Lee advierte que sirvió para otros fines relacionados, como es el haber permitido la repatriación de una gran cantidad de ingenieros e investigadores que se encontraban en el exterior con lo que se formó un grupo que después serviría para alimentar de personal a empresas y universidades; también sirvió para aumentar el prestigio de esta categorías de profesionistas dentro de la sociedad coreana.

A partir de 1972, con el lanzamiento del Tercer Plan Quinquenal de Desarrollo Industrial, y habiendo establecido, como acabamos de ver, su orientación exportadora, inicia la tercera fase en la cual se promueve la creación de una base industrial avanzada. El Estado, todavía bajo el liderazgo de Park, impulsa proyectos industriales más complejos de industria pesada (hierro y acero, barcos, automóviles), química (fibras químicas y fertilizantes) y electrónica de consumo. Para lograrlo recurrió a los típicos proyectos de sustitución de importaciones de bienes intermedios y de capital con periodos largos de maduración —política de la industria naciente— que fueron financiados con crédito subsidiado otorgado a los Chaebol, mediante una política en gran parte discrecional por parte del gobierno.

En buena medida este viraje responde al drástico cambio que sufre el contexto internacional y que afecta al país. En primer lugar, el orden monetario de Breton-Woods, que había propiciado la estabilidad económica durante la mayor parte del periodo de posguerra, se colapsa ante el anuncio del presidente Nixon de una serie de medidas para proteger la economía de Estados Unidos —la no convertibilidad del dólar en oro acompañada de una serie de medidas proteccionistas. En segundo lugar, Corea se ve directamente afectada por la reducción de las tropas americanas, lo que obliga al país a enfrentar en mayor proporción su propia defensa frente a Corea del Norte. En tercer lugar, los choques externos derivados de la escasez de materias primas y del alza en el precio de los energéticos, acontecidos durante la primera mitad de los setenta, afectaron considerablemente la situación de la balanza de pagos del país. Así que el viraje hacia la industrialización pesada parece responder a un conjunto de razones tanto de orden económico como de seguridad nacional.

Pocos episodios en la historia de las políticas industriales en países subdesarrollados han sido objeto de tanta discusión teórica y política como el que atravesó Corea del Sur entre 1972 y 1979. Tenemos muy presente que en su gran mayoría las estrategias de industrialización en los países subdesarrollados durante la posguerra han fracasado o han sido altamente ineficientes. La experiencia coreana rompe con esta norma y se considera exitosa al desarrollar proyectos industriales<sup>4</sup> que transformaron el patrón exportador del país; para 1980 la participación de las exportaciones provenientes de industrias auspiciadas durante este viraje industrializador (maquinaria y equipo de transporte, hierro y acero, máquinas de oficina y equipo de telecomunicaciones) está ya a la par (29.5%) con las exportaciones de bienes más intensivos en trabajo (textiles y prendas de vestir, con 29.5%). Una década después, este cambio en la composición de las exportaciones se ha acentuado con el notable crecimiento de las exportaciones de productos de maquinaria y equipo de transporte (con casi 40%) mientras que textiles y vestido todavía se mantienen arriba de 20 por ciento.<sup>5</sup>

Esta conformación dual de las exportaciones de Corea del Sur en los ochenta es interesante por la combinación de productos intensivos en trabajo y otros marcadamente intensivos en capital y con alto contenido de tecnologías de punta. Desde la perspectiva de las teorías del comercio internacional, este patrón de comercio es congruente con dos principales tipos de comercio: el comercio inter-

---

<sup>4</sup> Entre los proyectos industriales más exitosos del programa HCI está el de la empresa POSCO de hierro y acero, propiedad del gobierno que prosperó a pesar de la crisis de la industria en el mundo. La construcción de barcos fue otra industria promovida con éxito aunque con problemas de utilización de capacidad a finales de los setenta. Entre los proyectos de la industria pesada, el del automóvil ha sido el de periodo de maduración más largo y con resultados magros durante los primeros años (World Bank, 1987, vol: 45-6).

<sup>5</sup> Entre los proyectos industriales de los setenta con resultados negativos, varios se encuentran en el ramo petroquímico. Es el caso de la industria de fertilizantes donde la capacidad instalada excedió a la demanda del mercado interno y fue altamente vulnerable a las alzas en los precios de los hidrocarburos de los setenta y principios de los ochenta (World Bank, 1987, vol. I: 46).

industrial y el comercio intraindustrial. Parte del interés radica en que no es la empresa transnacional, a través de subsidiarias, la responsable de este patrón dual de comercio como lo ha sido en el caso de otros países, el mexicano incluido.

Dado que no se puede hablar de fracaso de la política de industrialización de los setenta en Corea del Sur, el debate teórico se ha enfocado hacia la cuestión de la mayor o menor eficiencia de esta política en comparación con algún esquema hipotético de referencia. Algunas críticas han apuntado al costo macroeconómico del proyecto en términos de los altos grados de inflación alcanzados durante los setenta (Hong, 1981). La política en esta década, al acentuar la tradición —inaugurada en los sesenta— de financiamiento de proyectos de inversión mediante subsidios, se habría logrado con un impuesto inflacionario con consecuencias negativas para la distribución del ingreso. El estudio de Hong toma como ejemplo de una política más eficiente el caso de Taiwán por haber crecido con mayor estabilidad macroeconómica y mejor distribución del ingreso.

Es manifiesto el costo que los programas industriales de los setenta tuvieron sobre el cambio de tendencia de la productividad manufacturera. Nuestra estimación de la productividad total de los factores (PTF) muestra el costo, en términos de eficiencia, de los grandes proyectos industriales. Después de un periodo de crecimiento de la PTF de 5.43% anual entre 1968 y 1973, este indicador registra una caída de -1.3% anual en el resto de la década (1973-1980). Durante el primer quinquenio de los ochenta, el crecimiento de la PTF vuelve a alcanzar niveles altos (3.9% anual entre 1980 y 1986). Si tomamos el periodo más largo que va de 1973 a 1986 el crecimiento promedio anual resulta ser de 1.1% (Estrada, 1997).

Aun cuando se dio un gran viraje en el patrón de especialización durante los setenta, hay claras líneas de continuidad con la estrategia económica iniciada en los sesenta por el gobierno de Park. Los problemas económicos fundamentales son también los mismos en los setenta que en la década anterior. El alto endeudamiento externo con inflación ya eran una seria preocupación en la década anterior, como se reconoció en 1969, mismas que dieron lugar al plan de estabilización (1970-1971).<sup>6</sup> Las estrategias de alto crecimiento económico y creciente conquista de mercados de exportación fueron las mismas en las dos décadas. De igual manera, las políticas de intervención del gobierno en el manejo de los fondos de inversión, la planeación económica, el establecimiento de metas de exportación y la protección frente a las importaciones fueron comunes en ambas décadas. Es hasta la década de los ochenta, tras el asesinato del general Park, que se abre un periodo de reformas radicales en las esferas de la economía y la política.

Como consecuencia de la crisis económica y política que padece el país durante 1979 y 1980, la economía coreana transitará hacia un modelo económico distinto del implantado durante las dos fases previas, y se iniciará también una larga transición hacia formas más democráticas (fase 4).

---

<sup>6</sup> La explicación que dan Mason *et al.* (1980: 124) al problema inflacionario en Corea del Sur es la prioridad dada por sus gobiernos al alto crecimiento y a la consecuente falla en el manejo de la demanda interna.

Antes del estallido de la crisis política que generó el asesinato del general Park en octubre de 1979, ya se padecía un serio problema de inestabilidad económica de carácter inflacionario, al cual se agregó el choque externo derivado del alza en los precios del petróleo. Para enfrentar la crisis inflacionaria se había ideado y puesto en marcha un plan de estabilización que tuvo que ser modificado frente a la gravedad de la crisis política y social que se desencadenó. Esta coyuntura originó una serie de protestas y manifestaciones por parte de diversos grupos sociales, especialmente los estudiantes, y de huelgas por parte de sindicatos obreros en demanda de cambios políticos y derechos laborales y democráticos. Este torbellino social se enfrenta mediante el nombramiento de facto del Consejo de Emergencia Nacional, encabezado por el general Chun Doo Hwan en mayo de 1980, y un conjunto de medidas autoritarias que incluyeron el establecimiento de la ley marcial, la prohibición de todo tipo de actividad política y el cierre de universidades; dieron inicio a medidas de estabilización y la aplicación de un programa completo de reformas estructurales de mercado.<sup>7</sup>

En materia de reformas económicas los cambios son fundamentales<sup>8</sup> y están orientadas a dismantelar la base económica que había permitido al régimen anterior llevar a cabo su estrategia desarrollista por casi dos décadas. En gran medida, como consecuencia del mismo éxito económico, el sector de las grandes corporaciones coreanas se fortaleció, lo que provocó un desequilibrio entre este sector y el gobierno. Tres fueron las áreas principales de reformas. En materia de relaciones de propiedad, lo más destacado es la privatización, entre 1981 y 1983, de los bancos comerciales que habían sido propiedad y administrados por el gobierno, y que constituían la palanca fundamental para las estrategias de promoción exportadora mediante crédito subsidiado. En el

---

<sup>7</sup> Cuando el nuevo gobierno del general Chun Doo Hwan tomó posesión en septiembre de ese año, se nombró a Kim Jae-ik como secretario ejecutivo de la oficina del presidente para asuntos económicos y fue el principal encargado de diseñar la reestructuración de la economía coreana, además de las políticas inmediatas de estabilización económica (Krause y Kim, 1991: xvii).

<sup>8</sup> Para comprender estas reformas es conveniente señalar algunos de los aspectos negativos que han sido concomitantes a la estrategia de industrialización altamente dirigida por el gobierno. En primer lugar el sesgo generado bajo los regímenes militares iniciados por el general Park, desde su toma del poder en 1961, a favor de los grandes grupos económicos (Chaebol) quienes siguen siendo actores claves en la expansión económica del país en el mundo. Al ser los principales beneficiarios de la política coreana, estos grupos han concentrado de manera excepcional la riqueza y el poder económico con efectos negativos sobre el bienestar de la población. Un propósito de las reformas económicas durante los primeros años de los ochenta fue precisamente reestablecer el balance entre los incentivos otorgados a las grandes y las pequeñas empresas, que se había perdido durante el periodo de promoción de la industrial pesada y química. En segundo lugar la carencia de vida democrática durante la vigencia del régimen encabezado por el general Park que hizo posible el progreso económico del país mediante el uso sistemático de políticas industriales que justificaron la supresión de derechos individuales y de organizaciones sociales. Recordemos que durante la etapa de la "reforma revitalizadora" (Yushing System) en 1972, y a pesar de las fuertes limitaciones que ya padecían las organizaciones obreras, el derecho a huelga es revocado. En el mismo tenor conviene no olvidar que el gran éxito exportador de las empresas textiles, durante la fase exportadora inicial, se sustentó en altos grados de discriminación y sobreexplotación de las obreras coreanas.

ámbito de las relaciones internacionales, da inicio un proceso de liberalización comercial, caracterizado por su gradualismo y forma secuencial de aplicación. En tercer lugar, cambió la orientación de la política de promoción industrial. Si bien continuó la práctica de los planes quinquenales —entre 1982 y 1986 se aplicó el quinto plan— su contenido, alcance y formas de aplicación siguen evolucionando.

En cuanto a las reformas políticas, éstas se concretan a partir de la constitución de la quinta república en octubre de 1980. El sistema tiene como pilares fundamentales una presidencia con duración de siete años sin posibilidad de reelección, una asamblea nacional con funciones legislativas y un sistema de elección presidencial mediante un procedimiento indirecto. A partir de aquí inicia un periodo de transición hacia la democracia, que llevará primero a partidos de oposición a ganar la mayoría en la Asamblea (1985) y posteriormente, en 1987, a forzar las elecciones presidenciales en forma directa, por un periodo de cinco años, las cuales sin embargo son ganadas por el candidato del régimen militar, en forma minoritaria debido a la división de la oposición. No será sino hasta 1992 cuando un candidato no militar es electo (Kim Dae-Jung) en un proceso democrático, por un periodo de cinco años.

Hubo otro conjunto de reformas que se consideraron necesarias, pero que no fueron realizadas debido, en gran medida, a la oposición de la elite de los Chaebol. Entre éstas destaca una serie de reformas corporativas. El sistema tendría que ser reformado para modernizar la estructura corporativa mediante la evolución de las corporaciones, en su mayoría de propiedad familiar, hacia empresas públicas. De esta manera se podrían haber sentado las bases para solucionar problemas tales como el alto apalancamiento de las empresas debido a la preferencia del financiamiento crediticio por encima de la emisión de acciones —pero esto implicaría para los propietarios correr el riesgo de perder o disminuir el control sobre la empresa; eliminar la falta de transparencia en las operaciones corrientes y de capital de las muchas empresas que componían los grupos corporativos, así como una serie de prácticas que se pueden calificar como causantes de daño moral. Como se vio en el primer apartado, los resultados económicos a partir de 1980 siguieron siendo muy destacados.

Como parte de las reformas económicas que se llevaron a cabo a inicios de los ochenta, también la política de ciencia y tecnología se reorientó a promover el aumento en la capacidad de innovación interna de las empresas, principalmente de las corporaciones. Por un lado, destaca, en materia de política tecnológica, el establecimiento en 1982 de los Programas Nacionales de I&D por el MOST. Por el otro, se favoreció la importación de equipo para fines de investigación y se introdujeron mecanismos para apoyar la formación de recursos humanos, entre otros esquemas promocionales. De manera puntual destaca el proyecto HAN (the Highly Advanced National Project) que formó parte de los programas nacionales de investigación y desarrollo que iniciaron en 1982, y tuvo como objetivo el impulso de tecnologías industriales que fueran consideradas de importancia estratégica —en el proyecto se promovió la participación de la iniciativa privada, la cual a su vez podría reclamar derechos de propiedad sobre los productos intelectuales.

De acuerdo con el estudio de Kim (1997), se registran cambios importantes en la estrategia tecnológica coreana. De una fase imitadora en la que domina el aprendizaje de tecnologías ya existentes en el exterior, se pasa a otra en la que se compete en la frontera con innovaciones propias en una serie de bienes e industrias. Los principales campos en los que las corporaciones coreanas desarrollan innovaciones comprende la electrónica de componentes (circuitos integrados, memorias chips, memorias de acceso rápido [RAMS], etc.), equipo de cómputo, entre otros. Al igual que con las corporaciones de los países avanzados, las coreanas llevan a cabo la mayor parte de la I&D en una variedad de formas. Posteriormente, conforme los Chaebol se han fortalecido, entran a la fase de aprendizaje tecnológico basado en investigación y desarrollo propio (I&D). Establecen instalaciones de I&D en el extranjero, especialmente en Estados Unidos, Japón y Europa; recurren a los métodos tradicionales de adquisición de empresas o de participación para buscar mantenerse en la frontera de conocimiento y al establecimiento de alianzas con otros participantes. Una parte importante de este proceso ha sido el establecimiento de redes de investigación, especialmente en universidades, en las que se han venido construyendo grandes laboratorios, financiados por las corporaciones para realizar proyectos conjuntos de I&D entre las empresas y sus ingenieros; las universidades y su personal. Como puede verse en los cuadros 3 y 4, estos cambios se reflejan en la composición de las exportaciones, al aumentar en mayor proporción los productos con mayor intensidad tecnológica.

Cuadro 3

**Composición de las exportaciones coreanas en 1985**

	% En exportaciones de Corea	% En exportaciones mundiales
Textiles y confección	29.4 (-10.6)	6.6 -1.3
Transporte (barcos y automóviles)	20.0 -10.4	2.1 -1.5
Electrónica de consumo y artículos afines (se agrupan en esparcimiento/ocio)	8.0 -1.6	3.8 -1.7
Materiales/metales (hierro y acero)	9.6 -1.8	1.8 -1.0
Semiconductores/ordenadores	3.8 -0.9	1.6 (-0.2)

**Nota:** Las cifras entre paréntesis son cambios porcentuales entre 1978 y 1985.

**Fuente:** Porter (1991).

Cuadro 4

**Comercio exterior de Corea del Sur (1999, 2004)**

	Exportaciones			Importaciones		
	Miles US dólares		1999-2004 % Var.	Miles US dólares		1999-2004 % Var.
	1999	2004		1999	2004	
<b>Productos agrícolas</b>	4.23	4.98	0.18	11.08	16.04	0.45
Productos alimenticios	2.82	3.00	0.07	6.68	10.99	0.65
<b>Productos de las industrias extractivas</b>	7.76	14.74	0.90	30.26	65.29	1.16
Combustibles	5.81	10.53	0.81	22.88	50.28	1.20
<b>Manufacturas</b>	128.67	231.05	0.80	74.52	139.13	0.87
Hierro y acero	5.91	11.63	0.97	4.00	12.18	2.04
Productos químicos	10.76	23.13	1.15	11.33	20.66	0.82
Farmacéuticos	0.30	0.46	0.55	0.73	1.71	1.35
Maquinaria y equipo de transporte	77.95	159.99	1.05	43.61	75.36	0.73
Equipo de oficina y de telecomunicaciones	42.92	82.58	0.92	24.73	35.35	0.43
Procesamiento de datos electrónicos y equipo de oficina	10.57	21.54	1.04	4.33	5.88	0.36
Equipo de telecomunicaciones	10.50	36.60	2.48	3.51	6.41	0.83
Circuitos integrados y componentes electrónicos	21.84	24.45	0.12	16.89	23.06	0.37
Productos automotrices	13.04	32.32	1.48	1.39	3.47	1.49
Textiles	11.62	10.84	-0.07	3.00	3.39	0.13
Prendas de vestir	4.87	3.39	-0.30	0.76	2.75	2.60
<b>Total</b>	<b>140.66</b>	<b>250.77</b>	<b>0.78</b>	<b>115.86</b>	<b>220.46</b>	<b>0.90</b>

Fuente: Organización Mundial del Comercio.

<http://stat.wto.org/StatisticalProgram/WsdbExport.aspx?Language=E>.

La última fase de reformas económicas en Corea tiene lugar a partir de la severa crisis económica que padece en 1997 y 1998. En realidad ya desde principios de los noventa, bajo la presidencia de Kim Dae-Jung, se inició un proceso para profundizar la liberalización de la economía, reformar el sector financiero y abrir la cuenta de capital; todo esto bajo una estrategia de gradualismo y cautela que fue anunciada en junio de 1993 y se extendía a lo largo de un plazo de cuatro años (Park y Choi, 2002). Esta crisis mostró, por un lado, la posibilidad de que economías, como la coreana, con un buen manejo macroeconómico —de acuerdo con los estándares del FMI— estuvieran expuestas a crisis financieras mayores derivadas de su exposición a los flujos internacionales de capital. Por otro lado, y tal vez más importante, mostró las fuertes debilidades del sistema económico coreano,

especialmente en lo referente a su estructura corporativa. Como se señaló arriba, la fortaleza de los grupos económicos (Chaebol) había impedido o retrasado las reformas a su estructura corporativa. También se evidenció la debilidad de los mercados laborales y bancario para hacer frente a las fluctuaciones cíclicas. Como consecuencia de la quiebra de empresas —motivada por la fuerte devaluación del won en conjunción con el alto endeudamiento con el exterior— y la consecuente crisis bancaria por la explosión de su cartera vencida, el país tuvo que recurrir a un programa de ajuste con el FMI y a una renegociación de la deuda privada con los bancos extranjeros que finalmente estabilizaron la economía. Como en el capítulo de Enrique Pino Hidalgo se realizará un análisis de esta crisis y el programa de ajuste, aquí sólo resta recalcar que a partir de estas reformas, la economía coreana se asemeja más a la economía tipo estadounidense en el funcionamiento de sus mercados laborales —mayor flexibilidad para la contratación y despido de trabajadores por parte de las empresas—, de capital e industrial.

### **Lecciones de la experiencia coreana de desarrollo económico**

Corea del Sur sigue siendo un caso relevante de estudio porque ha logrado, en unas cuantas décadas a partir de la guerra civil, transformar su economía, de una predominantemente agrícola y rural, a la actual industrializada e integrada al mercado mundial con miras a convertirse en una sociedad basada en el conocimiento. Esta transformación ha sido impulsada por un alto ritmo de crecimiento económico —su PIB per cápita se ha multiplicado más de 11 veces— y, también se podría decir, por tres crisis económicas mayores: en 1972, 1979 y 1997, y las maneras en que las ha enfrentado, y ha podido resolverlas. Hemos observado que, durante las etapas iniciales, este proceso se ha acompañado de claras situaciones de explotación, discriminación hacia las mujeres trabajadoras (Michel, 1988) y ausencia de derechos laborales —vistos éstos desde la óptica occidental—, pero que en la dinámica de largo plazo el país ha evolucionado en la dirección de una sociedad tecnológicamente avanzada, en la que predomina un régimen democrático con mejores condiciones para las clases trabajadoras. Como consecuencia del rápido crecimiento económico, el empleo industrial aumentó y el poder adquisitivo de los ingresos salariales (entre 1975 y 2004) se multiplicó por cinco. Por otra parte, desde un punto de vista subjetivo, la nación surcoreana es vista en el contexto mundial no sólo como exitosa sino con perfil propio.

No hay explicaciones simples ni se puede decir que este fenómeno se ha debido a una orientación apegada a tal o cual enfoque teórico, estrategia de libre comercio, inclinación exportadora o dirigista. Tampoco se puede afirmar con suficiente veracidad que se trata de un modelo de desarrollo asiático ya que si bien comparte ciertas características, además de la geografía, entre las que se puede destacar la orientación exportadora, combinación de Estados fuertes, el mercado y altas tasas de inversión y ahorro, son notables también las diferencias: además de las de peso poblacional, las de estructura industrial —altamente concentrada en Corea del Sur, más equilibrada en Taiwán y peculiar

en China—; orientación marcadamente nacionalista en Japón, Corea del Sur y Taiwán en contraste con las estrategias que han dado mayor participación al capital extranjero en Singapur, Malasia y China; también las políticas públicas han diferido considerablemente. Aún más, difícilmente podría hablarse de un solo modelo de desarrollo coreano ya que los cambios de política han sido considerables, especialmente la que se aplicó durante las dos primeras décadas de industrialización y orientación exportadora de los sesenta y setenta, y el que se establece a partir de la crisis de finales de los setenta y las reformas económicas de los ochenta.

Respecto a la pregunta que guía este repaso de la experiencia de desarrollo coreana, y tomando en cuenta el análisis de los principales enfoques que aquí se analizaron, se puede afirmar que "el modelo de desarrollo coreano" no es replicable y, tal vez, ni deseable de replicar, en varios aspectos, por parte de otras economías como la mexicana; pero hay importantes lecciones que pueden tomarse en cuenta en relación con la problemática actual del desarrollo económico mexicano.

1. Como son muy pocas las naciones subdesarrolladas que han podido alcanzar sendas de crecimiento rápido y sostenido, especialmente en Asia del este, pero también en otras partes del planeta, se puede inferir que siendo posible no es sencillo lograrlo. Esto se ve confirmado toda vez que la mayor parte de las experiencias de crecimiento bajo la nueva orientación que se impuso en América Latina —de reformas basadas en el Consenso de Washington— han mostrado ciertos logros parciales, pero no han alcanzado el objetivo fundamental de generar suficientes empleos y bien remunerados; las fallas que se han observado durante más de dos décadas de aplicaciones de estas reformas pudieran ser más graves que las que se vieron en su momento con la estrategia de crecimiento orientada hacia el mercado interno.
2. Como se expuso arriba, la economía coreana ha podido mantener su dinamismo económico dentro de contextos internacionales más o menos favorables, y enfrentar situaciones críticas derivadas de diversos tipos de choques externos, recuperándose en tiempos relativamente cortos. Su estrategia de integración a la economía global ha estado marcada por una fuerte orientación nacionalista, de aprendizaje vía la conquista de mercados externos y un gran activismo por parte de los gobiernos y empresas. En el caso de México se está muy lejos de seguir este tipo de orientación pero se considera necesario repensar las formas de integración al mercado mundial sobre bases, lo más objetivas posibles, y guiadas por una estrategia de desarrollo con balances entre los impulsores externos y los internos, entre el capital nacional y transnacional, así como en las relaciones internacionales del país; no hay que olvidar que la gran mayoría de las experiencias de naciones que, durante ciertos periodos de su historia, en los que han predominado las tentaciones autárquicas —Corea a finales del siglo XIX, en las postrimerías del Reino de Choson; China durante el siglo XIX y principios del XX y después durante el periodo maoísta—, no han resultado en sí mismas exitosas desde el punto de vista económico y/o político. Como se analizó en el texto, tampoco quiere decir que se trate de seguir las orientaciones que han

establecido la liberalización, la apertura y la retracción del gobierno en formas simplistas y generalmente con alto contenido ideológico.

3. A partir del estudio del desarrollo coreano a través de varias fases, se considera necesario "trascender el ámbito de los modelos de desarrollo" y los esquemas simplistas, para pensar en forma sistemática la compleja situación en la que se encuentra la economía mexicana en la actualidad, después de 25 años de cuasiestancamiento económico, durante los cuales multitud de problemas sociales se han agravado. Por trascender se entiende el utilizar los modelos teóricos y estudios empíricos de manera creativa y consistente para abordar los problemas de un sistema económico complejo; implica evitar las aplicaciones mecánicas —acríticas— que puedan esconder o no intereses de grupos particulares y, en el contexto actual, requiere de la discusión y deliberación abierta de propuestas y contrapropuestas. Para esto se puede aprovechar la amplia base institucional de la que dispone el país (grupos y redes de investigadores, en las instituciones públicas y privadas nacionales e inclusive otras en el extranjero). También hay que tomar en serio el contexto actual de la discusión sobre el tema del desarrollo económico que apunta en la dirección antes señalada —por ejemplo, la Agenda de Barcelona para el Desarrollo y el Acuerdo Nacional para la Unidad, el Estado de Derecho, el Desarrollo, la Inversión y el Empleo de 2005 en México.

En particular hay que enfatizar que el nodo del problema no se encuentra en la mera discusión sobre la falsa dicotomía entre "neoliberalismo sí o neoliberalismo no", "política nacionalista sí o no". El estudio que se ha hecho del desarrollo coreano —y otros más a los que se podría hacer referencia como el chino en la actualidad, el japonés después de la segunda Guerra Mundial— sugiere la importancia de tener (o construir) una concepción estratégica de la nación y su futuro económico y de seguridad. Utilizar esquemas económicos altamente idealizados para definir una política económica para un país con la complejidad de México puede parecer ingenuo, si no fuera porque las políticas implementadas (Consenso de Washington) responden a concepciones estratégicas de Washington, y a intereses de ciertos grupos económicos, más que a los del país en su conjunto.

4. En un país con tan marcadas contradicciones como México —del pasado reciente y remoto—, sin embargo, no se puede pensar que esta tarea sea fácil. De ahí que los casos "exitosos" de desarrollo económico que se analizan en este libro siguen en discusión porque en muchos de ellos, los regímenes políticos en los que se han operado los cambios estructurales y el desarrollo económico han sido de corte autoritario, militares en algunos casos y civiles en otros. En el caso coreano, conviene recordar que el golpe militar de Park en 1961 se dio en un contexto político de "caos" y vino a poner orden dentro de la clase empresarial que por aquel entonces tomaba ventaja de dicho caos económico para lucrar con la ayuda estadounidense vía acciones especulativas.<sup>9</sup>

Aprovechemos algunos paralelismos que se han dado en los procesos de desarrollo de México y Corea para profundizar en el análisis. Durante los sesenta y setenta ambos países utilizaron las políticas industriales para fomentar la industrialización vía sustitución de importaciones. El esquema de política que sustentaba tal tipo de intervención era el de la industria naciente y fue muy utilizado por los países en desarrollo. En México algunas empresas aprovecharon bien estas políticas para realizar toda la cadena de aprendizaje entre las que destacan la industria del cemento, fibras químicas, construcción, etc. La diferencia radica en que Corea desarrolló muchas más industrias y empresas que, ya para los noventa, se encontraban compitiendo en el mercado mundial; una alta proporción de éstas en mercados muy dinámicos como el de la electrónica de consumo, componentes, informática, etc. En México, por el contrario, sectores industriales vinculados con la refinación, y la petroquímica básica han decaído en las últimas décadas. Con base en Lustig (1992), se puede sugerir que las razones de la gran crisis de 1981 no tuvieron que ver con el modelo de industrialización orientada hacia el mercado interno, sino con el desequilibrio macroeconómico mayor en que cayó la economía, originado a su vez por las erróneas expectativas del gobierno respecto al futuro de los precios del crudo y de los correspondientes ingresos por los favorables términos de intercambio; similares expectativas optimistas de los mercados internacionales de capitales, que estuvieron dispuestos a otorgar enormes sumas de dinero al gobierno mexicano, así como los impactos económicos indeseados en la macroeconomía y estructura de la economía como consecuencia de los flujos de ingreso al país y la política cambiaria.

---

<sup>9</sup> Jones y SaKong (1980: 353) describe el caso del capitalista Lee Byung Chull (Yi), que sirve para ilustrar este punto. Con sus enormes ganancias comerciales, Yi toma la decisión de entrar al terreno de la producción industrial. Aprovecha la época de sustitución de importaciones para establecer un negocio seguro de importación de bienes de consumo diarios (en primer lugar de azúcar donde explota su posición monopolista, después en textiles de lana). Con la enorme riqueza amasada se dedicó a comprar muchas empresas, incluyendo instituciones de intermediación financiera (durante el régimen de Rhee). Con el golpe militar del general Park Yi, es uno de los principales capitalistas acusados de acumulación ilícita de riqueza, pero se convierte en el principal empresario que pacta con el gobierno entrante las nuevas relaciones entre el Estado y los grandes empresarios, pacto que serían el fundamento político de por lo menos las siguientes dos décadas de rápida industrialización. Yi fortalece su posición como líder de los empresarios coreanos y funge como el primer presidente de la asociación empresarial que posteriormente se convirtió en la federación de industrias coreanas.

## Bibliografía

- Amsden, A. H., 1986, "The Direction of Trade -Past and Present- and the 'Learning Effect's of Exports to Different Directions." *Journal of Development Economics* 23: 249-274.
- \_\_\_\_\_, 1989, *Asia's Next Giant. South Korea and Late Industrialization*, Nueva York, Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_, 2001, *The Rise of "the Rest": Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*, Oxford University Press.
- Aoki, M., H.-K. Kim y M. Okuno-Fujiwara, 1996, *The Role of Government in East Asian Economic Development. Comparative Institutional Analysis*, Oxford, Clarendon Press (traducción al español por *El Trimestre Económico* del FCE).
- Chandler, A. D., 1997, *The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Business*, Cambridge, Mass., Belknap Press.
- Estrada López, J. L., 1997, *A Comparative Analysis of Industrial Productivity in Mexico and South Korea, 1960-1990*, New School for Social Research, tesis doctoral.
- \_\_\_\_\_, 1995, "Alternativas de desarrollo: Modelos de industrialización y comercio exterior en los países de reciente industrialización (NICs) del Este Asiático", en *Modelos de crecimiento económico en tiempos de globalización*, México, Juan Pablos, pp. 27-49.
- Friedman, M., y R. Friedman, 1980, *Free to Choose: A Personal Statement*, Nueva York, Harcourt Brace Jovanovich.
- Gellner, Ernest, 1983, *Naciones y nacionalismo*, Madrid, Alianza Editorial.
- Hong, W., 1981, *Trade, Growth and Income Distribution: The Experience of the Republic of Korea* (Working Paper) Overseas Development Council.
- Hung-chao, Tal, 1989, *Introduction* y T. Hung-chao (editor), *Confucianism and Economic Development, an Oriental Alternative?*, Washington, D. C., Washington Institute.
- Jones, L. P., y Il. Sa Kong, 1990, "Government, Business and Entrepreneurship" en *Economic Development: The Korean Case. Studies in the Modernization of the Republic of Korea: 1945-1975*, Cambridge, University Press.
- Kim, Linsu, 1997, *Imitation to Innovation. The Dynamics of Korea's Technological Learning*, Harvard Business School Press.
- Krause, L. B., y Kim Kihwan, eds., 1991, *Liberalization in the Process of Economic Development*, University of California Press.
- Leipziger, D. M., D. Dollar, A. F. Shorrocks y S. Y. Song, 1992, *The Distribution of Income and Wealth in Korea*, Washington, D. C., The World Bank (EDI Development Studies).
- Lee, Won-Young, 2000, "The Role of Science and Technology Policy in Korea's Industrial Development", en L. Kim y R.R. Nelson (editors), *Technology, Learning and Innovation. Experiences of Newly Industrializing countries*, Cambridge University Press, pp. 269-290.
- Londoño, Juan Luis, y Miguel Székely, 1997, *Persistent Poverty and Excess Inequality: Latin America, 1970-1995*, Inter-American Development Bank, Working Paper núm. 357.
- Lucas Jr., Robert, 1993, "Making a Miracle", *Econometrica*.
- Lucas, R. E., 1988, On the Mechanics of Economic Development, *Journal of Monetary Economics* 22(3): 3-42.
- Lustig, Nora, 1992, *Mexico: The remaking of an economy*. Washington, D. C: Brookings Institution.

- Mason, Edward, *et al.*, 1980, *The Economic and Social Modernization of the Republic of Korea*, Cambridge, Harvard University Press.
- Michell, T., 1988, *From a Developing to a Newly Industrialized Country: The Republic of Korea, 1961-82*, Ginebra, ILO.
- Park, Won-Am, y G. Choi, 2002, *Assesment of Korea's Financial Liberalization*, en [pchoi@kif.re.kr](mailto:pchoi@kif.re.kr).
- Porter, Michael E., 1991, *La ventaja competitiva de las naciones*, Vergara.
- Riveros, L. A., 1989, *International Differences in Wage and Nonwage Labor Costs* (WPS 188), (Policy, Planning and Research), Washington, World Bank.
- Romero, Alfredo, 1998, "La 'nueva ética confuciana' y la modernización de Corea del Sur: Una perspectiva histórico-cultural," en J. L. Estrada, A. Escobar y O. Perea (coords.), *Ética y economía. Desafíos del mundo contemporáneo*, México, Centro de Estudios Antonio Gramsci, UAM y Plaza y Valdés, pp. 281-316.
- World Bank, 1993, *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*, Washington D. C., Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_, 1987, *Korea, Managing the Industrial Transition. A World Bank Country Study*, vol. I. Washington, World Bank.



## **Corea del Sur: el desafío de una estrategia alternativa de crecimiento con bienestar. Regulación estatal y mercado**

*Enrique Pino Hidalgo\**

En este trabajo examino la experiencia de la República de Corea del Sur. En la primera parte presento un recuento de la estrategia de desarrollo que permitió a esta joven nación transitar de una economía primario-exportadora —en completa ruina al final de la segunda Guerra Mundial— a una potencia industrial exportadora con elevados niveles de bienestar. Uno de los componentes claves de la estrategia coreana fue su alta coordinación de las políticas industrial y comercial que se acompañaron, durante más de 30 años, con un mecanismo de financiamiento basado en el crédito bancario preferencial de largo plazo, bajo la orientación del Estado y sus instituciones.

El dinamismo de largo plazo de las economías asiáticas de "la primera generación" llamó poderosamente la atención de los estudiosos del desarrollo económico y las instituciones sociales. El interés que suscitaron Corea del Sur, Taiwán, Singapur y Hong Kong se debió, entre otras razones, a que en pocos años lograron avances notables en la modernización económica. Su proeza se puso de manifiesto en la creación de un sector industrial altamente competitivo y generador de empleos con una distribución relativamente equitativa del ingreso. Las experiencias asiáticas significaron un acontecimiento en el campo de las diferentes teorías del desarrollo: la superación del atraso económico vinculado al subdesarrollo y el ingreso al mundo de las economías industrializadas.<sup>1</sup>

En la segunda parte del trabajo, analizo los rasgos institucionales de la reforma financiera como una primera respuesta gubernamental frente a la severidad de la crisis de 1997-1998, la cual interrumpió el largo ciclo de crecimiento en Corea del Sur. En esta perspectiva, analizo el impacto positivo

---

\* Profesor-investigador titular. Departamento de Economía UAM Iztapalapa. pihen@prodigy.net.mx.

<sup>1</sup> La posición que ocupan las economías asiáticas en el comercio mundial es uno de los indicadores de su poderío industrial y tecnológico. Al comenzar el siglo XXI se pronosticó que Japón, Taiwán, Corea del Sur y China probablemente pesarán tanto en la economía mundial como América del Norte o Europa. Antes del colapso asiático de 1997-1998, también se afirmaba que Taiwán y Corea serían tan ricos como Gran Bretaña e Italia. Recordemos que a mediados de los años ochenta, Taiwán y Corea ocupaban el puesto número 10 y 13 en el comercio mundial, respectivamente, y se encontraban entre los primeros cinco mayores exportadores de manufacturas a Estados Unidos (Wade, 1999).

de la reforma financiera en la recuperación económica, particularmente en el crecimiento de la inversión, el producto y el empleo. Dicha reforma fue impulsada por la intensidad de la crisis misma y, particularmente, por la voluntad política del nuevo gobierno encabezado por el presidente Kim Dae-Jung. De este modo, el análisis incorpora la dimensión política como una variable fundamental en la explicación del cambio económico institucional concebido como un factor clave en la recuperación del crecimiento en Corea a partir de 1999-2000.

En la parte final del artículo esbozo algunas probables enseñanzas que derivan de la experiencia exitosa de la economía coreana durante más de 30 años que puso de manifiesto la posibilidad de conjugar estabilidad macroeconómica con crecimiento y progresos en la distribución del ingreso. Desde luego, estas enseñanzas son susceptibles de incorporarse en una nueva política económica bajo las necesarias adecuaciones al contexto de una economía como la mexicana.

En 1993 el Banco Mundial reconoció que las "economías asiáticas de alto rendimiento" habían logrado —en un ambiente de estabilidad macroeconómica— las tres funciones esenciales del crecimiento: la acumulación, una asignación eficiente y un rápido avance tecnológico. Este organismo internacional reconoció que los gobiernos de estos países aplicaron combinaciones de políticas que incluyeron tanto las orientadas por el mercado como las dirigidas por el Estado. Frente a estas experiencias exitosas, los especialistas llegaron a considerar que las políticas instrumentadas por los gobiernos de los países de la región de Asia Pacífico norte apuntaban hacia la constitución de un "modelo asiático", es decir, un paradigma susceptible de réplica en las economías en desarrollo, incluidas las de América Latina.

Infortunadamente, la crisis asiática de 1997-1998 puso fin al largo ciclo de crecimiento económico con altos niveles de ingreso en los países de la región. No obstante, como veremos, esta crisis fue superada con relativa rapidez en el caso de Corea. Desde luego, las repercusiones sociales y políticas del colapso asiático fueron acontecimientos de gran magnitud que no debieran subestimarse. En el contexto de la crisis, los economistas de la ortodoxia neoclásica, siempre escépticos del "experimento asiático", retornaron a su conocida afirmación de que el desarrollo alcanzado fue sólo un espejismo. La respuesta de los gobiernos de estas naciones asiáticas sorprendió por su capacidad para adaptarse a la nueva situación y recuperar la senda del crecimiento. Precisamente éste es el caso muy significativo de Corea del Sur.

La orientación de la reforma financiera de 1999-2001 impulsada por las autoridades coreanas tuvo efectos positivos sobre la dinámica de la economía en general y particularmente en la reactivación iniciada desde 1999. Al respecto sugiero que esta recuperación relativamente rápida de la economía coreana es el resultado de una estrategia gubernamental orientada por *una política económica no ortodoxa* y el cambio institucional que logró retomar la senda del crecimiento.

Esta estrategia de combate a la crisis fue una combinación de medidas ortodoxas de estabilización —previamente dictadas por el FMI en diciembre de 1997—, con políticas de corte keynesiano basadas en la reactivación de la demanda interna y el crédito a través de los instrumentos monetarios

y fiscales. Además, la respuesta gubernamental renovó una singularidad de la sociedad coreana, su capacidad *para adaptarse a los cambios* del entorno nacional e internacional.

El elemento distintivo del cambio en el sistema financiero radicó en que en el marco de una reforma de mercado, las autoridades reafirmaron su capacidad de intervención y regulación del mismo. Ciertamente, se trató de una capacidad limitada que le permite, mediante el empleo de instrumentos como las tasas de interés y el crédito bancario, influir significativamente en la política crediticia y monetaria del país a favor del crecimiento y la inversión.

### **La estrategia coreana. Una relación exitosa de largo plazo entre gobierno, banca e industria**

En 1965 el producto interno por habitante de Corea apenas alcanzaba los 100 dólares y su presencia en el comercio internacional era irrelevante. Desde el punto de vista político, esta joven nación estaba gobernada bajo los designios de un régimen autoritario, resultado de un golpe de Estado en 1961. Tres décadas después, en 1996 Corea se refirma como un país líder entre los nuevos países industrializados con un producto por habitante de 11 000 dólares. Además, la economía coreana ya ocupaba el lugar número 13 dentro de las mayores economías del mundo y la posición 12 por el volumen de su comercio mundial (Oh, 2000).

En solamente tres décadas Corea del Sur se transformó en uno de los países líderes del mercado mundial en sectores industriales estratégicos intensivos en capital y tecnología como la siderurgia, la construcción de maquinaria y equipos y en la construcción naval. Además, este país mantiene una posición líder en la electrónica y la producción de semiconductores. Esta trayectoria exitosa de desarrollo y prosperidad fue reconocida en 1996 con el ingreso de Corea a la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo.

Para comprender los alcances de la estrategia de desarrollo económico y social de Corea y las instituciones que le permitieron transitar de una economía atrasada al mundo industrializado de los países desarrollados, conviene hacer un breve recuento sobre este proceso de transformación venturoso de la sociedad coreana.

Desde una perspectiva de largo plazo, ubicamos una primera etapa que corresponde a la reconstrucción del periodo de la segunda posguerra en el contexto de una economía primario-exportadora con características de enclave colonial. Estrechamente vinculado con la reconstrucción de posguerra, tuvo lugar una segunda etapa que se caracterizó por la adopción del modelo de sustitución de importaciones en los años cincuenta, como vía para alcanzar la industrialización y modernización.

Los estudiosos del desarrollo coreano observan que este segundo periodo registra dos modalidades. Una que se identifica con la sustitución "primaria de importaciones" y la otra que pugna por la sustitución "secundaria" dirigida a la producción de bienes de consumo duradero, intermedios y de capital.

El modelo exportador define el tercer periodo que comprende tres modalidades: la "primaria" centrada en la exportación de materias primarias; en tanto que la "secundaria" está orientada a la exportación de manufacturas y que propiamente se identifica con el "modelo asiático" y su instrumentación tiene lugar desde mediados de los años sesenta y principios de los setenta. Finalmente, la tercera modalidad de este modelo está sellada por la "profundización" del sector manufacturero exportador, dirigida a la producción de bienes de alto contenido tecnológico y valor agregado que inició durante la segunda mitad de los setenta.

### **Modernización, industrialización y planeación bajo la orientación estatal**

Durante la Primera República que comprendió el periodo 1948-1960 tuvo lugar la reconstrucción de posguerra que dispuso de una elevada ayuda externa por parte de Estados Unidos. En esta etapa, la economía adoptó una estrategia de "desarrollo hacia adentro", basada en la sustitución de importaciones y el mercado interno. De hecho la sustitución se prolongó hasta los primeros años de los sesenta para conjugarse con la estrategia exportadora centrada en los mercados externos (Pino, 2001).

En esta fase del proceso de industrialización, las políticas de sustitución de importaciones se acompañaron de la subvaluación de las monedas nacionales y el control de cambios. También se instrumentaron tratamientos preferenciales y discrecionales sobre la inversión foránea y la recepción de importantes programas de ayuda procedentes de Estados Unidos en forma de capital "fresco" a título de donación y el suministro a gran escala de alimentos.

A principios de la década de los sesenta, el régimen de Park Chung Hee inició una reorientación drástica de la política económica —originalmente centrada en la estabilización económica— hacia el crecimiento basado en las exportaciones manufactureras. La nueva política desplazaría a la sustitución de importaciones que caracterizó al periodo de la reconstrucción al término del conflicto bélico mundial y la Guerra de Corea de 1950-1953 que dio origen a las dos Coreas.

En realidad el general Park Chung, quien tomó el poder mediante un golpe de Estado en 1961, no reconocía virtud alguna al sistema de libre mercado. Por el contrario, el general Park simpatizaba más con la *idea de que el gobierno guiara* el proceso económico e influyera sobre algunos precios claves como la tasa de interés y el tipo de cambio que facilitarían la canalización de recursos financieros a favor del sector productivo exportador en proceso de constitución (Yoon, 2000).

Conviene no perder de vista que con matices y diferencias, el "modelo asiático" puso de relieve un tipo de ejercicio de los poderes públicos que facilitaron y aceleraron el crecimiento económico y elevaron los niveles de bienestar, en un contexto internacional específico que resultó favorecido por las políticas regulatorias como el control del sistema bancario, el asesoramiento administrativo, las asociaciones de industriales y las redes informales. Esta presencia estatal también se manifiesta en la producción y suministro de bienes públicos y en los esquemas de impuestos y

subsidios. En esta perspectiva, la experiencia de desarrollo de Corea del Sur resulta paradigmática. (Wade, 1999).

El éxito del proceso de modernización económica de Corea estuvo centrado en la creación de un sector manufacturero altamente integrado y competitivo que fue puesto en marcha a principios de los años sesenta. Esta estrategia se sustentó en una visión de largo plazo y bajo un tipo de regulación basada en la orientación estatal del proceso económico en colaboración con el sector privado. Precisamente esta característica institucional se concretó en la alta coordinación de las políticas industrial y comercial apoyadas en un sistema financiero dirigido por el propio gobierno.

En el caso coreano, la actividad gubernamental en el proceso económico, particularmente en el sistema financiero, estuvo muy influida por la idea de acelerar el crecimiento económico mediante el *liderazgo estatal en la movilización y asignación* de los recursos. Este planteamiento quedó incorporado plenamente en el Primer Plan Quinquenal de Desarrollo. 1962-1966 mediante un conjunto de cambios institucionales dirigidos a fortalecer la presencia estatal en el mercado financiero y otros ámbitos de la actividad económica.

Ajeno a cualquier inclinación socializante o estatista, desde un principio el gobierno de Seúl estuvo a favor de la asignación de recursos a través de las instituciones estatales y no de los mecanismos de mercado extremadamente débiles en este periodo. En consecuencia, Park Chung orientó su política económica —originalmente centrada en la estabilización económica— hacia la reconstrucción del país severamente dañado por la segunda Guerra Mundial y la Guerra de Corea de 1950-53.

Bajo los lineamientos del Primer Plan, el gobierno procedió a eliminar las rentas vinculadas con la sobrevaluación de los tipos de cambio y las relativas a las restricciones sobre las cuotas de importación que caracterizaron al periodo anterior. Como consecuencia, las autoridades tomaron la decisión de devaluar la moneda coreana, el won, en 100% y de este modo quedaron suprimidas las rentas asociadas con la asignación de divisas de los años cincuenta.

La instrumentación del primer plan supuso una política industrial activa a partir de un conjunto de medidas orientadas a restringir la entrada y salida para las empresas en los mercados; la fijación de precios y la selección de tecnologías. Previamente, el gobierno procedió a identificar un núcleo de industrias de nueva creación consideradas "estratégicas" en cada etapa de desarrollo. Las industrias seleccionadas fueron promovidas a través de complicadas combinaciones de políticas proteccionistas frente a las importaciones —aranceles y restricciones cuantitativas, subsidios a la exportación e inversiones— y otras medidas como el suministro de insumos intermedios subsidiados, etc. También fue incentivada la formación de asociaciones industriales frecuentemente organizadas en oligopolios mediante disposiciones administrativas y legales especiales (Chang, 1996).

Una pieza clave del Plan Quinquenal fue la reorganización del sistema financiero coreano que mostró una estrecha coordinación con la política de industrialización centrada en la exportación de manufacturas y, posteriormente, en la creación de un sector de industria pesada y química. El financiamiento estatal se sustentó en una política de subsidios selectivos canalizados a través del crédito

bancario, concebido como el instrumento más poderoso del gobierno *para inducir la cooperación y el cumplimiento de las metas empresariales* acordes con los planes de exportación e industrialización.

En los años setenta tuvo lugar la segunda etapa de la modernización y mostró un cambio sustantivo en el enfoque de la política industrial. La nueva orientación se propuso fomentar el sector de bienes de capital, específicamente la industria pesada y química (IP&Q). En concordancia con esta orientación, la política de financiamiento ejerció un mayor margen de discrecionalidad en la asignación de mayores montos en los créditos bancarios y en la ampliación de la brecha entre las tasas de interés controladas y las tasas del mercado.

### **El sistema financiero y el uso intensivo del crédito bancario como sustento de la industrialización**

Conviene tener en cuenta que durante los años sesenta *la tasa de ahorro interno* permaneció baja; en tanto que la ayuda extranjera, principalmente norteamericana, empezó a declinar.<sup>2</sup> Para contrarrestar esta escasez de recursos, el gobierno coreano decidió normalizar sus relaciones con Japón y emitió una serie de reformas a la "ley para la inducción de capital extranjero" (1965). Estas medidas posibilitaron que la banca estatal garantizara los préstamos externos para las empresas privadas. En consecuencia, la existencia de garantías de pago disminuyeron los costos del financiamiento externo y estimularon la entrada de recursos principalmente de Japón.

Frente a la fragilidad de los mercados financieros, el sistema bancario coreano fue reorganizado por el Estado. Así, en el marco de una economía de mercado, la regulación y conducción estatal de la banca implicó la existencia de un conjunto de normas que tuvieron efectos positivos en el desarrollo de un sector industrial manufacturero orientado a los mercados internacionales. Específicamente, el sector bancario nacionalizado y regulado fue guiado por el objetivo de canalizar los préstamos subsidiados hacia los sectores estratégicos.

La aprobación gubernamental de los créditos; la asignación de los préstamos del exterior y el control sobre la inversión directa extranjera, representaron dos mecanismos importantes de regulación sobre los flujos de capital extranjero. Estas reformas permitieron el fortalecimiento del programa de créditos que vinculó el desempeño exportador de las firmas con el financiamiento bancario. También se buscó que las tasas de interés estimularan la captación del ahorro y el fondeo de la inversión en la industria.

---

<sup>2</sup> Un aspecto clave de este periodo fue el financiamiento externo concedido a través de los programas de ayuda "de gobierno a gobierno" y los recursos provenientes del gasto militar patrocinado por Estados Unidos. Estos apoyos aseguraron a los países de la región la entrada de capital fresco bajo el rubro de donaciones que se sumaron al suministro de alimentos para las devastadas economías de Corea del Sur y Taiwán. El programa norteamericano de ayuda a Taiwán se calcula en una cifra de 50 000 millones de dólares, actualizado a su valor presente (Wade, 1999).

Bajo el nuevo marco de regulaciones, el sector bancario nacionalizado estableció un nuevo tipo de rentas o subsidios selectivos vinculado a los préstamos bancarios internos y externos a favor de los sectores manufactureros de exportación y a las industrias química y pesada en los años setenta. Además, estos préstamos se extendieron a las decisiones de refinanciamiento, las prórrogas a las deudas vigentes y la concesión de nuevos préstamos y condiciones a los prestatarios.

El refinanciamiento operaba como un importante incentivo puesto que el buen desempeño de las empresas era recompensado con nuevos apoyos crediticios. Por el contrario, el uso equivocado de los fondos era sancionado con una reducción de las líneas de crédito, incluso con la suspensión. Este sistema de incentivos —y sanciones— permitió el uso del crédito como un instrumento de apoyo fundamental de la política industrial.

Las autoridades crearon un mecanismo de participación en la dirección de las empresas que derivaba de los apoyos crediticios y lo vincularon al crédito bancario. Éste fue un mecanismo clave en la el esquema de *coordinación de la política crediticia con la industrial*. Desde luego, estos elementos de regulación o rigidez del sistema financieros no se ajustan a las interpretaciones neoliberales que caracterizaron el "modelo coreano" como una economía de mercado "flexible" en los ochenta. En este sentido, también son ilustrativas las regulaciones o rigideces en los mercados de trabajo como el empleo permanente y el sistema de pago basado en la antigüedad laboral (Chang, 1996).

### **Las claves del desarrollo coreano: instituciones y flexibilidad en las políticas para orientar el mercado**

En la base del "milagro asiático" radica una red de relaciones entre Estado, mercado y sector privado, cuyo elemento característico es la existencia de *instituciones y políticas diseñadas para orientar al mercado mismo*, incluso fortalecerlo en beneficio de un desarrollo económico distributivo. En este marco de relaciones, el Estado tuvo un papel central en el diseño, creación y mantenimiento de las instituciones públicas que definieron e implantaron las reglas del juego en el intercambio de una economía de mercado capitalista.

Puede afirmarse que la centralidad del Estado es una constante en el desarrollo de las naciones de Asia oriental —y también de América Latina—. En ellas, la existencia misma del mercado, incluso de la clase empresarial, fue el resultado de la mayor o menor intervención estatal. Evidentemente, este hecho cuestiona la premisa liberal sobre la prominencia del mercado, como el único mecanismo de regulación económica.

En un contexto como el que se describe, se comprende por qué la presencia estatal fue fundamental en la constitución del sistema financiero. La modalidad de "dirigismo estatal" sugiere una economía donde el mercado *está fuertemente influido, pero no rígidamente controlado* por el Estado. En este sentido, la expresión francesa "*dirigisme*" implica la idea de empuje direccional bajo el gobier-

no identificado básicamente con el poder ejecutivo, en tanto que al Estado corresponde la estructura general de las instituciones gubernamentales (Wade, 1999).

En la discusión en torno a las relaciones entre el Estado y el mercado, fue revelador que el propio Banco Mundial aceptara que las contribuciones de la intervención estatal en las economías asiáticas de alto rendimiento posibilitaron alcanzar la estabilidad macroeconómica y realizaron las tres funciones esenciales del crecimiento: la acumulación, la asignación eficiente y el rápido avance tecnológico. De acuerdo con el organismo multilateral, los resultados se debieron a ciertas combinaciones de políticas que incluyeron desde las orientadas al mercado hasta las dirigidas por el Estado (Banco Mundial, 1993).

En las economías en desarrollo el Estado procedió a crear las instituciones de financiamiento, o bien, decidió actuar directamente a través de la creación de fondos especiales, la banca de desarrollo y otras entidades financieras públicas. La propia debilidad de los mercados accionarios nacionales fue un aspecto decisivo que explica la intervención gubernamental en este sector y en otros más.<sup>3</sup>

De cara al problema del financiamiento el Primer Plan Quinquenal de Desarrollo. 1962-1966 promovió una serie de *cambios institucionales* dirigidos a fortalecer la presencia estatal en los mercados financieros como la nacionalización de los bancos comerciales y las reformas del Banco Central de Corea. En este contexto, la primera reforma del sistema financiero coreano, básicamente comprendió la nacionalización de los bancos comerciales y la enmienda de la Ley del Banco Central de Corea.

En esta perspectiva también cobra racionalidad la decisión que tomaron en 1966 las autoridades coreanas de reformar la antes mencionada Ley para la Inducción de Capital Extranjero que permitió a los bancos estatales garantizar los préstamos externos al sector privado y estimular así la entrada de capitales. Las garantías de pago autorizadas por el gobierno a favor de los prestatarios privados —a través de la banca nacionalizada— facilitaron y redujeron el costo de los préstamos externos. Estas medidas fueron acompañadas por otras reformas complementarias que resultaron decisivas en la reorganización del sistema financiero en línea con la estrategia de industrialización orientada a los mercados externos.

En resumen, el sistema financiero coreano del periodo de la regulación estatal que inició en la década de los sesenta presentaba los siguientes lineamientos:

- a. El programa de créditos para el sector exportador que vinculó el financiamiento bancario con el desempeño de las firmas orientadas a los mercados externos;
- b. la administración de las tasas de interés que incentivara el ahorro interno y el financiamiento de la inversión en la industria y
- c. la apertura al capital extranjero, principalmente al financiamiento de la banca internacional.

<sup>3</sup> En el periodo de la posguerra, el mercado de capital de riesgo en Corea estaba poco desarrollado. En tales condiciones, el gobierno procedió a controlar y organizar los bancos y construir una relación estrecha entre éstos y las industrias que lo convirtió en un socio efectivo de riesgo de la industria (Yoon Je Cho, 2000: 301).

En la reorganización del sistema financiero coreano como mecanismo clave del proceso de industrialización también ocuparon un lugar clave las relaciones institucionales entre los diferentes agentes económicos. Los programas crediticios a favor de la industrialización y las exportaciones coreanas fueron precedidos *de consultas exhaustivas* entre el gobierno y las empresas. Este mecanismo institucional subrayaba el papel de la consulta y la participación conjunta gobierno-empresas en la estrategia económica de Corea.

Como hemos visto, el modelo de financiamiento coreano posibilitó que las empresas con elevados niveles de apalancamiento exploraran oportunidades de inversión riesgosas y operaran sin la amenaza de grandes crisis financieras. Este modelo también se apoyó en los mecanismos institucionales de consulta entre gobierno y empresas, así como en la participación gubernamental en el riesgo que tomaban con las firmas. Todo ello generó una estrategia eficaz que hizo posible el desarrollo y consolidación del sector industrial exportador (Yoon, 2000).

Los rasgos principales que definieron el modo de operar del sistema financiero coreano del periodo de la regulación estatal puede resumirse en los siguientes términos:

- a. La asignación de los *subsidios a través del crédito bancario*;
- b. la *garantía estatal para los préstamos* bancarios internos y externos;
- c. el *programa de coaseguro* entre el gobierno, la industria y la banca;
- d. el "*derecho explícito de dirección*" del gobierno sobre las empresas durante el período de amortización de los préstamos (Yoon, 2000: 296).

En resumen, puede afirmarse que sobre estas bases el gobierno coreano fortaleció su control del sistema financiero y empleó la asignación del crédito como el instrumento principal de la política industrial. La importancia de la renta vinculada con la asignación del crédito se debió no tanto al control del gobierno sobre las tasas de interés, sino al volumen total del crédito que administraba, el cual se incrementó como resultado de las reformas y las acciones gubernamentales.

Uno de los principales efectos del modo de operar del sistema financiero coreano fue la presencia de vínculos entre este último y el sector industrial que trazó un rasgo distintivo del desarrollo coreano: el impulso de la gran corporación o conglomerado. En este esquema de desarrollo industrial, la dimensión de las empresas funcionó como una protección efectiva contra el fracaso dado que el gobierno actuó como el prestamista de última instancia. Sin embargo, como veremos adelante el crecimiento sustentado en la consolidación de los Chaebols terminó sujetando tanto a la economía como al propio Estado, al tiempo que debilitaría al sistema financiero.

### **Los límites del modelo financiero basado en el crédito bancario**

Algunos estudios sostienen que la vulnerabilidad financiera de las firmas coreanas —e indirectamente del modelo financiero— tuvo su origen en la estrategia misma del financiamiento basada en el cré-

dito bancario. Las tendencias de largo plazo de este proceso indican que en el periodo 1963-1971 la proporción de la deuda respecto a los activos en el sector manufacturero aumentó más de cuatro veces, de 92 a 394%. Incluso en los años noventa, las empresas coreanas permanecían fuertemente apalancadas, si bien su proporción de deuda se redujo un poco en la segunda mitad de los ochenta con la expansión del mercado de valores. (Yoon, 2000: 298).

Estos niveles de endeudamiento generaron un alto grado de vulnerabilidad de las firmas coreanas frente a los choques internos y externos derivados de las variaciones en las tasas de interés y el tipo de cambio, fenómenos asociados con la inestabilidad que ha caracterizado al nuevo orden monetario internacional globalizado. Además, la vulnerabilidad corporativa adquirió una mayor intensidad con la eliminación de las relaciones de largo plazo entre banca-empresas-gobierno como resultado del proceso de incorporación de las instituciones financieras a las reglas de la globalización.

Una interpretación más específica sobre la vulnerabilidad de empresas y bancos coreanos incorpora el problema del riesgo moral. Altos niveles de endeudamiento crean un escenario de incertidumbre y riesgo de los activos de la banca acreedora extranjera que reacciona con corridas que finalmente causaron la crisis en Asia Pacífico. Efectivamente, las prácticas de los intermediarios financieros cuyos pasivos están previamente garantizados por las instituciones gubernamentales tienden a gestar un daño moral considerable.

Debido a que los depósitos están garantizados, los depositantes carecen de incentivos para supervisar a los intermediarios. Por su parte, las instituciones no necesitan tomar inversiones de alto riesgo de sus fondos dado que son incentivados a participar en un juego donde ellas son las que ganan, pero al perder, pierde el público. Así, los intermediarios tienen un incentivo para tomar riesgos excesivos y recibir inversiones con bajos retornos esperados. Un intermediario con garantías optará por inversiones que generen altos rendimientos si tiene suerte, aunque la probabilidad de pérdidas cuantiosas sea alta ante la cual están protegidos (Mántey, 2000).

En el caso de la economía coreana, el diagnóstico del daño moral no se cumple completamente porque en general los acreedores de las instituciones financieras no recibían garantías explícitas del gobierno, si bien implícitamente los acreedores estimaron disponer de ellas. Además, la vulnerabilidad financiera de las corporaciones no puede sustentarse únicamente sobre la base del endeudamiento. En el contexto de la economía coreana esta apreciación podría ser precipitada debido a que sólo enfatiza el nivel de la deuda corporativa al margen de las relaciones de cooperación banca-empresa-gobierno.

En el sistema financiero coreano también hay que considerar la participación gubernamental en la administración del riesgo mediante la intervención crediticia. A través del control gubernamental de los bancos se crearon incentivos *dirigidos a maximizar los activos y el crecimiento de las empresas* que desalentaban la búsqueda de la rentabilidad inmediata. Bajo una racionalidad distinta de la rentabilidad de corto plazo, las empresas al ampliar tanto sus exportaciones como su planta industrial, aseguraban la continuidad de los apoyos crediticios. De este modo, el gobierno reducía el riesgo de fracaso al fortalecer un ambiente de inversión más sólido y estable.

En 1997, las quiebras consecutivas de un grupo importante de Chaebols, los gigantescos conglomerados industriales característicos del modelo de industrialización de Corea, se acoplaron con las crisis financieras precipitadas por la inestabilidad cambiaria externa en Tailandia y otros países del este de Asia. Este ambiente de crisis regional en los países de Asia Pacífico terminó por debilitar la confianza de los inversionistas locales y foráneos en Corea.

### **Los prolegómenos de la crisis financiera y económica de 1997-1998**

Toda crisis tiene una historia y la coreana no fue la excepción. Al respecto, conviene mencionar algunos problemas de orden estructural del modelo coreano. Me refiero a los déficit en el sector externo, en particular en la cuenta corriente y el sobreendeudamiento de los conglomerados industriales y de la banca comercial que ya mencioné. Los ataques especulativos de 1997 afectaron mayor y más rápidamente a las economías con más altos déficit como fueron las de la República de Corea, Tailandia, Malasia, Filipinas e Indonesia. Por el contrario, las economías que mostraron menores déficit, incluso superávit, como Hong Kong, China, Taiwán y Singapur, no enfrentaron devaluaciones de la misma magnitud.

En el largo plazo, el esquema de financiamiento sustentado en el crédito bancario preferencial contribuyó decisivamente a la creación de un sector industrial sólido e integrado. Este sistema provocó distorsiones que debilitaron a los bancos en la medida en que la asociación de riesgo gobierno-empresas generaba una carga pesada sobre los bancos provocada por los problemas de cartera vencida en el segmento de grandes préstamos. Esta tendencia se acentuó en los años noventa con la apertura y desregulación del sistema bancario que facilitó una acumulación acelerada de deudas, principalmente de corto plazo y externa.

El diagnóstico confirmó la presencia de un fenómeno de largo aliento asociado al uso intensivo del crédito bancario preferencial que condujo a bancos y grandes corporativos coreanos a altos niveles de endeudamiento. A mediados de los noventa, los coeficientes corporativos de deuda/activos en Taiwán eran menores al 100%; en Estados Unidos fueron de 150% que contrastaban con la cifra del 200% en Japón, Tailandia y Corea Sur (Wade, 1999).

En la explicación de la crisis coreana, hay que tener presente que la aceptación de las reglas de la globalización en términos de la desregulación y la apertura a la inversión extranjera, iniciada desde los años ochenta, significaron el inicio de un tipo de *cambio institucional cuyo punto de partida fue* el desmantelamiento de las relaciones de largo plazo que el gobierno estableció entre los bancos y las industrias. Como vimos, estas relaciones estuvieron sustentadas en un esquema de coaseguramiento que convirtió al gobierno en socio efectivo de riesgo en las inversiones industriales.

La experiencia coreana sugiere que en el nuevo ámbito de la economía global, el desmantelamiento de las instituciones financieras del periodo anterior condujo al fracaso; incluso aquellas que permanecieron fueron enroladas en la lógica del mercado y la especulación. Una experiencia distinta

es la taiwanesa cuyo sistema financiero mostró una menor vulnerabilidad ante los impactos externos. En efecto, las firmas tuvieron capacidad para asimilar las variaciones en las tasas de interés y los tipos de cambio, incluso reducciones del flujo de capital y disponer de recursos para contender con los pagos de su deuda.

En 1996 Taiwán alcanzaba el ingreso per cápita más alto con 13 000 US dólares, frente a los 10 500 US dólares de Corea. Este nivel de ingresos aseguraba ahorros equivalentes a 25% del PIB que le permitía mayores márgenes de financiamiento con recursos propios. Se comprende, entonces, que la inversión bruta en Taiwán fuese menor al ahorro bruto, por lo que sus requerimientos financieros no dependieron en alto grado de los préstamos externos. Su menor vulnerabilidad también estuvo influida por la mayor diversificación de las exportaciones industriales y de servicios respecto a las de Corea del Sur.

No debiera perderse de vista que el problema de la insolvencia de las corporaciones y los bancos fue acentuándose en los años noventa con la apertura del sector financiero y la contratación de deuda de corto plazo con acreedores extranjeros. Los elevados niveles de endeudamiento de bancos y corporaciones se acentuaron con la salida de capitales foráneos colocados en inversiones de cartera de corto plazo claramente propiciados por la apertura de la cuenta de capitales.

Finalmente, la ausencia de medidas prudenciales y de supervisión por parte de la autoridad también acentuó el problema del riesgo moral en que incurrieron los bancos y los conglomerados. Su actuación fue calificada como irresponsable debido a que sus decisiones partieron del supuesto de contar con la ayuda gubernamental frente a la eventualidad del fracaso en la gestión de un elevado volumen de créditos otorgados o recibidos. Esta tendencia condujo a una acumulación acelerada de deudas, fundamentalmente de corto plazo y externa, especialmente durante los años noventa.

### **La visión de la crisis por las autoridades del Banco Central de Corea**

A finales de 1997, la economía coreana se encontraba en un escenario que podría calificarse a primera vista como inesperado e incomprensible, si tomamos en consideración la prolongada fase de crecimiento y prosperidad por más de tres décadas. En efecto, un año después de su ingreso a la OCDE, la República de Corea experimentaba una profunda crisis financiera que no pocos analistas compararon con la tragedia de 1910, cuando Japón después de proclamar a Corea un protectorado decidió su anexión ilegal.

De acuerdo con el diagnóstico del Banco de Corea, la crisis financiera fue el resultado tanto de factores internos relativos al modelo de desarrollo coreano (la insolvencia de las firmas y su elevado nivel de endeudamiento) como de factores externos generados por la crisis asiática como la salida de capitales especulativos y los ataques contra la moneda coreana. En efecto, la crisis fue precipitada por una cadena de insolvencias creadas por las corporaciones que provocó un rápido ascenso de los

préstamos malos y las carteras vencidas de los bancos. Esta situación minó a los intermediarios y amenazó la salud sistémica del aparato financiero (The Bank of Korea, 2003).

En la explicación del colapso de la economía, el Banco Central también incorporó las repercusiones de la crisis monetaria del sureste de Asia de 1997-1998 que reforzaron la incertidumbre de los inversionistas extranjeros sobre la fortaleza de la economía coreana, la solvencia de las corporaciones y los bancos. Este ambiente de deterioro de las expectativas estimuló una salida neta de capitales foráneos de portafolio y de ataques especulativos contra la moneda coreana, el won, que precipitaron el colapso financiero. Como puede advertirse en este diagnóstico la autoridad monetaria no reconoció los sesgos de un sistema bancario con su política crediticia de apoyo a la industrialización.

Las deficiencias del mercado internacional de capitales manifiesta en la volatilidad en las corrientes de capital es un elemento que como hemos mencionado ayudó a procesar la crisis. Ciertamente, el gobierno coreano careció de una visión precisa sobre los efectos de la globalización, en particular sobre los riesgos de la inestabilidad en las tasas de interés, los tipos de cambio y los flujos financieros. Los antecedentes se remontan a principios de los años noventa, cuando la autoridad liberalizó los créditos extranjeros a corto plazo en un entorno carente de reformas financieras adecuadas. Esta subestimación de las repercusiones de la globalización explica la rigidez de la política reguladora sobre el tipo de cambio que sostuvo la autoridad coreana hasta la crisis financiera (Oh Kongdan, 2000: 10).

### **Apalancamiento de los conglomerados industriales y concentración industrial**

Hemos visto que las autoridades coreanas cumplieron con éxito las funciones de *dirección u orientación y, en ocasiones, de abierta intervención del mercado*. En este sentido, puede afirmarse que el Estado realizó con eficacia las labores de fomento económico, orientación y corrección de las fallas de mercado. Sin embargo, algunos autores han considerado que la principal falla del gobierno fue haber excedido en el tiempo esta función (Hong-Koo Lee y Soogil Young, 2003).

Probablemente uno de los factores claves que explica la fragilidad financiera de los bancos coreanos está asociado al modelo de industrialización caracterizado por *su alto nivel de concentración en pocas firmas*. Esta característica forma parte del núcleo de tendencias endógenas que determinaron la crisis de 1997-1998. En efecto, desde los años sesenta, los Chaebols tipificados como grandes conglomerados verticales fueron estableciéndose como productores de bienes industriales ligeros, en una primera fase de la industrialización.

En la segunda fase que correspondió a los años setenta, estas firmas adoptaron la estructura grande y diversificada orientada a la industria pesada, principalmente en el acero, química, herramientas para maquinaria, industria naviera y automotriz. Entre 1970-1973 se observa una expansión muy rápida de los Chaebols cercana a una tasa de 33, 35 y 34% para Hyundai, Daewoo y Ssangyong, respectivamente (Woo-Cumings, Meredith: 2002).

Pero el aspecto más relevante del modelo de industrialización coreano es su alta concentración industrial que, a su vez, se tradujo en una fuerte concentración de los créditos bancarios en un sector reducido de conglomerados. Bajo este esquema la razón deuda-capital de los Chaebols osciló entre 300 y 400% durante los últimos 30 años. Esta concentración industrial y crediticia fue una tendencia que alcanzó términos insostenibles que provocaron el incremento de los indicadores de riesgo de los bancos comerciales y de fomento dada la compactación de sus carteras crediticias.

El modelo de organización financiera que rigió hasta principios de los años ochenta, ciertamente permitió que las empresas con elevados niveles de apalancamiento exploraran oportunidades de inversión riesgosas y operaran sin la amenaza de medidas devaluatorias o alza de las tasas de interés. En estas condiciones, los mecanismos institucionales de consulta entre gobierno y empresas, y la participación gubernamental en el riesgo que tomaban con las firmas generó una estrategia eficaz que dio viabilidad al proceso de industrialización por más de 30 años. Esta situación cambió con la incorporación del sistema financiero a las reglas de la globalización basadas en la desregulación y la apertura a la inversión extranjera (Yoon, 2000).

La vulnerabilidad financiera de los grandes conglomerados endeudados con tres o cuatro veces el monto de sus capitales se transmitió a los bancos que recibieron el impacto del estado financiero de sus clientes acreditados. En estas condiciones, el papel del entorno financiero doméstico e internacional hizo las cosas más complicadas. La inestabilidad de los mercados financieros con fuertes variaciones en las tasas de interés, tipos de cambio y alta movilidad de los capitales acentuó la fragilidad financiera de empresas y bancos altamente endeudados.

Las distorsiones que provocaba la asociación entre bancos, conglomerados y Estado, hizo impostergable la reestructuración de los sectores corporativo y bancario como parte de la solución. Por supuesto, la reestructuración no era un asunto puramente económico susceptible de corregirse bajo la racionalidad del mercado. Esta tarea requería de un nuevo gobierno con *una visión y voluntad también política* capaz de poder iniciar el proceso de cambio institucional. Como veremos, la solución de la crisis financiera y productiva de 1997-1998 puso de manifiesto la relevancia de las instituciones sociales y políticas, sin desestimar el papel de las negociaciones y los acuerdos entre los agentes económicos y políticos.

## **La respuesta frente a la crisis: voluntad política y capacidad de cambio institucional**

El colapso financiero de Corea facilitó la intervención del FMI y la instrumentación de una nueva reforma dirigida a la reestructuración del sistema financiero en su conjunto. Así, la economía coreana fue objeto de un préstamo por tres años de 58 000 millones de dólares que en su momento fue considerado como el mayor rescate financiero en la historia del FMI. La propuesta de reforma promovida por los organismos financieros internacionales buscó profundizar la apertura del sistema a los

mercados financieros internacionales y la creación de condiciones más favorables sobre la propiedad de los bancos coreanos que incentivara a los inversionistas extranjeros (Coe, y Se-Jik, 2002).

Estos recursos fueron facilitados con el compromiso del gobierno coreano de aplicar una severa condicionalidad vinculada a la aplicación del programa de estabilización de precios y salarios, y un paquete de "reformas estructurales" en los sectores bancario, corporativo y laboral. Desde luego, el programa de estabilización —acordado el 3 de diciembre de 1997— contempló la libre fluctuación del tipo de cambio; una política monetaria y crediticia restrictiva, así como un programa de reformas estructurales.

Desde su anuncio, el programa de estabilización —típicamente ortodoxo y recesivo— fue objeto de un debate dentro de la alta burocracia del Banco Central por su carácter tan generalizado y altamente *restrictivo de la política monetaria, fiscal y crediticia*. Por ejemplo, se cuestionó si la política de altas tasas de interés inducía a una recuperación económica acelerada o la retrasaba. También se preguntaron si realmente era necesario reestructurar al sistema bancario que había conducido al crecimiento por más de 30 años.

Algunos autores consideraron que las reformas del Fondo rebasaban los términos convencionales al cuestionar aspectos estructurales vinculados con modelo de industrialización y con el sistema financiero. En realidad, tales reformas buscaron una revisión de aspectos de carácter institucional en tanto reglas del modo de operar de la economía coreana, particularmente el relativo a las relaciones entre conglomerados, bancos y gobierno.<sup>4</sup>

En Corea la crisis financiera operó como un factor que vinculado a la voluntad de cambio institucional del nuevo gobierno permitió la estabilización estructural y la recuperación del crecimiento. ¿Cómo se explica que las políticas de estabilización y de cambio institucional poscrisis permitieron la pronta recuperación del crecimiento económico? Al respecto Hong-Koo Lee considera: en primer lugar, el programa de reformas estructurales que impuso el Fondo al gobierno coreano, el cual no tuvo otra alternativa que aceptarlas. En segundo lugar, identifica la respuesta política favorable propiciada por la emergencia de una dirección política nueva y eficaz que emergió de las elecciones presidenciales del 18 de diciembre de 1997, encabezada por el presidente Kim Dae-Jung (Oh, 2000). Una circunstancia que favoreció este proceso fue que el presidente electo Dae-Jung estaba libre de cualquier acusación sobre la responsabilidad de la crisis. Esta ventaja política le permitió al nuevo gobierno anunciar e instrumentar el programa de ajuste y contar para su realización con un cierto apoyo social, sobre todo de las dirigencias sindicales que estuvieron dispuestas a pactar la estabilización económica y aceptar las medidas de austeridad y equilibrio fiscal, sin que esto evitara las graves

---

<sup>4</sup> El Fondo planteó que los mercados financieros domésticos de Corea no estaban suficientemente abiertos a la banca y a las aseguradoras foráneas. Además, señaló que los bancos coreanos no aplicaban los estándares de la banca occidental en la evaluación de los créditos; al tiempo que su funcionamiento estaba guiado por el "modelo de desarrollo japonés", en el cual el gobierno guía los préstamos a favor de ciertas industrias a cambio de una garantía implícita de los créditos (Feldstein, 1998).

repercusiones sociales que la crisis misma provocó en materia de desempleo y disminución del nivel de vida de amplios sectores de la sociedad coreana.

Kim Dae-Jung contaba con una segunda carta que le favorecía en el complejo proceso de negociación y pacto sobre las nuevas reglas de la economía coreana. El nuevo gobernante emergió libre de ataduras y vínculos con los poderosos grupos industriales. En estas condiciones, el nuevo gobierno dispuso de activos políticos amplios que le permitieron introducir reformas importantes en el sector financiero y corporativo, mismas que como veremos lograron reubicar a la economía coreana en la ruta del crecimiento a partir de 1999.

### **La reforma financiera de 1998-2001. De nueva cuenta mercado con regulación**

La transformación del sistema financiero coreano remite a los primeros años de los ochenta con la privatización de la banca comercial que permaneció varios años con un nivel significativo de intervención estatal. Este proceso alcanzó una mayor profundidad en la década siguiente con la apertura y desregulación del mercado financiero. En estas condiciones, la crisis sorprendió a un sistema financiero previamente desregulado y privatizado que lo hacía distinto en cierto grado del sistema bancario del periodo de la regulación estatal. Precisamente, la fragilidad de la banca coreana representaba el mayor riesgo sistémico para el conjunto del sistema financiero. En consecuencia las mayores reformas se orientaron hacia los bancos.

El elemento distintivo de las reformas fue su orientación basada en *una combinación de políticas a favor del mercado* y algunas *reglas del modelo financiero de la regulación estatal*. Esta característica se confirma con los cambios que experimentó el Banco Central Coreano, eje ordenador del sistema financiero. Por una parte, la reforma aseguró la autonomía de gestión y, por la otra, preservó su facultad de determinar las tasas máximas de interés y los "techos" anuales de asignación del crédito (The Bank of Korea, 2003).

La reforma se dirigió principalmente a la reestructuración del sector bancario dado que la crisis evidenció aspectos muy vulnerables del mismo relativos al control de riesgo; las carteras vencidas y la rentabilidad. También hay que incluir dentro de las debilidades los problemas sobre la transparencia en operaciones bancarias, la gestión corporativa y la calificación del riesgo crediticio.

Al final del proceso la reforma condujo a la eliminación, venta o fusión de numerosas instituciones bancarias, aseguradoras y otros intermediarios financieros, así como a la cancelación de los préstamos malos y el saneamiento de las instituciones reestructuradas. Otros cambios buscaron intensificar la regulación prudencial y asegurar la transparencia de la información financiera. Por último, este proceso de reformas tuvo el objetivo de reorganizar la dirección corporativa de las instituciones financieras (Bank of Korea, 2003).

La reestructuración bancaria significó, en primer término, el redimensionamiento de este segmento del sistema financiero. Como consecuencia, un número importante de bancos insolventes

fueron cerrados y los que "se mantuvieron a flote" fueron objeto de una modificación en la estructura del capital. En consecuencia, en la gestión de los bancos fueron incorporados inversionistas extranjeros al facilitarles el derecho de posesión y de administración. El control financiero también fue objeto de transformaciones importantes.

Cuadro 1

**Corea del Sur. Cambios en el número de instituciones financieras (1998-2004)<sup>1</sup>**

	Número de instituciones financieras al final de 1997	1998-2003			2004			Número de instituciones financieras al final de 2004
		Eliminadas <sup>2</sup>	Fusiones <sup>3</sup>	Nueva creación	Eliminadas <sup>2</sup>	Fusiones <sup>3</sup>	Nueva creación	
Bancos	33	5	9	-	-	-	-	19
Corporaciones bancarias mercantiles	30	22	7	1	-	-	-	2
Casas de bolsa	36	7	3	19	1	1	-	43
Compañías de activos <sup>4</sup> (fondos de Inversión)	31	6	1	8	-	1	3	47 <sup>4</sup>
Compañías de seguros de vida <sup>5</sup>	31	8	5	2	1	-	2	21
Compañías aseguradoras	14	2	1	4	-	-	-	15
Bancos de ahorro	231	102	28	13	1	-	-	113
Uniones de crédito	1,666	482	107	9	20	-	-	1,066
Total	2,072	634	161	56	23	2	5	1,326 <sup>4</sup>

Notas:

1. Excluye sucursales de instituciones financieras extranjeras.
2. Incluye licencias revocadas (solicitudes), banca rota, y liquidaciones.
3. Número de instituciones financieras que dejaron de existir después de las fusiones.
4. Las compañías de administración de fondos y las antiguas compañías administradoras de valores han sido clasificadas entre las empresas administradoras de valores desde 2004. Antes del 2003, estas instituciones fueron clasificadas sobre la base de compañías administradoras de fondos, pero desde 2004 estas incluyen a las antiguas compañías administradoras de valores (13 compañías al final de 2003).
5. Excluye agencias de seguros postal.

**Fuente:** Financial Supervisory Service. Reporte Anual del Banco de Corea del Sur 2004, marzo 2005.

Considerada en su conjunto, la reestructuración afectó en mayor medida a los bancos y las compañías aseguradoras; en tanto que las instituciones que aumentaron su número fueron las dedicadas a las operaciones en el mercado bursátil. En términos generales todas las categorías de intermediarios financieros experimentaron una reducción en el número de instituciones que operaban antes

de la crisis financiera, excepto las casas de bolsa que incrementaron su presencia con nuevas firmas (cuadro 1).

A fines de junio del 2001, el subsistema bancario quedó reestructurado con la existencia de 22 bancos, previa salida del mercado o fusión de 11 firmas. En la categoría de banca comercial permanecieron 11 instituciones de alcance nacional, seis bancos locales y 44 sucursales de bancos extranjeros. El número total de sucursales domésticas de la banca comercial al mes de junio de 2001 sumó alrededor de 4 130. Como parte de la reestructuración, cinco bancos cuyos coeficientes de capital en 1998 eran inferiores a 8% establecido por el Banco Internacional de Pagos (BIS, por sus siglas en inglés) fueron forzadas a salir del mercado.<sup>5</sup>

Para tener una idea del redimensionamiento del sector hay que recordar que a fines de 1997, las instituciones de depósito sumaban 33 instituciones de las cuales 22 salieron del mercado y cinco fueron fusionadas. Finalmente permanecieron en el mercado solamente cuatro intermediarios de este tipo. Esta categoría fue una de las más afectadas por la crisis y la reestructuración del sector.

En el mercado bursátil, a fines de 1997 las casas de bolsa sumaban 36, pero al calor de la crisis y la reestructuración seis fueron eliminadas, una se fusionó y surgieron 16 nuevas firmas. Actualmente operan en total 45 casas de bolsa que constituyen la única categoría de intermediarios financieros no bancarios que incrementó su presencia en cuanto al número de establecimientos. En 1997, las compañías de inversión en valores (fondos de inversión) sumaban 31, pero ocho fueron eliminadas, surgieron seis nuevas firmas y finalmente se mantienen en operación 29.

Finalmente, de las 45 aseguradoras que operaban antes de la crisis, cinco salieron del mercado, siete fueron fusionadas y solamente una firma nueva fue fundada. Al término de la reestructuración en 2001 continuaron en operación 34 aseguradoras (The Bank of Korea, 2003).

Al término de las reformas incorporadas en la banca de desarrollo se mantenían en operación cinco bancos especializados con presencia en sectores estratégicos de la economía coreana. En Corea del Sur, las instituciones de fomento dependen en gran medida de los depósitos del público, la emisión de bonos y los préstamos del gobierno. En consecuencia, los bancos compiten con la banca comercial en la captación de recursos vía los depósitos. Estos intermediarios mantuvieron su función de financiar a sectores específicos donde la oferta de fondos por la banca comercial era insuficiente debido a la baja rentabilidad. Estas instituciones ampliaron sus negocios al mercado de la banca comercial.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Los bancos Hanvit, Peace, Kwangju y Kyongnam Banks fueron consolidados en el Woori Finance Holdings Company. Estas operaciones fueron sostenidas por Korea Deposit Insurance Corporation (Corporación de Seguros de Depósito) en marzo de 2001. Respecto al Seoul Bank, otro banco nacionalizado, el gobierno buscó vender su participación antes de que finalizara 2001 (The Bank of Korea, 2003).

<sup>6</sup> a. El Banco de Desarrollo de Corea. Dedicado a financiar industrias y sectores claves para el desarrollo de la economía nacional.  
b. El Banco de Exportación e Importación de Corea. Dirigido a financiar las transacciones comerciales internacionales, los proyectos de inversión y el desarrollo de recursos naturales en el extranjero.

Otros cambios sustantivos relativos a la gestión operativa de los bancos, acompañaron a la reforma bancaria. Éstos permitieron una mayor atención a la rentabilidad en comparación con el crecimiento de los activos. También se incluyó la disposición de que la mayor parte de los bancos apliquen procedimientos como el sistema de calificación del riesgo crediticio y la aplicación de nuevas estrategias de gestión de los bancos coreanos que mejoraran su posición financiera según los indicadores de rendimiento de los activos, del capital propio y el coeficiente de créditos malos.

### **Apertura a la inversión foránea y regulación prudencial**

Un aspecto decisivo de la reforma financiera de 1998-2003 fue buscar la apertura a la inversión foránea en el sector que facilitó la introducción de instituciones financieras extranjeras en el mercado mediante la eliminación de todas las barreras al ingreso de bancos extranjeros. Al mes de junio de 2004, operaban en el mercado 39 bancos extranjeros con un total de 65 sucursales.

En esta dirección, el gobierno coreano aplicó una política de régimen abierto a la inversión extranjera directa a la que atribuyó un papel relevante en la recuperación económica y en el crecimiento sostenible. Así, la Ley de Fomento de las Inversiones Extranjeras de 1998 aseguró la liberalización y protección de este tipo de inversiones, al tiempo que introdujo diversos tipos de incentivos y medidas para mejorar las empresas. A partir de junio de 2004, el 99.8% de todos los sectores empresariales considerados en la Clasificación Uniforme de Industrias de Corea fueron liberalizados (OMC, 2004).

De un total de 1 058 sectores empresariales, solamente dos relativos a la radiodifusión y televisión mantuvieron restricciones totales y otros 26 sectores retuvieron restricciones parciales con relación a la IED. Según la nueva legislación se permite todo tipo de IED dirigidas a establecer empresas, realizar fusiones y adquisiciones; además de la compra y posesión de acciones y los préstamos de largo plazo. También se establecieron incentivos como dotación de tierras gratuitas y desgravaciones fiscales; servicios de apoyo y asesoría que ofrece el organismo especializado Invest Korea con servicios centralizados de apoyo legal, laboral a los inversionistas extranjeros. Las medidas anteriores permitieron que en 1999 y 2000 ingresaran a Corea más de 9 000 millones de dólares al año. Esta cifra se redujo y después quedó estabilizado en alrededor de 3 300 millones de dólares a partir de 2001 (OMC, 2004: 13).

Finalmente, la reestructuración del sistema también se acompañó con otras políticas como fue el reforzamiento de la regulación prudencial sobre los intermediarios financieros. Para este efecto, el gobierno instrumentó un "modelo de acción correctiva rápida" que permitió ordenar a las institucio-

---

c. El Banco Industrial de Corea. Financiamiento de empresas pequeñas y medianas.

d. La Federación Nacional de Cooperativas Agrícolas. Financiamiento y servicios bancarios del mismo sector: forestal, silvicultura y ganadería.

e. La Federación Nacional de Cooperativas Pesqueras. Préstamos a las actividades del sector (Bank of Korea, 2003).

nes en problemas, a través de la adopción de medidas dirigidas al reemplazo de sus administraciones; la reducción del capital o la fusión y transferencia de los negocios.

Los estándares de clasificación sobre la calidad de los activos de los bancos, las corporaciones bancarias mercantiles, las compañías de valores y las compañías aseguradoras, fueron aumentados con la finalidad de asegurarse ante la capacidad de pago futura de los prestatarios. En este sentido, se tomó la decisión de disminuir el techo de los créditos para individuos, personas morales o legales y los grandes grupos de negocios. Otros criterios para reforzar la regulación prudencial fueron las medidas tendientes a crear un mayor control interno y la introducción de "sistemas de buena voluntad" en los bancos y demás intermediarios.

En 1999 las autoridades establecieron un sistema de auditoría y de directores externos con la finalidad de mejorar la administración de las corporaciones. Tanto la designación del director externo como del comité auditor constituido con los directores foráneos, tendrían que formar al menos las dos terceras partes de los miembros de los consejos. También se aplicaron éstos en algunas compañías aseguradoras y firmas de inversión en valores con niveles especificados en sus activos (The Bank of Korea, 2003).

En términos generales, se estima que la reforma del sector financiero de 1998-2003 contribuyó a fortalecer significativamente las instituciones mercantiles y a *minimizar el problema de riesgo moral* en este sector. Además, otras medidas como la acumulación de reservas monetarias internacionales y la libre fluctuación de la moneda corriente, han permitido elevar la estabilidad (Yoon, 2002).

### **La reestructuración empresarial en los grandes conglomerados**

La reforma corporativa que demandaron los organismos financieros internacionales implicó que todos los grandes grupos empresariales fueran sometidos a una reestructuración radical encauzada a una especialización más profunda y al diseño de estructuras empresariales menos voluminosas. También se planteó asegurar la transparencia de sus operaciones y el control gerencial.

Un segundo aspecto relevante de la reestructuración fueron las medidas dirigidas a evitar la insolvencia financiera de los grandes conglomerados que perturbaran la estabilidad de los bancos. En efecto, se buscó evitar que las instituciones financieras acumularan nuevos activos improductivos. Con este propósito, la ley de quiebras fue modificada para facilitar y acelerar los procesos judiciales de liquidación o rehabilitación de las empresas con dificultades.

La Corporación de Gestión de Activos de Corea asumió un papel importante en la facilitación de dichos procesos a través de medidas como la liquidación de créditos malos por medio de fusiones, adquisiciones y ventas de las empresas bajo reestructuración empresarial. Adicionalmente, el gobierno estableció un sistema de "reestructuración continua" a través de la promulgación de la ley de fomento de la reestructuración empresarial en 2001. Bajo este sistema, las instituciones acreedoras evalúan periódicamente el riesgo de crédito de las empresas deudoras y permite que cualquier au-

mento del riesgo sea detectado a tiempo y pueda instrumentarse un programa de reestructuración empresarial (Lee, 2000).

Corea cumplió sus obligaciones ante el FMI y, por tanto, las preocupaciones del gobierno ya no estuvieron enfocadas con la misma intensidad en el programa de reformas. Los progresos alcanzados en materia de estabilización y restauración de la confianza fueron tales que se advirtió la desaparición del ominoso ambiente social de crisis. Con esto también disminuyó la necesidad de continuar los cambios, aun cuando el gobierno mantiene la divisa de la "reestructuración constante".

### Salida de la crisis: la reactivación y el retorno al crecimiento económico sostenido

La severidad de la crisis en Corea y en la región asiática del Pacífico se tradujo en una recesión económica manifiesta en una tasa negativa de crecimiento del producto interno de 6.9% en 1998 y más de un millón de desempleados. A partir de 1999 las autoridades coreanas empezaron a remontar el colapso económico, asegurar la estabilidad macroeconómica y retomar la ruta del crecimiento sostenido.

Cuadro 2

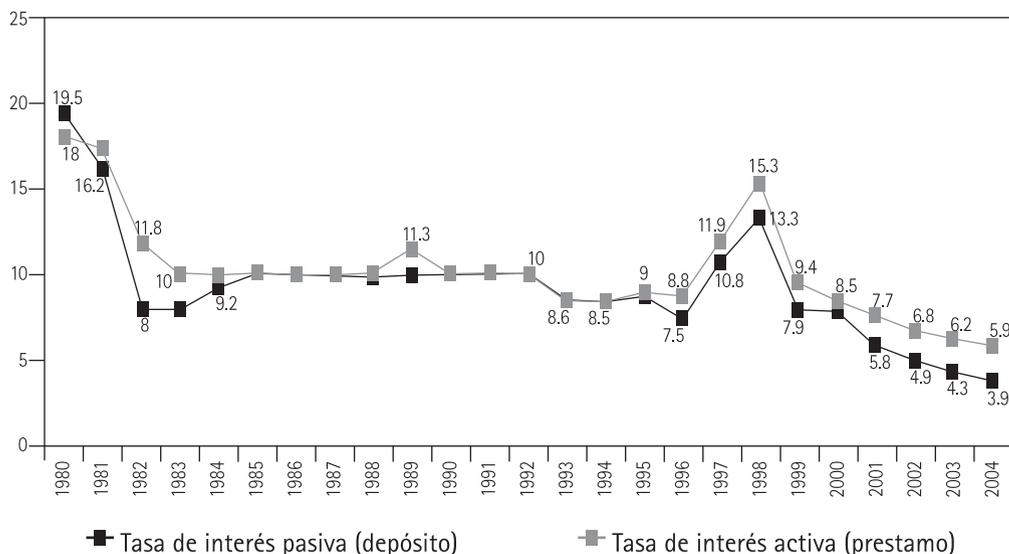
#### Corea del Sur, indicadores macroeconómicos y financieros, 1999/2003

Producto Interno Bruto	(millones de dólares)	605,400	(2003)
Tasa de crecimiento real	(%)	3.1	(2003)
Tasa media de crecimiento real	(%)	6.8	(1999-2003)
Sector agrícola, silvicultura y pesca	(% del PIB)	3.9	(2002)
Minería, manufactura, construcción y servicios públicos	(% del PIB)	40.3	(2002)
Servicios	(% del PIB)	55.8	(2002)
Administración pública	(% del PIB)	13.3	(2003)
<b>Población activa</b>			
Población activa	(miles)	22,916	(2003)
Desempleo	(%)	3.6	(2003)
<b>Inversiones</b>			
Formación bruta de capital fijo	(% del PIB)	29.6	(2003)
Inversiones directas en el extranjero	(miles de dólares)	3,429,200	(2003)
Inversión extranjera directa	(miles de dólares)	3,222,000	(2003)
Inversión en investigación y desarrollo	(% del PIB)	2.9	(2001)

Fuentes: International Monetary Fund. World Economic Outlook Database, abril, 2004, 2003.  
www.stat.gov.kr

Gráfica 1

**Corea del Sur. Tasa de interés pasiva y activa, 1980-2004**



Fuente: International Monetary Fund: International Financial Statistics Yearbook, 2005.

Para agosto de 2001 las autoridades coreanas habían satisfecho las condiciones del Fondo en el programa de estabilización y reformas estructurales acordadas con el gobierno. Además, el gobierno tuvo la capacidad financiera para liquidar las deudas contratadas con el FMI como parte del rescate financiero de 58 000 millones de dólares. En este contexto, la economía coreana logró recuperarse en un plazo relativamente corto que le permitió tasas de crecimiento de 9.5% en 1999 y 8.5% en 2000. Para el periodo 1999-2003, el PIB había crecido en promedio al 6.8% en términos reales (cuadro 2).

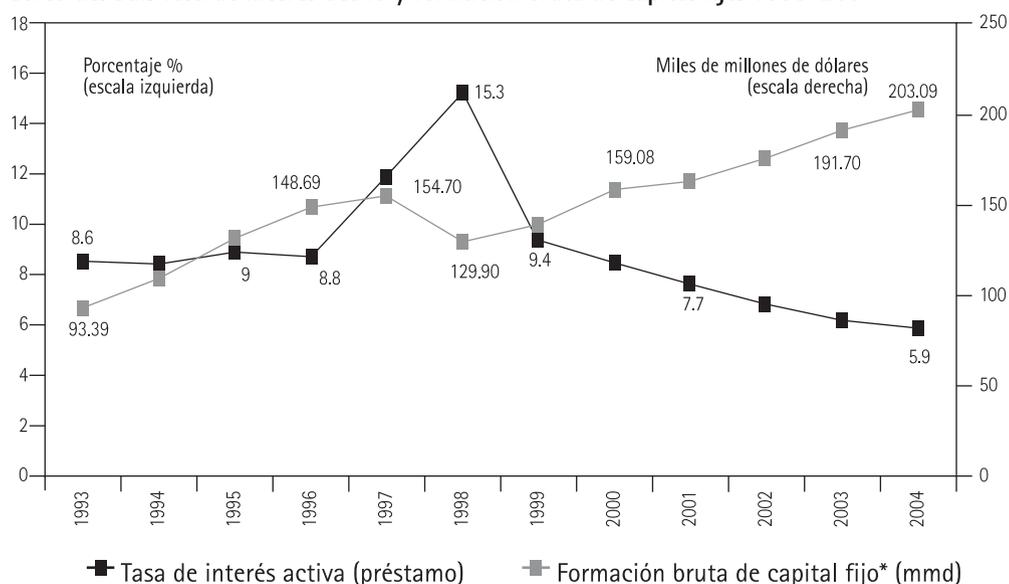
Los resultados macroeconómicos en términos de estabilidad y el crecimiento se sustentaron, sin duda alguna, en los cambios institucionales y en una estrategia económica distanciada de la ortodoxia económica identificada con el "Consenso de Washington". Como he analizado anteriormente, entre los cambios institucionales destacan las "reformas estructurales" dirigidas al sector bancario y corporativo, así como al laboral. También hay que mencionar la importancia que tuvo el entorno económico externo que fortaleció la demanda de importaciones, aun cuando ésta se interrumpió temporalmente con la desaceleración económica del segundo semestre de 2000 en Estados Unidos y el resto de países industrializados.

A fin de contrarrestar los efectos de la pérdida de dinamismo de la economía mundial de 2001, el gobierno aplicó un conjunto de políticas dirigidas a *fortalecer la demanda interna*. En esta dirección, el Banco de Corea aplicó una política de reducción de costos del financiamiento mediante el manejo de las tasas *de interés al reducir* los tipos de interés del dinero a la vista de 5.25% en octubre

de 2000, a 3.75% en julio del 2003. Estas medidas estimularon un aumento de la demanda interna que sumado al efecto positivo del relanzamiento de las exportaciones posibilitó la recuperación de la economía coreana que creció a 7% en 2002 (gráfica 1).

Gráfica 2

**Corea del Sur. Tasa de interés activa y formación bruta de capital fijo. 1993-2004**



\*Datos calculados con base en el tipo de cambio (won/dólares) del año 2000.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de International Monetary Fund.

En 2003, la economía coreana mostró una recaída y sólo creció 3.1%, debido a que el endeudamiento de las unidades familiares detuvo el crecimiento del consumo, mientras tanto las inversiones prosiguieron su lenta evolución bajo un ambiente de incertidumbre internacional. No obstante, los pronósticos para 2004 eran bastante optimistas y las autoridades previeron una inflación moderada y un tipo de cambio estable. También estimaron continuar reduciendo el desempleo que pasó de 7% en 1998 a 3.4% en el 2003. Para 2004 se esperaba que la economía creciera a 5% del producto.

En resumen, la explicación del nuevo ciclo de crecimiento de la economía coreana que inició en 1999 ha descansado en la respuesta de las autoridades coreanas que tuvieron la visión y la capacidad para diagnosticar que la reactivación tendría que vincularse con una estrategia económica que combinara las bondades del cambio institucional del sistema financiero y las políticas activas dirigidas a incentivar el consumo privado y la inversión interna. Éstos fueron los factores claves que contribuirían a dar más sostenibilidad a los niveles actuales de crecimiento (gráfica 2).

## **Algunas probables enseñanzas de la experiencia coreana**

En 1993 el Banco Mundial reconoció que las “economías asiáticas de alto rendimiento” habían logrado —en un ambiente de estabilidad macroeconómica— una acumulación de capital, una asignación eficiente y un rápido avance tecnológico. Este organismo reconoció que los gobiernos de estos países aplicaron exitosamente diversas combinaciones de políticas que incluyeron tanto las orientadas por el mercado como las dirigidas por el Estado.

La crisis asiática de 1997-1998 puso fin al largo ciclo de crecimiento económico con altos niveles de ingreso en los países de la región. No obstante, como vimos, la crisis fue superada rápidamente en el caso de Corea. Desde luego, las repercusiones sociales y políticas del colapso asiático fueron acontecimientos de gran magnitud que no debieran subestimarse. Sin embargo, la respuesta gubernamental sorprendió por su capacidad para adaptarse a la nueva situación y recuperar la senda del crecimiento.

Frente a la crisis, en el marco de una reforma de mercado del sistema financiero, las autoridades reafirmaron su capacidad de intervención y regulación del mismo a través de instrumentos claves como las tasas de interés y el crédito. Es una capacidad claramente limitada que le permite mediante el empleo de estos instrumentos influir significativamente en la política crediticia y monetaria del país a favor del crecimiento y la inversión. En efecto, la reforma financiera concedió la autonomía al Banco Central y, al mismo tiempo, también preservó su facultad de determinar las tasas máximas de interés y los techos anuales de préstamos.

La experiencia coreana para enfrentar la crisis financiera y social que en su momento fue considerada como el mayor desastre después de la anexión japonesa de Corea en 1910, también nos enseña que sin perder de vista los intereses nacionales es posible priorizarlos frente a los compromisos pactados con los organismos financieros internacionales. En este contexto, la recuperación del crecimiento sostenido a partir de 1999, confirma una orientación estratégica alternativa que supo tomar distancia de las directrices más rígidas y esterilizantes del FMI y el Banco Mundial e incorporar una política monetaria anticíclica basada en la disminución de las tasas de interés, la reactivación del crédito y el gasto gubernamental.

La crisis de 1997-1998 fue un factor que aceleró la reforma de las instituciones financieras en favor de las políticas de mercado. Sin embargo, el elemento distintivo de la reforma financiera pos-crisis radicó en la instrumentación de una combinación de políticas a favor del mercado mediante una mayor desregulación y apertura al capital externo, y medidas orientadas a mantener ciertos elementos típicos del anterior sistema financiero basado en la regulación estatal.

## Bibliografía

- Chang, Ha-Joon, 1996, *El papel del Estado en la economía*, México, Ariel Sociedad Económica-Facultad de Economía.
- \_\_\_\_\_, 1993, "The Political Economy of Industrial Policy in Korea", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 17, núm. 2.
- Coe, David T., y Se-Jik Kim, 2002, "Korean Crisis and Recovery", Introduction. Washington, D. C., Korea Institute for International Economic Policy, IMF.
- Downes, John, y J. E. Goodman, 1994, *Dictionary of Finance and Investment Terms*, Nueva York, Barron's.
- Feldstein, Martin, 1998, "Refocusing the IMF", *Foreign Affairs*, marzo-abril, Nueva York.
- Hong-Koo Lee, y Soogil Young, 2003, "La crisis financiera surcoreana", en <http://www.optimistmag.org/es/0014/one.php?id=356>).
- Lee, Doowon, 2000, "South Korea's Financial Crisis and Economic Restructuring", en Oh, Kongdan, *Korea Briefing, 1997-2000*.
- Mántey, Guadalupe, 2000, "Desregulación financiera en el sudeste de Asia y en América Latina, crisis bancarias y vulnerabilidad frente a los programas del FMI", en *De la desregulación financiera a la crisis cambiaria: experiencias en América Latina y el sudeste asiático*, México, ENEP-Acatlán, UNAM.
- Organización Mundial de Comercio, 2004, *El examen de las políticas comerciales. República de Corea*, en: [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/g137\\_s.doc](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/g137_s.doc).
- \_\_\_\_\_, 2004, *Examen de las políticas comerciales. República de Corea. Informe de Gobierno*, [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/tpr\\_s/g137\\_s.doc](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/g137_s.doc).
- Oh, Kongdan, 2000, *Korea Briefing. 1997-1999. Challenges and Change at the Turn of Century*, Londres, M. E. Sharpe-Asia Society.
- Pino, Enrique, 2001, "Corrientes de capital internacional y financiamiento en las economías de Asia Pacífico y América Latina", en Gregorio Vidal (coord.), *México y la economía mundial. Análisis y perspectivas*, México, Porrúa-UAM-I.
- \_\_\_\_\_, 2004, "El sistema financiero coreano después de las reformas de 1998-2001", en *Denarius*, revista de economía y administración, México, UAMI-CSH.
- Yoon, Je Cho, 2000, "Intervención gubernamental, distribución de la renta y desarrollo económico en Corea", en Aoki, Masahiko, Hyung-Ki Kim y M. Okuno-Fujiwara (comps.), *El papel del gobierno en el desarrollo económico del Asia Oriental*, Análisis institucional comparado, México, FCE.
- \_\_\_\_\_, 2002, "What Have We Learned from The Korean Economic Adjustment Program?", en *Korean Crisis and Recovery*.
- The Bank of Korea, 2003, "Recent Financial Restructuring", Seoul. <[webmaster@bok.or.kr](mailto:webmaster@bok.or.kr)>.
- Wade, Robert, 1999, *El mercado dirigido*, México, FCE.
- World Bank, 1993, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Oxford; Oxford University Press.
- Woo-Cummings, Meredith, 2002, "Corea: democracia y reforma del sector empresarial", en <<http://www.cipe.org/publications/fs/ert/s31/s31-7.htm>>.



## **Desarrollo financiero en las economías asiáticas: una perspectiva comparada con México y América Latina**

*Geneviève Marchini\**

La experiencia de crecimiento económico rápido de las naciones del este y sureste asiático ha sido abundantemente analizada por autores pertenecientes a las más variadas corrientes de la teoría económica, proponiéndose a menudo como ejemplo para los países que conforman la región latinoamericana. En efecto, si las perspectivas de desarrollo económico de ambas regiones no parecían tan disímiles hasta mediados de la década de los setenta del siglo pasado, posteriormente han ido divergiendo cada vez con más fuerza, convirtiéndose gran parte de Asia en la "locomotora" de la economía mundial mientras, en contraste, la mayoría de economías latinoamericanas parecían sumarse a los vagones de cola del tren. Al cabo de más de 40 años de ritmos de desarrollo divergentes, algunas naciones o territorios asiáticos, específicamente los cuatro "Tigres" o "Dragones" de Asia del este —Corea del Sur, Hong-Kong, Singapur y Taiwán— ya son considerados como economías desarrolladas por algunas instituciones internacionales, y otras como China constituyen el "fenómeno" más reciente de crecimiento económico acelerado; en contraste, las economías latinoamericanas han, por lo general, perdido posiciones relativas en la "carrera" hacia el desarrollo.<sup>1</sup> La crisis que sacudió la región asiática en 1997-1998 no ha afectado mayormente la posición relativa de las economías de ambas regiones.

El presente trabajo se propone explorar una dimensión específica de la trayectoria de las economías asiáticas: el rápido desarrollo de su sistema financiero, que ha coincidido con la aceleración de su crecimiento económico. En contraste con la experiencia de estos países, las economías latinoamericanas, con la notable excepción de Chile, han mantenido una condición de "subdesarrollo financiero", caracterizada por una esfera financiera relativamente más pequeña en relación con la economía nacional que en las demás economías de nivel de desarrollo similar. La relevancia del tema radica

---

\* Profesora-investigadora del Departamento de Estudios del Pacífico, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara, e investigadora nacional.

<sup>1</sup> Cabe recordar que a inicios de los ochenta, los trabajos que introdujeron la noción de "nuevos países industrializados" colocaban a México y a Brasil en esta categoría, al lado de Corea del Sur o de Taiwán.

en la importancia relativa que se atribuye al papel del sistema financiero en el proceso de desarrollo económico. Actualmente, después de un prolongado periodo en el cual éste estuvo virtualmente ignorado tanto por la teoría económica convencional como por los teóricos del desarrollo, ha cobrado auge un importante debate que trata del papel potencialmente dinamizador que el sistema financiero pudiera desempeñar en el proceso de crecimiento económico en general, y específicamente en el caso de las economías en desarrollo.

Enmarcándose en este debate, el presente análisis ilustra las diferencias regionales que se pueden observar en las trayectorias y en la importancia relativa de los sistemas financieros internos de las economías asiáticas y latinoamericanas, discutir las y derivar algunas recomendaciones de política aplicables a las economías latinoamericanas y a México. Para ello, compara el desempeño financiero de 10 economías asiáticas de diferentes niveles de desarrollo con indicadores similares aplicados a los casos de Chile, México y con valores promediados para las economías latinoamericanas en su conjunto. Abarca un periodo relativamente amplio, de 1960 a 2003, que permite comparar tres etapas distintas de las políticas financieras aplicadas, con matices nacionales, por las economías en desarrollo. La primera etapa, calificada por los analistas ortodoxos como "represión financiera", discurre entre 1960 y 1980 y se caracteriza por un gran protagonismo del Estado en la dirección de una esfera financiera interna sujeta a numerosas reglamentaciones y aislada por fuertes barreras a los flujos transfronterizos de capitales. La segunda etapa es marcada por la introducción masiva entre 1980 y 1995 de medidas de liberalización financiera en las economías en desarrollo, mientras la última, 1995-2003, constituye un periodo más reciente de maduración, crisis y ajustes posteriores a las reformas iniciales.

El texto se estructura como sigue. En un primer apartado se revisan brevemente los fundamentos teóricos, recomendaciones de política y beneficios esperados de las políticas financieras aplicadas por las economías en desarrollo, dándole un énfasis particular a las políticas de liberalización financiera que han marcado una gran parte del periodo que abarca el presente análisis. En un segundo apartado se presentan trayectorias comparadas de algunos indicadores claves de desarrollo financiero en la muestra de economías seleccionadas, mientras en un tercer apartado se discuten las causas y el alcance de estos resultados y se elaboran propuestas de políticas públicas aplicadas a la esfera financiera.

## **Liberalización financiera, desarrollo financiero y crecimiento económico**

Hasta fines de la década de los sesenta, las políticas financieras de una mayoría de economías en desarrollo estuvieron marcadas por una fuerte intervención del Estado en la esfera financiera. Por una parte, estas políticas reproducían las medidas de control financiero vigentes en las economías desarrolladas desde la crisis financiera de 1929-1930 y la segunda Guerra Mundial; con matices nacionales, cabe destacar entre las medidas más difundidas las reglamentaciones que imponían

la especialización de los intermediarios y regían los instrumentos ofrecidos por éstos, el control monetario directo a través de la fijación de las tasas de interés y el establecimiento de reservas bancarias obligatorias, la intervención en la asignación de recursos en la esfera financiera interna y, en lo tocante a los intercambios financieros internacionales, la presencia de extensivos controles de capitales.

Por otra parte, las políticas financieras de las economías en desarrollo presentaban características específicas orientadas a compensar las imperfecciones diagnosticadas por la teoría del desarrollo, las cuales habrían aquejado el funcionamiento de los mercados, financieros en particular, produciendo asignaciones de recursos subóptimas. En particular, se destaca la importancia de la intervención orientada a dirigir la asignación del crédito hacia usos considerados más benéficos en términos de desarrollo, sea a través de instituciones específicas como los bancos de desarrollo o de fomento públicos, sea a través de directivas que buscaban influir sobre la asignación operada por los bancos privados. Finalmente, cabe mencionar que los enfoques teóricos que fundamentaban las políticas aplicadas concedían por lo general poca o nula relevancia a la hipótesis que las características del sistema financiero pudieran afectar de manera duradera el ritmo de crecimiento económico.<sup>2</sup>

A inicios de la década de los setenta, siguiendo las primeras medidas de liberalización de los mercados financieros introducidas en las economías desarrolladas anglosajonas —que abrieron la actual etapa del proceso de globalización financiera, la publicación de dos libros influyentes<sup>3</sup> que fundaron el “enfoque de la liberalización financiera”, seguida de prontas aplicaciones de sus recomendaciones de política económica—<sup>4</sup> éstas lanzaron el debate acerca del papel del sistema financiero en el desarrollo económico. Desde su introducción en contadas economías en desarrollo, la medidas de liberalización financiera, casi siempre parte integrante de programas más amplios de reformas orientadas a la liberalización de los mercados y a la retracción del Estado de la esfera económica, resultaron ser políticas controvertidas, principalmente en razón de las crisis financieras que con frecuencia propiciaron su introducción. Se generalizaron sin embargo a finales de la década siguiente en el marco del decálogo plasmado en el *Consenso de Washington*.

El enfoque de la liberalización financiera se organiza alrededor de tres postulados centrales:

1. El desarrollo financiero contribuye a acelerar el crecimiento económico.
2. Las políticas financieras pueden fomentar o inhibir el desarrollo financiero.

<sup>2</sup> Véase, por ejemplo, una extensa revisión de la teoría del desarrollo económico en la cual no sólo no se trata el tema, sino que ni siquiera se menciona en la lista de tópicos relativamente “descuidados” u olvidados, elaborada por el autor; véase Nicholas Stern, “The Economics of Development. A Survey”, *Economic Journal*, vol. 99, núm. 397, pp. 597-684.

<sup>3</sup> McKinnon Ronald I. (1974). *Dinero y capital en el desarrollo económico*, México: CEMLA; Edward S. Shaw (1973). *Financial Deepening in Economic Development*, Nueva York: Oxford University Press.

<sup>4</sup> Argentina y Chile en América Latina, Corea del Sur en Asia —tres países gobernados por dictaduras militares— figuran entre los precursores de estas políticas, por cierto pronto revertidas total o parcialmente.

3. Existe una relación de causalidad: liberalización financiera → desarrollo financiero → crecimiento económico.

Resalta el papel macroeconómico del sistema financiero a la vez que constituye una crítica radical a las políticas aplicadas por una gran mayoría de países en desarrollo hasta los años setenta. En efecto, los autores subrayan que el sistema financiero puede frenar o acelerar el crecimiento económico, dependiendo de su eficiencia relativa, y enfocan esencialmente su análisis y sus recomendaciones en las políticas financieras públicas de estos países. Más precisamente, se argumenta en ambas obras que las medidas presentadas más arriba constituyen políticas de "represión financiera" y tienden a frenar el crecimiento del sistema financiero interno y a impedir que éste desempeñe plena y eficazmente su papel en la intermediación de recursos.<sup>5</sup> Esta inhibición del sistema financiero impactaría negativamente sobre el ahorro interno,<sup>6</sup> el volumen y la calidad de la inversión productiva<sup>7</sup> y, en última instancia, mermaría el ritmo de crecimiento económico.

Las recomendaciones que los fundadores de la "teoría de la liberalización financiera" desprenden del análisis anterior son claras: cabe adoptar una política de liberalización financiera —eliminación de controles de tasas de interés, de reservas legales, de crédito dirigido, de controles cambiarios entre otras medidas—, la cual permitirá a los intermediarios privados desempeñar sus tareas con libertad, al eliminar las trabas e ineficiencias introducidas de manera artificial por el Estado. Esta nueva política financiera favorecerá el desarrollo financiero o profundización financiera, es decir un crecimiento más que proporcional del sistema financiero en relación con las variables reales, y

---

<sup>5</sup> Más allá de la esfera financiera, los autores consideran también que los controles de precios, los subsidios y/o impuestos diferenciados, los aranceles y la manipulación del tipo de cambio contribuyen también a minimizar el papel del sistema financiero, pues desplazan los recursos de un sector a otro afectando sus respectivas capacidades de autofinanciamiento y eludiendo a las instituciones financieras, véase Edward S. Shaw, *Financial Deepening in Economic Development*, *op. cit.*

<sup>6</sup> Se afirma que la incertidumbre y el rendimiento real bajo, y a menudo negativo, de los instrumentos financieros, desincentivan el ahorro, y en especial el ahorro financiero, favoreciendo simultáneamente el uso de formas ineficientes de conservación de la riqueza y la fuga de capitales, la cual produciría una disminución de los recursos disponibles internamente para la inversión productiva, *ibid.*

<sup>7</sup> El carácter reducido y poco diversificado del sistema financiero, aunado a la escasa libertad otorgada a los intermediarios, afectaría de manera negativa la calidad de la inversión productiva. Se esgrimen dos argumentos diferentes; en un contexto en el cual el financiamiento externo a la empresa es reducido, se muestra que se frena la adopción de técnicas más productivas, que requieren una mayor inversión, véase Ronald I. McKinnon, *Dinero y capital en el desarrollo económico*, *op. cit.*; por otro lado, se argumenta que en un contexto de tasas activas administradas, los fondos rara vez se asignan en función de la rentabilidad esperada del proyecto presentado, sino de la disponibilidad de garantías colaterales, del renombre de los solicitantes; en consecuencia, los proyectos productivos emprendidos son de baja calidad, generándose una asignación de recursos subóptima que frena el crecimiento, véase Edward S. Shaw, *Financial Deepening in Economic Development*, *op. cit.*

una mayor eficiencia de los intermediarios. En términos macroeconómicos se esperan los beneficios siguientes para la economía:

1. Mayor capacidad de financiar el crecimiento sobre bases internas, a través de una mayor disponibilidad de ahorro y en especial de ahorro financiero.
2. Elevación y mayor calidad de la inversión (papel central de las tasas de interés establecidas libremente por el mercado).
3. Finalmente, mayor tasa de crecimiento económico.

Pronto los resultados de estas políticas, rara vez tan benéficos como lo esperaban los defensores de las reformas financieras, y en determinados casos, francamente negativos, fueron objeto de discusión, constituyéndose dos vertientes del debate en curso. La primera discute la validez teórica y la relevancia empírica de las relaciones de causalidad postuladas entre liberalización financiera, desarrollo financiero y crecimiento económico y las vías de transmisión entre las esferas financiera y real. Ha sido enriquecida a partir de los años noventa por las aportaciones de la literatura que introduce el sistema financiero en el marco de los nuevos modelos de crecimiento endógeno, la cual dotó de un sustento teórico más sólido los enfoques que plantean un papel relevante para el sistema financiero en el proceso de desarrollo, al especificar varias vías de transmisión entre éste y la actividad económica; asimismo, los hallazgos de una multitud de trabajos empíricos derivados, que aplican diversas técnicas econométricas para comprobar o infirmar la validez de las relaciones de causalidad planteadas entre sistema financiero y crecimiento económico han contribuido a esta vertiente del debate.<sup>8</sup>

La segunda vertiente de las discusiones, de carácter más aplicado, da por sentada la validez de las relaciones de causalidad y los efectos postulados por el enfoque de la liberalización financiera y discute las condiciones requeridas para que se inicie el "círculo virtuoso" planteado por los fundadores del "enfoque de la liberalización financiera". Allí también el debate ha evolucionado, partiendo de las primeras contribuciones enfocadas a subrayar las precondiciones macroeconómicas requeridas y la secuencia deseable para que las políticas de liberalización financiera den los frutos esperados, hasta aportaciones posteriores que enfatizan la relevancia del marco regulatorio, de la supervisión y unos trabajos más recientes amplían aún más el panorama de condiciones necesarias, al poner el acento en la calidad del marco jurídico y de la impartición de justicia.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> La literatura es muy abundante; véase por ejemplo los *surveys* siguientes: P. Demetriades y S. Andrianova, "Finance and Growth: What we know and what we need to know", University of Leicester, septiembre de 2003, consultado en <http://www.le.ac.uk/economics/research/RePEc/lec/leecon/dp03-15.pdf>; Ross Levine, "Finance and Growth. Theory and Evidence", Working Paper 10766, National Bureau of Economic Research, septiembre de 2004; "Financial Development and Economic Growth. Views and Agenda", *Journal of Economic Literature*, 35, 1997.

<sup>9</sup> Véase Rafael la Porta, Florencio López-de-Silanes, Andrei Shleifer y Robert W. Vishny (1998), "Law and Finance", *The Journal of Political Economy*, vol. 106, núm. 6, diciembre, Chicago, pp. 1113-1155.

Ahora bien, los estudios empíricos realizados tanto a nivel de economías individuales como en el marco de amplias muestras de países en desarrollo para esclarecer las relaciones desarrollo financiero-crecimiento económico o liberalización financiera-desarrollo financiero pusieron en evidencia importantes diferencias regionales y/o nacionales en estas relaciones.

### **El desarrollo financiero en las economías emergentes de Asia en perspectiva comparada con México y América Latina**

Presento a continuación una serie de indicadores que buscan ilustrar las pautas del desarrollo financiero de 10 economías asiáticas y compararlas con lo observado en América Latina, destacando los ejemplos particulares de México y de Chile. Las economías asiáticas comprenden países o territorios considerados "en desarrollo" a inicios del periodo que abarca el trabajo, aun cuando algunos de éstos —Corea del sur, Hong Kong y Singapur— se encuentren en la actualidad clasificados por organismos internacionales como economías desarrolladas. Las demás incluyen países "en transición", como China continental y Vietnam, o de larga trayectoria en el sistema de economía de mercado, como las Filipinas, Indonesia, Malasia, Tailandia y la India. El promedio regional de América Latina se calculó con base en las 10 economías más grandes de la región.<sup>10</sup>

Los indicadores utilizados para dar cuenta del nivel de desarrollo financiero incluyen *ratios* aplicados al sistema bancario así como algunos que ilustran el grado de desarrollo de los mercados financieros, cubriendo de esta manera las dos principales fuentes de financiamiento interno de una economía.<sup>11</sup>

#### **La banca y el sistema financiero**

Los cuadros 1 y 2, que recogen promedios regionales, nos brindan una aproximación inicial a la evolución de los sistemas financieros de las economías de las dos regiones. Ciertamente, hay tendencias compartidas hacia la profundización financiera, la mayor disponibilidad de crédito y en especial de crédito al sector privado y un papel reforzado para la banca comercial que contrasta con una reducción del protagonismo de la banca central. Sin embargo, las divergencias son más notorias, empezando por los ritmos disímiles de crecimiento de los sistemas que comentamos a continuación, la menor diversificación institucional observable en el caso de América Latina a través del promedio

<sup>10</sup> Además de Chile y México, estas economías comprenden Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela.

<sup>11</sup> Las estadísticas presentadas aquí provienen de la base de datos del Banco Mundial, Financial Structure Database, que calcula estas razones para una amplia muestra de países, utilizando para ello información proveniente de diferentes fuentes, ya sean públicas, como las Estadísticas Financieras Internacionales del FMI, o privadas. Los indicadores anuales han sido promediados por décadas para subrayar la tendencia de largo plazo reduciendo el peso de los factores más coyunturales.

de la razón "activos de otras instituciones financieras/PIB" y el porcentaje comparativamente más alto del crédito total que se dirige hacia el sector público en esta región.

Cuadro 1

**Asia: indicadores de desarrollo y estructura financiera**

(porcentajes)

Indicadores	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2003
<i>En proporción a los activos totales:</i>					
Activos de la banca central	23.61	12.41	11.19	10.51	7.07
Activos de la banca comercial	66.43	74.10	77.95	83.83	87.45
Activos de otras instituciones financieras	12.45	16.18	17.37	13.42	12.36
<i>En proporción al producto interno bruto:*</i>					
Agregado monetario M2	27.56	30.40	42.86	70.69	99.58
Liquidez	36.74	35.67	54.65	80.50	103.68
Crédito interno	18.06	28.31	48.00	68.23	87.53
Activos de la banca central	4.65	4.59	5.95	4.79	5.49
Activos de la banca comercial	19.57	27.98	48.49	70.11	89.89
Activos de otras instituciones financieras	2.92	6.66	13.21	14.81	15.14
Crédito al sector público	8.43	10.16	14.52	9.80	17.79
Crédito al sector privado	18.27	31.43	48.58	70.76	84.60

\*1961-1969.

Fuente: Banco Mundial, Financial Structures Database.

Los indicadores desagregados por economías que se presentan en lo que sigue muestran que estos promedios no se explican exclusivamente por la presencia en Asia de los centros financieros regionales de Hong Kong, Singapur y de economías de mayor nivel de desarrollo como Corea del Sur, sino que reflejan una tendencia compartida por todos los países de la región. Las primeras razones, aplicadas a la actividad bancaria, comprenden en primer lugar una razón de monetización en relación con el producto interno bruto (M2/PIB),<sup>12</sup> y una razón de crédito interno/PIB (cuadros 3 y 4). Ambos cuadros muestran una evolución similar. Partiendo de niveles iniciales bajos para ambos indicadores, las economías asiáticas han experimentado un rápido proceso de profundización financiera, que se acelera o bien a partir de los ochenta o bien en la década siguiente y abarca, con diferencias de ritmo, todas las economías, incluyendo aquellas de menor nivel de desarrollo relativo, como Indonesia, la India o las dos economías ex socialistas de China y Vietnam. Si bien en promedio las

<sup>12</sup> Esta razón da cuenta de los servicios proporcionados por el circulante y por las cuentas de cheques y de ahorro ofrecidas por el sistema bancario.

economías latinoamericanas muestran también un proceso de profundización financiera, lo hacen con un ritmo considerablemente más lento, pues los promedios de M2/PIB y crédito interno/PIB se elevan respectivamente de 18.8 y 21.3% entre 1960 y 1969 a 32.2 y 40.2% en 2000-2003. En razón de estas divergencias en su ritmo de crecimiento, las diferencias de tamaño relativo de los sistemas financieros de las economías de ambas regiones, que eran poco significativas a inicios del periodo, se tornan abismales al final: en 2003 aun las razones de M2 y de crédito interno/PIB de las economías asiáticas de menor nivel de desarrollo superan ampliamente los niveles mostrados por la mayoría de economías latinoamericanas, y los promedios de las economías más avanzadas los duplican o triplican. Chile constituye la única excepción a este patrón, pues ha logrado elevar su nivel de monetización de 12.4% en 1960-1969 a 39.3% en 2000-2003<sup>13</sup> y lo que resulta tal vez más significativo, el nivel de crédito interno de 17.9 a 70.1% en el mismo periodo. En contraste, México ejemplifica un caso de estancamiento de la esfera financiera, con niveles iniciales y finales de estos indicadores muy cercanos, o de hecho inferiores: respectivamente 27.9 y 29.4% para ambos indicadores en 2000-2003 contra 26.6 y 32.5% en 1960-1969.

Cuadro 2

**América Latina: indicadores de desarrollo y estructura financiera**

(porcentajes)

Indicadores	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2003
<i>En proporción a los activos totales:</i>					
Activos de la banca central	33.29	28.21	30.04	18.67	13.82
Activos de la banca comercial	56.85	55.43	55.61	70.87	77.19
Activos de otras instituciones financieras	9.87	16.35	14.36	10.46	8.99
<i>En proporción al producto interno bruto:*</i>					
Agregado monetario M2	18.79	20.58	22.67	26.46	33.17
Liquidez	20.50	23.94	23.86	26.38	30.98
Crédito interno	21.27	24.08	33.85	32.42	41.67
Activos de la banca central	7.56	8.49	13.95	9.02	7.84
Activos de la banca comercial	14.31	17.30	25.07	28.76	39.12
Activos de otras instituciones financieras	5.40	9.55	10.19	5.38	5.08
Crédito al sector público	7.46	10.28	18.22	14.11	17.98
Crédito al sector privado	16.93	21.23	27.19	27.99	34.05

\*1961-1969.

Fuente: Banco Mundial, Financial Structures Database.

<sup>13</sup> Cabe notar sin embargo que este nivel se sigue situando netamente por debajo de los promedios mostrados por economías asiáticas de menor nivel de desarrollo, como Vietnam.

Cuadro 3

**Asia y América Latina: M2 en porcentaje del PIB**

Países	1961-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2003
<b>Asia*</b>					
China	n.d.	27.2	48.2	97.4	158.2
Corea del Sur	14.6	28.9	32.7	39.8	70.3
Filipinas	21.7	20.0	25.8	45.0	57.5
Hong Kong	n.d.	n.d.	n.d.	169.8	238.5
India	21.3	26.7	38.5	43.0	56.5
Indonesia	n.d.	12.8	20.2	43.5	53.8
Malasia	27.7	38.4	59.1	78.1	100.3
Singapur	56.1	57.7	69.9	89.9	113.6
Tailandia	24.0	31.5	48.5	78.5	99.6
Vietnam	n.d.	n.d.	n.d.	21.8	47.5
Promedio	27.6	30.4	42.9	70.7	99.6
<b>América Latina</b>					
Chile	12.4	14.9	32.4	36.2	39.3
<b>México</b>	<b>26.6</b>	<b>29.0</b>	<b>22.0</b>	<b>26.2</b>	<b>27.9</b>
Promedio	18.8	20.6	22.6	26.4	32.2

\* China 1979, Hong Kong, 1992-1999, Singapur, 1964-1969 y Vietnam excluye 1990-1992 y 1994.

Fuente: International Financial Statistics.

El siguiente indicador se relaciona más directamente con el impacto que se atribuye al sistema bancario sobre la actividad y el nivel de inversión del sector privado, a través del crédito que proporciona. Excluyendo a la India y a Indonesia, las economías asiáticas presentan razones de crédito al sector privado/PIB cercanas a los de las economías latinoamericanas al principio del periodo, y en general bastante más altas, a menudo tres o cuatro veces superiores, que las que prevalecen en estas economías en 2000-2003, otra vez con la exclusión de Chile a finales del periodo. Son notables los altos niveles de este indicador conseguidos por China continental y Vietnam en un lapso bastante breve, aun cuando es más correcto hablar de crédito a empresas (incluyendo una elevada proporción de empresas públicas) por lo menos en el caso chino. En suma, en Asia, la progresión del crédito al sector privado ha sido por lo general muy dinámica, con la excepción de la India y de las Filipinas; los datos muestran también que exceptuando a Indonesia, la crisis de 1997-1998 no ha implicado una contracción duradera del indicador. En contraste, en América Latina el indicador ha crecido a un ritmo bajo, con estancamientos prolongados y reversiones posteriores a crisis financieras; sólo Chile se libra de esta trayectoria, al presentar, desde la década de los ochenta, una abundancia relativa de crédito al sector privado.

Cuadro 4

**Asia y América Latina: crédito interno en porcentaje del PIB**

Países	1961-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2003
<b>Asia*</b>					
China	n.d.	41.4	61.4	92.7	141.9
Corea del Sur	16.8	33.6	47.9	56.6	85.1
Filipinas	25.6	28.3	33.3	44.8	56.8
Hong Kong	n.d.	n.d.	n.d.	137.3	143.0
India	23.6	28.9	45.2	45.3	52.6
Indonesia	n.d.	14.4	15.5	47.2	58.5
Malasia	12.1	25.2	59.6	91.4	113.8
Singapur	15.2	22.5	65.5	64.3	82.4
Tailandia	14.9	32.1	55.6	91.3	103.0
Vietnam	n.d.	n.d.	n.d.	11.5	38.2
Promedio	18.1	28.3	48.0	68.2	87.5
<b>América Latina</b>					
Chile	17.9	29.2	75.9	57.5	70.1
<b>México</b>	<b>32.5</b>	<b>40.8</b>	<b>40.2</b>	<b>34.6</b>	<b>29.4</b>
Promedio	21.3	24.1	32.8	32.2	40.2

\* China 1979, Hong Kong, 1991-1999, Singapur, 1964-1969 y Vietnam excluye 1990-1992 y 1994.

Fuente: International Financial Statistics.

La trayectoria del crédito al sector privado en relación con el PIB va asociada en la subregión latinoamericana en niveles de crédito destinados al sector público proporcionalmente más altos: las razones de crédito al sector público/PIB han declinado desde la década de los ochenta y durante la década siguiente, como consecuencia del esfuerzo de equilibrio fiscal de los gobiernos (cuadro 6), volviendo a elevarse en 2000-2003 como producto del costo fiscal de las crisis de determinadas economías, como Argentina y México. Ahora bien, en las economías latinoamericanas, la pequeñez misma del sistema bancario y las políticas de asignación de recursos de los intermediarios hacen que los fondos absorbidos por el sector público sigan siendo desproporcionalmente altos en relación con el crédito dirigido al sector privado.

### Los mercados financieros

Los indicadores de los mercados financieros incluyen dos medidas del mercado accionario: la capitalización de mercado /PIB, que indica el tamaño del mercado, mientras que el valor de transaccio-

nes/PIB señala su nivel de actividad. Los indicadores de los mercados de bonos muestran el tamaño de los mercados públicos y privados en relación con el PIB. Cabe señalar que los desarrollos en estos mercados son más recientes, si exceptuamos los dos centros financieros internacionales asiáticos de Hong Kong y Singapur y que la información solo ha estado disponible desde 1980 para los mercados accionarios y desde 1990 para los mercados de bonos.

Cuadro 5

**Asia y América Latina: crédito al sector privado (% del PIB)**

Países	1961-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2003
<b>Asia*</b>					
China	n.d.	n.d.	64.3	89.3	124.8
Corea del Sur	17.9	36.1	50.7	60.7	90.1
Filipinas	22.5	28.0	30.8	36.6	38.6
Hong Kong	n.d.	n.d.	n.d.	140.4	154.6
India	9.4	15.4	23.7	22.8	28.6
Indonesia	n.d.	n.d.	15.9	44.8	20.7
Malasia	12.1	27.7	69.3	110.6	140.7
Singapur	34.3	57.8	91.8	101.1	115.3
Tailandia	13.5	23.5	42.1	94.5	95.3
Vietnam	n.d.	n.d.	n.d.	6.9	37.2
Promedio	18.3	31.4	48.6	70.8	84.6
<b>América Latina</b>					
Chile	10.7	10.6	57.2	57.0	71.1
<b>México</b>	<b>25.8</b>	<b>25.9</b>	<b>11.9</b>	<b>23.0</b>	<b>17.3</b>
Promedio	16.9	21.2	27.2	28.0	33.3

\* China, 1985-1989, Singapur, 1963-1969 y Vietnam, 1992-1999.

Fuente: International Financial Statistics.

Las razones calculadas para comparar el tamaño y la actividad de los mercados accionarios asiáticos muestran que éstos han experimentado un desarrollo que ha ido también a un ritmo sostenido. Sin embargo, el nivel del primer indicador a fines del periodo señala que, si exceptuamos los dos centros financieros regionales ya mencionados y Malasia, los cuales presentan razones de capitalización del mercado de valores/PIB superiores a 100%, las economías de esta región poseen en la actualidad mercados accionarios pequeños y medianos, con razones comprendidas entre 14 y 49.5% del PIB. Las diferencias con los niveles alcanzados en las economías latinoamericanas son de magnitud menor a las que prevalecen en los *ratios* bancarios, y Chile ostenta en 2000-2003 un indicador de capitali-

zación de mercado/PIB más alto que la mayoría de las economías asiáticas. Ahora bien, hacia el final del periodo, cabe señalar que la trayectoria seguida por una mayoría de bolsas latinoamericanas, incluyendo la mexicana, las lleva hacia una contracción de todos sus indicadores claves, recogida aquí por el indicador de capitalización/PIB.<sup>14</sup>

Cuadro 6

**Asia y América Latina: crédito al sector público (en % del PIB)**

Países	1961-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2003
<b>Asia*</b>					
China	n.d.	n.d.	3.2	4.9	12.6
Corea del Sur	6.9	5.4	6.6	3.3	4.9
Filipinas	9.9	9.6	12.6	18.8	21.4
Hong Kong	n.d.	n.d.	n.d.	6.7	16.8
India	14.5	13.3	20.1	21.4	23.3
Indonesia	n.d.	0.0	10.9	8.1	44.4
Malasia	5.4	20.4	37.6	9.4	9.4
Singapur	6.7	10.3	9.5	13.6	27.8
Tailandia	7.1	12.2	15.6	6.6	12.2
Vietnam	n.d.	n.d.	n.d.	5.0	5.2
Promedio	8.4	10.2	14.5	9.8	17.8
<b>América Latina</b>					
Chile	9.8	24.3	26.4	18.4	14.0
<b>México</b>	<b>6.6</b>	<b>15.1</b>	<b>30.6</b>	<b>18.1</b>	<b>32.1</b>
Promedio	7.5	10.3	18.2	14.1	17.1

\* China, 1985-1989, Singapur, 1963-1969 y Vietnam, 1992-1999

Fuente: International Financial Statistic.

El panorama mostrado por el cuadro 7, que recoge los valores calculados para el indicador de actividad del mercado, muestra un aspecto adicional de la diferenciación que existe entre los mercados de las dos regiones: los valores de transacción/PIB bastante más elevados en Asia subrayan que estos mercados son mucho más activos que las bolsas latinoamericanas, las cuales, incluyendo la chilena, lo son muy poco.

<sup>14</sup> Este punto ha sido tratado ya en el año 2000, en Kenroy Dowers, Felipe Gómez-Acebo y Pietro Masci, "Making Capital Markets Viable in Latin America and the Caribbean", *Infrastructure and Financial Markets Review*, vol. 6, núm. 3, diciembre 2000, pp. 1-7, consultado en <http://www.iadb.org/sds/doc/IFMReviewvol6No3-2000.pdf>.

Cuadro 7

**Asia y América Latina: capitalización del mercado de valores (en % del PIB)**

Países	1980-1989	1990-1999	2000-2003
<b>Asia*</b>			
China	n.d.	12.5	43.4
Corea del Sur	15.2	36.1	46.2
Filipinas	6.9	49.0	49.5
Hong Kong	97.9	205.1	327.5
India	5.0	25.4	26.7
Indonesia	0.2	16.9	14.6
Malasia	57.6	184.3	135.8
Singapur	117.2	138.0	141.1
Tailandia	7.1	51.1	37.1
Promedio	38.4	79.8	91.3
<b>América Latina**</b>			
Chile	21.6	78.6	75.9
<b>México</b>	<b>4.4</b>	<b>26.9</b>	<b>10.4</b>
Promedio	6.2	21.5	20.2

\* La información de China comienza en 1992; la de Singapur en 1981.

\*\* Argentina excluye datos de 1999-2003, Perú de 1980-1981 y 1988-1989, Uruguay de 1980 y Venezuela de 1984-1985.

Fuente: Financial Structure Database.

Otro indicador que se presenta en este trabajo (cuadro 9) señala el papel desempeñado por los mercados de bonos públicos y privados. Estos mercados de títulos de renta fija a mediano y largo plazos se encuentran presentes en menos economías (ocho de 10 en Asia y cinco de 10 en América Latina), y su nivel de desarrollo es por lo general más incipiente, en especial en el caso de los bonos privados. Los mercados de bonos públicos se han desarrollado más temprano, tanto en las economías asiáticas como en las latinoamericanas, alcanzando tamaños medios al final del periodo, con niveles de capitalización/PIB que varían entre 15 y 33% en las primeras (con la excepción de Hong Kong) y de 14% en promedio en las segundas. Corea del Sur y Malasia presentan los mercados de bonos privados más desarrollados, seguidos por Hong Kong y Chile, que se destaca otra vez sobre el conjunto de economías del subcontinente.

En síntesis, en el plazo relativamente amplio que se consideró en este trabajo, las economías emergentes de Asia, incluidas las ex economías planificadas, China y Vietnam, han experimentado desde la década de los ochenta un vigoroso proceso de profundización financiera, acompañado de una diversificación institucional.

Cuadro 8

**Asia y América Latina: valor negociado de acciones(en % del PIB)**

Países	Valor negociado de acciones		
	1980-1989	1990-1999	2000-2003
<b>Asia*</b>			
China	n.d.	12.5	43.4
Corea del Sur	15.2	36.1	46.2
Filipinas	6.9	49.0	49.5
Hong Kong	97.9	205.1	327.5
India	5.0	25.4	26.7
Indonesia	0.2	16.9	14.6
Malasia	57.6	184.3	135.8
Singapur	117.2	138.0	141.1
Tailandia	7.1	51.1	37.1
Promedio	38.4	79.8	91.3
<b>América Latina</b>			
Chile	1.4	8.1	7.3
<b>México</b>	<b>2.7</b>	<b>11.8</b>	<b>7.1</b>
Promedio	1.3	5.7	4.6

\* La información de China comienza a partir de 1992 y de Singapur a partir de 1981.

Fuente: Financial Structure Database.

Con la excepción de Chile, que destaca en la región como la economía más avanzada en materia de profundización financiera y de diversificación institucional, las economías latinoamericanas han experimentado por lo general una ausencia de profundización financiera y una reducción o un estancamiento de la diversidad institucional, pues la desaparición de los antiguos bancos de fomento públicos no ha sido seguida rápidamente por la entrada de nuevos participantes privados. Cabe agregar que esta trayectoria de los sistemas financieros internos de la región está asociada a una mayor dependencia del ahorro externo.

Las divergencias entre regiones son mayores en el caso de la intermediación bancaria, la que sigue siendo el primer proveedor de financiamiento del sector privado en la mayoría de economías en desarrollo. En particular, las economías asiáticas más exitosas (Corea del Sur, Malasia, Tailandia, China continental) se caracterizan por una gran abundancia de crédito y en especial de crédito al sector privado, medida en relación con el PIB.

Cuadro 9

**Asia y América Latina: capitalización de bonos públicos y privados (en porcentaje del PIB)**

Países	Bonos públicos		Privados	
	1990-1999	2000-2003	1990-1999	2000-2003
<b>Asia*</b>				
China	5.8	16.6	8.6	13.4
Corea del Sur	8.9	16.1	32.9	44.4
Filipinas	31.4	27.9	n.d.	0.5
Hong Kong	4.7	9.1	8.2	18.4
India	18.9	26.4	0.9	0.4
Malasia	38.8	33.9	30.2	52.8
Singapur	15.8	32.8	13.2	22.3
Tailandia	3.3	17.2	7.8	14.1
Promedio	16.0	22.5	14.5	20.8
<b>América Latina</b>				
Chile	27.6	29.1	13.4	19.9
México	10.8	10.0	1.2	2.3
Promedio	13.9	19.8	5.9	8.1

\* La información de Corea del Sur comienza en 1991.

Fuente: Financial Structure Database.

En el apartado siguiente expondré las implicaciones de estas divergencias y haré algunas propuestas de política.

### Implicaciones y recomendaciones

Varias cuestiones se desprenden de estas observaciones. En primer lugar, recalcan que una política de liberalización no produce necesariamente o no produce por sí sola un proceso de profundización financiera sostenido. ¿Porqué? ¿Qué implicaciones tiene este hecho para las economías en esta situación y para las políticas financieras que aplican?

El segundo apartado de este texto permite percibir claramente un vínculo estrecho entre desarrollo financiero sostenido y crecimiento económico dinámico. En América Latina, lo corrobora el caso de Chile, pionero en las reformas liberalizadoras, y único país de la región que ha experimentado tanto tasas de crecimiento económico relativamente sostenidas por un periodo prolongado como un proceso de profundización financiera.

Los dos puntos anteriores pueden por un lado llevarnos a cuestionar la validez de la relación de causalidad planteada por los defensores de la liberalización financiera entre desarrollo financiero y crecimiento económico. En el actual debate relativo a la relación finanzas-crecimiento, algunas voces críticas cuestionan la relevancia empírica de las relaciones teóricas planteadas por los modelos de crecimiento endógeno así como la validez de las conclusiones a las que arriban los trabajos empíricos llevados a cabo por investigadores cercanos al Banco Mundial en los que se subraya que el desarrollo del sistema financiero estaría liderando el crecimiento económico. Los investigadores escépticos concluyen que la relación de causalidad más relevante económicamente va en sentido opuesto, es decir desde el crecimiento económico hacia el desarrollo financiero.<sup>15</sup> En otras palabras, es el crecimiento económico sostenido el que fomentaría el desarrollo financiero a través de una demanda creciente y cada vez más sofisticada de servicios financieros; en consecuencia, la ausencia de desarrollo financiero en América Latina sería un simple reflejo del bajo ritmo de crecimiento económico registrado en la región, y las fuerzas que frenan su crecimiento económico deberían buscarse en su lado "real". De seguir este planteamiento, la experiencia de desarrollo financiero rápido de las economías emergentes de Asia tendría poco que enseñarnos, pues se desprendería lógicamente de su mayor ritmo de crecimiento económico, y las políticas financieras no serían determinantes para fomentar el desarrollo de largo plazo; las políticas públicas deberían enfocarse con prioridad a la esfera real, donde se ubicarían los principales problemas que frenan el crecimiento.

En este texto, se sostiene en primer lugar que las relaciones que se establecen entre la esfera financiera y el ámbito real de una economía son bidireccionales: por un lado, la esfera financiera puede contribuir a fomentar mayor crecimiento económico al facilitar el financiamiento de la actividad, de la inversión y de la innovación, como se ha demostrado de manera bastante convincente para varias economías asiáticas, y en particular para Japón y Corea del Sur;<sup>16</sup> por otro, el crecimiento económico dinamizará también el desarrollo de los intermediarios financieros al crear una mayor demanda de sus productos. Esto implica que el subdesarrollo financiero latinoamericano y la disfuncionalidad de los sistemas financieros internos de los países frenan el crecimiento de la región y que cabe diseñar políticas que permitan salir de este estado. En segundo lugar, se plantea que cabe explorar opciones alternativas de política financiera que fomenten el despliegue de una esfera financiera más funcional al desarrollo económico, debido a que la experiencia de las dos últimas décadas ha demostrado que las políticas de liberalización financiera aplicadas en la región no han cumplido este objetivo central.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Véase por ejemplo, John Driffill, "Growth and finance", Birbeck College, University of London, junio de 2002, consultado en: [http://www.econ.bbk.ac.uk/faculty/driffill/Lecturenotes/parislectures/Growth\\_and%20\\_Finance\\_lecture.pdf](http://www.econ.bbk.ac.uk/faculty/driffill/Lecturenotes/parislectures/Growth_and%20_Finance_lecture.pdf).

<sup>16</sup> Véase, para el caso coreano, Alice Amsden (1989), *Asia's next giant. South Korea and late industrialization*, Oxford University Press.

<sup>17</sup> Algunos estudios empíricos han encontrado correlaciones negativas entre las variables financieras y el crecimiento económico en la región, véase por ejemplo, José de Gregorio y P. Guidotti, "Financial Development and Economic Growth", *World Development*, vol. 23, núm. 3, 1995.

Finalmente, se plantea que en esta búsqueda de políticas alternativas, la experiencia pasada y presente de las economías asiáticas de rápido crecimiento nos puede brindar enseñanzas importantes.

Ahora bien, ¿en qué se diferencian las políticas aplicadas por las economías asiáticas de crecimiento rápido de aquellas introducidas en México y en América Latina? Antes de mostrar las diferencias, cabría señalar una convergencia aparente: las medidas aplicadas en las economías de ambas regiones van claramente en la misma dirección, es decir hacia un sistema financiero liberalizado, donde se privilegia el desarrollo de los mercados financieros característicos de los sistemas financieros de tipo anglosajón. Por otro lado, estos países tampoco pudieron evitar crisis financieras posteriores a las reformas, si bien sus costos en términos de crecimiento económico han sido menores que en las naciones de América Latina. Si dejamos de lado estos puntos comunes, en la literatura se han señalado diferencias importantes. Éstas conciernen en primer lugar a las condiciones macroeconómicas en las cuales se lanzaron las reformas —déficit fiscal, inflación, balance en cuenta corriente y endeudamiento externo— claramente mucho más favorables para las economías asiáticas, y que llevaron los defensores de las políticas de liberalización financiera a establecer las precondiciones requeridas para su introducción exitosa. En segundo lugar, la secuencia de reformas ha sido más extendida en el tiempo en el caso de las economías asiáticas —a menudo 10 o 20 años—, en comparación con las “terapias de choque” aplicadas en México y en América Latina que introdujeron las medidas en lapsos de dos o tres años y en forma simultánea en diferentes ámbitos de la economía, lo cual dio lugar a interacciones a menudo contraproductivas entre diferentes aspectos de las reformas.

Más allá de estas diferencias que se remontan a la introducción de las reformas y de las similitudes subrayadas con anterioridad, las políticas aplicadas a la esfera financiera por las economías emergentes asiáticas presentan rasgos distintivos que pueden inspirar reflexiones conducentes a la reforma de las políticas financieras aplicadas en México y en una mayoría de economías latinoamericanas. Se subrayará aquí la política de tasas de interés, que refleja la prioridad concedida por estos países al crecimiento económico, y el esfuerzo de construcción institucional, que traduce cierto pragmatismo de las políticas financieras y un menor apego a la “letra” de las políticas liberales.

El alto grado de prioridad que las políticas económicas han concedido al objetivo de crecimiento es aparente en Asia en las tasas de interés activas reales relativamente bajas y estables que han beneficiado al proceso de crecimiento económico (cuadro 10). El proceso de liberalización financiera que se inicia por lo general en los años ochenta, no ha significado un alza desmesurada de las tasas reales.

En contraste, las tasas activas reales vigentes en las economías latinoamericanas seleccionadas muestran cambios drásticos: a menudo son negativas antes de las reformas, y luego de éstas se elevan a niveles claramente excesivos en la mayoría de economías, reflejando no sólo la prioridad concedida por las autoridades a la estabilización sino también otros factores, como las fallas microeconómicas no tomadas en cuenta por las reformas. Las tasas posteriores a las reformas no sólo son muy elevadas, sino que presentan un alto grado de volatilidad. En consecuencia, el ambiente económico se vuelve poco propicio a la inversión productiva e incentiva más bien las actividades de

carácter especulativo (cuadro 11). Años después de la introducción de las reformas, son pocas las economías que logran ofrecer tasas reales de un único dígito.

Cuadro 10

**Asia: tasas de interés activas reales**

País	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2003
Corea del Sur	n.d.	3.58	4.21	4.05
China*	n.d.	-4.49	1.72	5.29
Filipinas*	1.45	5.02	6.95	6.12
Hong Kong	n.d.	n.d.	1.63	9.17
India*	9.24	6.81	5.54	7.66
Indonesia*	n.d.	13.38	8.37	8.27
Malasia*	n.d.	7.51	5.84	5.38
Singapur*	3.22	5.82	4.42	4.90
Tailandia*	3.82	8.57	7.43	5.49
Vietnam	n.d.	n.d.	9.85	8.40

\*China: desde 1987; Filipinas: desde 1976; India: desde 1978; Indonesia: desde 1986; Malasia: desde 1987; Singapur: desde 1978; Tailandia: desde 1976; Vietnam: desde 1996.

Fuente: calculado con base en el FMI, International Financial Statistics.

El pragmatismo de las reformas financieras llevadas a cabo en las economías emergentes asiáticas es la fuente de otras enseñanzas adicionales y se manifiesta en varias formas. En primer lugar, está al origen del ritmo más lento que ha sido aplicado a las reformas, que ya se señaló anteriormente, y de la reversión de determinadas medidas, cuando éstas se estimaron demasiado costosas para el crecimiento económico. En segundo lugar, se relaciona con el esfuerzo de construcción institucional que ha precedido muchas veces el proceso de liberalización y de apertura financiera. Finalmente, está vinculado con la permanencia de una intervención del Estado en la esfera financiera, sea de manera muy abierta, como en Singapur, o bien como en Corea del Sur y en Malasia después de la crisis asiática, sea de manera más discreta, en forma de "persuasión moral". Estos últimos puntos son especialmente relevantes, pues enfoques teóricos alternativos al de la liberalización financiera han subrayado el impacto de las condicionantes institucionales sobre los resultados de las reformas financieras en economías en desarrollo, debido a la prevalencia de imperfecciones en nivel macroeconómico, por la falta de competencia, por el carácter a menudo oligopólico del sistema bancario, debido a las asimetrías entre sistemas financieros nacionales más débiles y la esfera financiera internacional. Se ha mostrado que en contextos como los que se acaban de describir, políticas de "restricción financiera", que limitan parcialmente las libertades de los intermediarios, pueden ser óptimas para favorecer el desarrollo financiero y propiciar un funcionamiento del sistema financiero más congruente con los objetivos nacionales.

Cuadro 11

**América Latina: tasas de interés activas reales**

País	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2003
Argentina*	n.d.	n.d.	10.10	16.69
Bolivia	n.d.	-26.62	33.42	20.06
Brasil*	n.d.	n.d.	73.11	47.47
Colombia*	n.d.	14.49	14.03	9.37
Chile*	30.50	15.80	10.02	6.76
Ecuador	n.d.	-12.04	5.67	-12.44
México*	n.d.	n.d.	7.83	4.53
Perú*	n.d.	-41.51	24.17	16.89
Uruguay*	7.76	19.61	36.64	62.00
Venezuela*	n.d.	-11.92	-2.77	5.90

\* Argentina: desde 1994; Brasil: desde 1997; Colombia: desde 1986; Chile: desde 1977; México: desde 1993; Perú: desde 1986; Uruguay: desde 1976 hasta 2002; Venezuela: desde 1984.

Fuente: calculado con base en el FMI, International Financial Statistics.

**Conclusión y propuestas**

En este texto se analizó un aspecto específico del proceso de rápido crecimiento económico de las economías asiáticas en desarrollo, la profundización y la diversificación institucional de su sistema financiero. Se mostró como, en contraste, la experiencia de México y de las economías latinoamericanas ha sido marcada, con la excepción de Chile, por la permanencia del "subdesarrollo financiero", característica que constituye un pesado lastre para el proceso de desarrollo económico y la competitividad de estos países.

En el caso de México, que sufre hoy un cuadro severo de subdesarrollo financiero, con una mayoría de la población completamente excluida de los servicios financieros formales, cabría explorar las "pistas" siguientes para tratar de mejorar la contribución del sistema financiero al proceso de desarrollo:

- Dar prioridad al sostén y al impulso de la actividad económica, de la inversión y de la innovación productiva y valorar las consecuencias distributivas de las tasas de interés elevadas.
- Reducir la proporción de fondos orientados por el sistema bancario hacia el sector público; esta problemática se relaciona con la cuestión de la insuficiencia de los ingresos fiscales y la necesidad de una genuina reforma fiscal.
- Construir instituciones más favorables al desarrollo financiero, incluyendo en particular un marco legal y un sistema de impartición de justicia de mayor calidad.

- Evaluar la contribución de las instituciones existentes al proceso de desarrollo económico y diseñar políticas públicas que las incentiven, y en particular el sistema bancario, que deberá desempeñarse en una forma que resulte más congruente con las prioridades del desarrollo nacional, contrarrestando por ejemplo las consecuencias perjudiciales asociadas al carácter oligopólico del sistema o al peso de las inversiones más especulativas.
- Combatir de manera más decidida la exclusión financiera persistente de gran parte de la población: urge dar mayor alcance a las medidas tomadas para remediarla y a la vez diversificar el sistema y crear un nivel de competencia mayor a la banca múltiple.

En suma, una intervención más activa y bien pensada de las autoridades es ciertamente necesaria en el caso de México, para cambiar la situación de subdesarrollo de su sistema financiero y hacerlo más funcional al desarrollo económico.



Segunda sección  
**La experiencia de la República Popular China**



## Nuevas propuestas de cambio en el patrón de desarrollo de China

*Romer Cornejo\**

Una de las características distintivas del proceso de desarrollo económico en China ha sido su flexibilidad para el cambio, es decir la tendencia a hacer evaluaciones periódicas de los resultados y a corregir lo que se considera conveniente para la consecución de las metas generales previamente formuladas. Precisamente el proceso de reformas que se inició a fines de la década de los setenta fue producto de una profunda evaluación de las metas logradas por el país y de los grandes problemas acarreados por el modelo aplicado hasta esa fecha. Esas evaluaciones y correcciones se han hecho en diferentes niveles, y en muchos casos han implicado cambios sectoriales, de énfasis; en otros, como a fines de la década de los setenta han significado cambios de paradigma. Es decir de un modelo basado en el estatismo económico y una muy baja inserción en la economía mundial, se pasó gradualmente a la aceptación de inversión extranjera y al estímulo de la inversión privada. Muchos líderes e investigadores presentan los cambios que en este momento se plantean en esas mismas dimensiones. Lu Xueyi, ex director del Instituto de Sociología de la Academia China de Ciencias Sociales, ha definido la situación actual de la siguiente manera: "China está en una encrucijada: puede evolucionar suavemente hacia un país desarrollado de nivel medio o dirigirse a una espiral de estancamiento y caos".<sup>1</sup>

A partir del ascenso de un nuevo grupo de líderes al poder con la reunión del XVI Congreso del Partido Comunista en 2002, la llamada cuarta generación, se ha observado en China un cambio importante en el discurso político; éste se expresa claramente con la repetida publicación de críticas al modelo económico desde el ámbito oficial, por lo que han proliferado las informaciones con datos alarmantes sobre pobreza, disparidad de ingreso, abusos de poder sobre las comunidades campesinas, descontento social, inestabilidad, contaminación ambiental, corrupción, etc. Uno de los textos cruciales ha sido el multicitado informe intitulado "La inestabilidad social detrás de la prosperidad

---

\* El Colegio de México.

<sup>1</sup> "Experts Discuss a Harmonious Society", en <http://en.chinabroadcast.cn/2238/2005-3-9/45@214580.htm>.

económica" de Wang Shaoguang, Hun Anggang y Ding Yuanzhu, publicado en el número 3 de la revista *Estrategia y Administración*, en 2002, que constituye en realidad un trabajo de denuncia sobre la inequidad social. Paralelamente ha surgido del liderazgo una propuesta de cambio de los paradigmas de desarrollo, que se ha resumido en el paso de la consigna "algunos tendrán que enriquecerse primero" a la de la "prosperidad común" o la "sociedad armoniosa".

En este texto nos centraremos en explicar cuáles son las nuevas propuestas de cambio en el patrón de desarrollo económico, las cuales ya se están poniendo en práctica y fueron incluidas en el 11o. Plan de Desarrollo Económico y Social, 2005-2010. Dado que el texto completo del plan no ha sido publicado, me voy a basar fundamentalmente en las discusiones previas sobre los cambios necesarios en la economía y en las informaciones emanadas del 5o. pleno del Comité Central del Partido Comunista, donde ese órgano aprobó el 11 de octubre de 2005 la proposición del plan que se discutió y aprobó en la Asamblea Popular Nacional en marzo de 2006. Comenzaré con una breve referencia a los problemas o desbalances surgidos como consecuencia de la aplicación del actual modelo de desarrollo, las críticas hechas por el liderazgo y por los economistas más connotados del país, para luego pasar a las formulaciones generales del cambio y a algunas propuestas específicas.

## Los llamados "desbalances" de las reformas

Si bien las reformas económicas han traído en China una situación innegable de prosperidad general, los problemas de pobreza se han agudizado para un sector de la población, las disparidades en el ingreso parecen haber llegado a un límite y las diferencias en el desarrollo regional se han profundizado. Si a estos desequilibrios agregamos el aumento de la corrupción de las burocracias locales, que tienden a sacar cada vez más provecho económico de su posición política, tenemos entonces la causa de otro de los fenómenos que se han agravado en el país en los últimos años, las manifestaciones populares de protesta, algunas veces violentas, llamados eufemísticamente incidentes de masas. Ding Yuanzhu, investigador de la Academia de Estudios Macroeconómicos, perteneciente a la Comisión Estatal de Desarrollo y Reforma, sostiene lo siguiente:

Las crisis sociales más severas ocurren con frecuencia en momentos cuando la economía logra su estadio más floreciente. Ominosamente, detrás de la actual estabilidad del crecimiento macroeconómico, emergen dramáticamente un conjunto de elementos sociales negativos. Entre ellos están la ampliación de las disparidades entre ricos y pobres, y entre la población urbana y la rural, el empeoramiento del desempleo crónico y el deterioro de los sistemas ecológicos [...] Contener la injusticia y la inequidad social se ha convertido en crucial. Ya no se trata más de un asunto ético, se ha convertido en un tema de estabilidad social y política.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> "A strategic move towards social harmony", Xinhua, 6 de octubre de 2005.

La prensa china ha sido reiterativa desde 2004 en señalar el problema de la desigualdad social.<sup>3</sup> Si bien no vamos a abundar sobre cifras de pobreza, es importante establecer la situación con algunos datos oficiales. Según una investigación del Buró Estatal de Estadísticas, en el primer trimestre de 2005, el 10% de las personas más ricas del país poseía 45% de la riqueza del total nacional, mientras el 10% más pobre poseía 1.4% de la riqueza nacional. Ésta es una tendencia que se viene acentuando, pues el 10% más rico aumentó sus ingresos 15.7% mientras el 10% más pobre lo hizo en 7.6%, con respecto al mismo periodo del año anterior. En general, después de descontar la inflación, el ingreso subió en China 8.6% en ese periodo. Asimismo el coeficiente de Gini se ha calculado en más de 0.48,<sup>4</sup> uno de los más inequitativos del mundo.

Según fuentes oficiales, entre 1993 y 2003 el número de personas sin acceso a seguros médicos en el país aumentó de 900 millones a mil millones, es decir aumentó de 67.8 a 80.7% de la población. En las áreas urbanas ese número aumentó en ese lapso de 96.53 a 300 millones.<sup>5</sup>

Según estimaciones oficiales el PIB per cápita de las provincias más ricas es 10 veces más que el de las provincias más pobres del oeste. La disparidad regional se expresa muy fácilmente en el dato, reiteradamente publicado, que el ingreso en el campo es un tercio del de la ciudad, lo cual se hace más dramático en las áreas más deprimidas del campo o en las alejadas de los grandes centros de consumo. En 2005, los residentes rurales en promedio tuvieron un ingreso de 3 255 yuanes (402.8 dólares), mientras el ingreso de los residentes urbanos fue de 10 493 yuanes (1 292 dólares).<sup>6</sup> Si al ingreso monetario se le suman los subsidios que recibe la población urbana en educación, en salud, vivienda y otros servicios, se calcula que el ingreso urbano es entre cinco y seis veces el ingreso rural.<sup>7</sup> Un estudio llevado a cabo por la Federación de Estudiantes de China demostró que el costo promedio de los cuatro años de educación universitaria de un individuo es de 38 500 yuanes, es decir el equivalente a 40 años de ingreso de un campesino de las áreas más pobres del oeste del país, lo que significa una negación de la educación universitaria para un sector muy importante de la población. Por otra parte, según el Ministerio de Salud, en las áreas rurales se pasó de una cobertura por parte de las cooperativas de entre 80 y 90% antes de las reforma, a una cobertura actual de menos de 10 por ciento de la población rural.<sup>8</sup>

<sup>3</sup> En esto es claro un cambio de discurso, pues entre 2002 y 2003 la prensa china estuvo, por el contrario, llena de informes sobre los hombres más ricos del país y sus fortunas.

<sup>4</sup> Xinhua, 19 junio de 2005.

<sup>5</sup> *People Daily* (PD) 12 de octubre de 2005, [http://english.people.com.cn/200510/12/eng20051012\\_213835.html](http://english.people.com.cn/200510/12/eng20051012_213835.html).

<sup>6</sup> Discurso de Chen Xiwen, subdirector de la Oficina del Grupo Líder de Trabajo Financiero Central, dependiente del Consejo de Estado, 22 de febrero de 2006, <http://www.china.org.cn/e-news/news060222.htm>.

<sup>7</sup> Ni Yanshuo, "More Reforms on Cards to Ensure Equity", *Beijing Review*, vol. 48 núm. 42, 20 de octubre de 2005, <http://www.bjreview.com.cn/En-2005/05-42-e/sp-1.htm>.

<sup>8</sup> "A strategic move towards social harmony", Xinhua, 6 de octubre de 2005.

Esta situación ha provocado a su vez una migración creciente del campo a la ciudad. La población flotante de China, compuesta fundamentalmente por trabajadores migrantes del campo, pasó de 70 millones en 1993 a 140 millones en 2003, esta cifra se acerca a 30% de la fuerza de trabajo rural. Según el quinto censo nacional de población, 65% de ellos son población flotante dentro de la misma provincia, y 35% entre una provincia y otra.<sup>9</sup> Esos trabajadores tienen condiciones de vida muy difíciles, muchos viven hacinados en barracas en los lugares de trabajo, con jornadas que llegan a doblar las que marca la ley, tienen salarios más bajos que los trabajadores no migrantes y además son objeto de engaño por muchos empresarios corruptos que les retienen los salarios. Según el *Libro blanco sobre derechos humanos*,<sup>10</sup> el gobierno ayudó a los trabajadores migrantes de la construcción a recuperar 33 200 millones de yuanes de los salarios desfalcados en 2004. Eso puede ser 25% de lo que se les adeuda. En ese año el gobierno emitió el documento "Medidas provisionales para la administración del pago de salarios a los trabajadores de la construcción migrantes de las zonas rurales".<sup>11</sup>

Si bien la prensa china no ha sido muy consistente en informar sobre las frecuentes manifestaciones y plantones que han ocurrido a lo largo del país, la información sobre esos eventos ha trascendido a través de los medios electrónicos, y la misma prensa oficial no ha podido ignorarlos del todo. Según estadísticas oficiales del Ministerio de Seguridad Pública el número de manifestaciones aumentó de 8 700 en 1993, a 32 000 en 1999, a 50 000 en 2002 y a 58 000 en 2003.<sup>12</sup> Posteriormente, el ministro de Seguridad Pública, Zhou Yongkang, declaró que las manifestaciones habían llegado a 74 000 en 2004, involucrando a 3.76 millones de personas.<sup>13</sup> Según el mismo Ministerio, en 2005 se registraron 87 000 protestas e "incidentes de masas", un aumento de 6.6% con respecto al año. Como se puede ver es un aumento muy notable.

Durante 2004 los funcionarios y economistas de China fueron muy críticos con el modelo de desarrollo; no sólo en cuanto a la distribución, sino al gasto excesivo de energía y al deterioro ambiental. Han sido oficialmente muy difundidos los siguientes datos: durante 2003 China consumió 7.4% del petróleo consumido por el mundo en ese año, 31% del carbón, 30% del hierro, 27% del acero, 25% del óxido de aluminio, y 40% del cemento, cuando sólo participó con 4% del PIB mundial. La difusión de estos datos conduce inevitablemente a revelar el costo del desarrollo por atraso e ineficiencias técnicas, y a la denuncia del grave deterioro ambiental del país.<sup>14</sup>

<sup>9</sup> "China's floating population tops 140 mln", PD, 27 de julio de 2005.

<sup>10</sup> Véase en <http://www.china.org.cn/e-white/20050418/index.htm>.

<sup>11</sup> PD, 13 de abril de 2005.

<sup>12</sup> Un informe que resume algunos de estos incidentes está en Murray Scot Tanner, "Chinese Government Responses to Rising Social Unrest", Testimony Presented to U.S.-China Economic and Security Review Commission, 14 de abril de 2005, Santa Mónica, Cal: Rand Corporation Testimony Series, 2005, en [http://www.rand.org/pubs/testimonies/2005/RAND\\_CT240.pdf](http://www.rand.org/pubs/testimonies/2005/RAND_CT240.pdf). De no hacerlo explícito, mi información está basada en ese informe.

<sup>13</sup> Edward Cody, "China Grows More Wary Over Rash of Protest", *Washington Post*, 10 de agosto de 2005.

<sup>14</sup> "China Urgently Needs Changing Economic Growth Pattern", PD, 24 de marzo de 2004.

Ante este diagnóstico crítico relativo a la distribución, el descontento social y el excesivo gasto de recursos, el Consejo de Estado, en su proyecto de elaborar el decimoprimer plan quinquenal a mediados de julio de 2004, identificó como los sectores débiles del país a la agricultura, la producción de granos, el desarrollo social, la salud, la educación, la ciencia y la tecnología y el sector servicios.

### **La búsqueda de los orígenes de los problemas y los inicios de las nuevas formulaciones**

Uno de los intelectuales críticos de China, considerado como representante de la "nueva izquierda", Wang Hui, ha definido la situación del país de la siguiente manera: "Hoy China está atrapada entre los extremos del socialismo extraviado y el falso capitalismo, sufriendo de lo peor de ambos sistemas. Tenemos que encontrar un camino alternativo. Ésa es la gran misión de nuestra generación".<sup>15</sup>

Una situación política interesante es que el grupo en el poder ha abierto la discusión y la crítica sobre la situación económica y social actual a la sociedad en general, por lo que muchos académicos han participado en ella. Uno de los puntos de consenso es la crítica al concepto de desarrollo centrado sólo en el crecimiento del PIB. El diagnóstico sobre los orígenes de los problemas puede encontrarse en los siguientes textos de la prensa oficial:

Debido al sobre énfasis dado por largo tiempo al aumento del PIB, no se le ha puesto suficiente atención a la calidad y la eficiencia del desarrollo económico, lo cual ha resultado en un desperdicio y gasto excesivo de recursos. Además el ambiente se ha deteriorado por el crecimiento de las industrias intensivas contaminantes y una gran parte de la población no ha podido acceder a los beneficios traídos por la reforma y el desarrollo [...] Actualmente las fallas en los sistemas de operación de las empresas estatales, en las industrias monopolizadas, en el sector bancario, en el sistema impositivo, en la distribución del ingreso y en el bienestar social han constituido un gran obstáculo para el aumento de la eficiencia económica.<sup>16</sup>

"China ha pagado un precio por los brillantes logros obtenidos a través del desarrollo acelerado: se ha agravado el desbalance en la agricultura, en el ambiente [...], lo que ha colocado al "modelo chino" en un punto de inflexión." Los aspectos donde se ubican los desbalances del modelo se han resumido en cinco:

- Entre el desarrollo urbano y rural.
- En el desarrollo entre regiones.

<sup>15</sup> "China today: Misguided Socialism Plus Crony Capitalism" (entrevista con Wang Hui), *New Perspectives Quarterly*, 22, núm. 1, 2005

<sup>16</sup> Li Jianguo, "Building a Harmonious Society", <http://www.bjreview.com.cn/En-2005/05-42-e/editor-42.htm>.

- Entre el desarrollo económico y el social.
- Entre el desarrollo del ser humano y de la naturaleza.
- Entre el desarrollo interno y el del exterior.

En el planteamiento de estos problemas o desbalances, podemos encontrar tres sectores donde ocurren: en el ámbito de la distribución del ingreso y de las inversiones, en el ámbito del medio ambiente y en el del desarrollo científico y tecnológico que incide sobre los dos ámbitos anteriores y sobre la manera como el país se inserta en el mercado mundial.

En la formulación de los cambios que se buscan en cuanto al gasto excesivo de recursos y al deterioro del medio ambiente, se puede encontrar una explicación enmarcada en las preocupaciones sobre el medio ambiente en Europa desde la década de los cincuenta, en el informe sobre los Límites del Crecimiento del Club de Roma, en la declaración de Naciones Unidas de 1972, y en la publicación del informe *Nuestro destino común* de Gro Harlem Brundtland en 1987. Asimismo, las propuestas de carácter social toman como punto de referencia el referéndum público sobre el sistema de pensión de Suecia de 1957.<sup>17</sup>

## Las propuestas de cambio

Si bien desde los inicios del ascenso del nuevo liderazgo se comenzó a hablar de la necesidad de transformaciones en el sistema, que buscaran la solución de los graves problemas sociales, no fue sino a partir del cuarto pleno del 16 Comité Central del Partido, en septiembre de 2004, que se empezaron a hacer explícitos los parámetros del cambio. Una consecuencia directa de esa reunión fue la convocatoria, por parte de la Escuela del Partido del Comité Central, el 19 de febrero de 2005, a un gran seminario de siete días, con líderes de todo el país, para discutir o estudiar la nueva propuesta del cambio: "la sociedad armoniosa". El importante discurso inaugural de Hu Jintao fue dado a conocer por la agencia Xinhua cuatro meses después, el 26 de junio.

El planteamiento que identifica al nuevo grupo en el poder es el llamado concepto científico del desarrollo, o visión científica del desarrollo, lo cual está definido como la teoría guía para el establecimiento de la "sociedad armoniosa". Según la versión oficial, el concepto científico del desarrollo fue formulado por Hu Jintao en una visita a la provincia de Guangdong entre el 10 y el 15 de abril de 2003 durante la crisis del SARS, cuando le pidió a la gente poner atención en el desarrollo armonioso de la economía y la sociedad, en un desarrollo comprehensivo y sustentable. En junio de ese año Hu volvió a plantear el concepto en una reunión de evaluación del combate a SARS en Beijing y al año siguiente se incluyó en las discusiones de la cuarta sesión plenaria del XVI Comité Central del Partido.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> "China's 'Putting People First' Development Model: Commentary", PD, 18 de marzo de 2004.

<sup>18</sup> <http://www.china.org.cn/english/2005/Nov/148177.htm> Como es de suponer, en la construcción discursiva nacionalista, este concepto ha sido rastreado hasta el periodo de primavera y otoño, entre los siglos VIII y V a.C.

Según el primer ministro, Wen Jiabao, el concepto científico del desarrollo se centra en la integración del humanismo con el desarrollo económico y social general, coordinado y sustentable, a la vez que se avanza en la reforma y el desarrollo en las áreas urbana y rural y en las diferentes regiones, se logra el desarrollo armonioso entre el hombre y la naturaleza, y se coordina el desarrollo interno y la apertura al exterior. Para él el humanismo es la naturaleza y médula del concepto científico del desarrollo.<sup>19</sup> Tiene como objetivo concreto hacer más angosta la brecha entre ricos y pobres, entre regiones y entre campo y ciudad, es decir apunta hacia la redistribución. Se propone sustituir la política de crecimiento económico a ultranza, socialmente definido por Deng Xiaoping como "algunos tendrán que enriquecerse primero" por la prosperidad común, se busca revertir la polarización social.

Hu Angan, director del Centro de Estudios de China de la Universidad Qinghua, opina: "El desarrollo debe ser un concepto multifacético antes que una búsqueda ciega del crecimiento del producto interno bruto". Este autor propone cambiar los parámetros de evaluación del rendimiento de los funcionarios locales incluyendo la conservación del medio ambiente y el fomento al empleo. La propuesta de muchos investigadores es hacer el cálculo del PIB restándole los costos en recursos y medio ambiente. Al parecer hay coincidencia entre los economistas chinos en que el gobierno tiene la responsabilidad de mantener la brecha de ingresos dentro de una relación proporcional razonable: "Significa que la mano visible, que es el gobierno, debe reparar los defectos provocados por la mano invisible, que es el mercado".<sup>20</sup>

Es también importante considerar los análisis para las justificaciones ideológicas de los cambios en China. Para muchos economistas chinos tiene que haber un cambio de paradigma cuando una sociedad llega a un ingreso per cápita entre los 1 000 y los 3 000 dólares actuales; es lo que ellos llaman un punto crítico, en el cual es necesario atender los problemas sociales generados por el acelerado crecimiento económico anterior.<sup>21</sup>

## Las medidas concretas

Las enmiendas a la Constitución hechas en marzo de 2004, ya avanzan en algunos cambios sustanciales consonantes con la institucionalización que pretende el nuevo liderazgo. En el párrafo 7 del preámbulo, se agregó a las cuatro modernizaciones "promover el desarrollo coordinado de las civilizaciones material, política y espiritual...", lo cual apunta a la modificación del concepto de desarrollo económico. En el tercer párrafo del artículo 10 donde decía "El Estado puede, por interés público, requisar la tierra para su uso de acuerdo con la ley", ahora dice: "El Estado puede, por el interés público y de acuerdo con la ley, expropiar o requisar la tierra para su uso y compensará por la tierra

---

<sup>19</sup> PD 22 de febrero de 2004.

<sup>20</sup> Chai Mi, "Por un desarrollo mas equilibrado", <http://www.bjinforma.com/2004-13/2004.13-fm-1.htm>.

<sup>21</sup> "China's development at a critical point – common prosperity or half in poverty?", PD, 12 de agosto de 2004.

expropiada o requisada", lo cual institucionaliza derechos económicos de las comunidades campesinas, muchas de las cuales han sido prácticamente despojadas de sus tierras. En el segundo párrafo del artículo 11 se amplía la economía privada e individual a "sector no público de la economía". El artículo 13 que habla de la protección estatal de las ganancias y propiedades de los ciudadanos, fue modificado para estipular "La propiedad privada legal de los ciudadanos es inviolable [...] El Estado puede, por el interés público y de acuerdo con la ley, expropiar o requisar la propiedad privada para su uso y compensará por la propiedad privada expropiada o requisada". Al artículo 14 se le agregó un cuarto párrafo que dice: "El Estado establece un sistema de seguridad social compatible con el nivel de desarrollo socioeconómico". Con esta enmienda el Estado se compromete a intervenir en el bienestar económico de la mayoría de la población.

La nueva propuesta clama por una intervención mayor del gobierno: "A través de ejercer su poder administrativo legalmente y de asumir sus funciones en la coordinación de la economía, el gobierno tiene que asegurarse de que toda la población pueda compartir los beneficios de la reforma y el desarrollo monitoreando el mercado, proporcionando servicios públicos y administrando la sociedad."<sup>22</sup>

En términos más concretos, en su informe sobre el trabajo del gobierno ante la APN en marzo de 2004, el primer ministro Wen Jiabao propuso la abolición del impuesto agrícola gradualmente en cinco años, establecer un sistema de salud pública que cubra las áreas rurales y urbanas en tres años, construir un sistema de seguridad social y llevar a cabo un proyecto eficaz para el empleo. En realidad el primer ministro se adelantó a su propia propuesta y a fines de ese año el impuesto agrícola fue abolido a partir del 1 de enero de 2005. Este impuesto, que había sido 39% de la recaudación impositiva del gobierno en 1949, y la base fundamental para la inversión en los primeros 30 años de la República Popular China, ya significaba muy poco para el gobierno central, que recolectó sólo 1 500 millones de yuanes por ese concepto en 2005. Para los campesinos representaba una enorme carga que era administrada arbitrariamente por los gobiernos locales.

Como una medida redistributiva, en una audiencia mantenida en septiembre de 2005 por el comité permanente de la APN, se propuso aumentar el ingreso mínimo tasable de 800 yuanes (98.64 dólares) a 1 500 yuanes (184.96 dólares). Se están considerando también otras reformas impositivas.

El campo, como el sector socialmente más deprimido del país, víctima de la corrupción de los funcionarios locales y fuente de las más frecuentes manifestaciones de descontento social, parece haber sido tomado como una prioridad del actual gobierno. Dos elementos de carácter estratégico y político se suman a lo anterior para justificar los nuevos planes: el concepto de seguridad alimentaria y la expansión del mercado y la demanda interna. En 2005 la producción de granos fue de 484 millones de toneladas, insuficientes para abastecer el mercado interno y aun 30 millones de toneladas inferior al máximo histórico de 1998. En el mismo año, del total de las ventas al menudeo de

---

<sup>22</sup> Li Jianguo, "Building a Harmonious Society", <http://www.bjreview.com.cn/En-2005/05-42-e/editor-42.htm>.

productos de consumo, sólo 32.9% se hizo en el campo.<sup>23</sup> Ya desde principios de 2004 el gobierno estipuló subsidios a los campesinos que vendan gran cantidad de cereales y compren maquinarias grandes. El 21 de febrero de 2006 las autoridades centrales publicaron el primer documento del año que adelantaba algunas de las medidas del 11o. Plan quinquenal; según ese texto el centro del cambio, en el contexto de China, es pasar de la tendencia de "la agricultura en apoyo a la industria a la industria en apoyo a la agricultura". El documento establece ocho políticas prioritarias para promover la reconstrucción del campo.<sup>24</sup>

Se estimulará la inversión de capital privado y extranjero para que inviertan en las instituciones de financiamiento rurales, asimismo se permitirá el establecimiento de nuevas instituciones financieras en el campo. Actualmente las instituciones financieras rurales comprenden unas 30 000 cooperativas de crédito, las cuales si bien han venido saneando sus finanzas todavía no son suficientes, según la Comisión de Regulación Bancaria de China. Muchos de los bancos establecidos habían restringido sus sucursales en el campo, y las que quedan aceptan depósitos pero rara vez hacen préstamos. Se insta a las instituciones financieras a dedicar una parte de los depósitos captados, a préstamos en las áreas donde se localizan. Asimismo las sucursales que reciban depósitos remitidos por los campesinos que trabajan en las ciudades deben invertir en las comunidades rurales. El Banco de Desarrollo Agrícola debe expandir sus funciones e invertir en las áreas rurales, en la construcción de infraestructura rural y en la explotación de recursos en el campo. Asimismo se estimulará el establecimiento de instituciones que proporcionen préstamos de pequeños montos.

El documento estipula que los campesinos deben ser apropiadamente compensados cuando sus tierras sean requeridas para propósitos no agrícolas, lo que en realidad remite al cumplimiento de la Constitución. El documento detalla un conjunto de medidas para mejorar el entrenamiento vocacional y por lo tanto las oportunidades de empleo para los campesinos que pierdan sus tierras.

Según el documento citado, el gobierno invertirá un monto importante en el cuidado de la salud en el campo y para el control de las enfermedades endémicas y epidémicas. Ello implica también inversión en el entrenamiento de personal médico para el campo.

Habrá un aumento de los subsidios para las zonas productoras de cereales que se canalizarán a la compra de maquinaria y de semillas mejoradas. Se estimulará en el campo el desarrollo de productos con cualidades distintivas y alto valor agregado para abastecer la demanda nacional e internacional. En este sentido también se estimula el desarrollo de empresas de pueblo en el marco de una política industrial y de estimular la migración del campo a pequeños pueblos rurales.

Dentro de los proyectos de construcción de infraestructura, una de las ambiciosas metas del plan es que todos los pueblos tengan carretera asfaltada para el año 2010. Asimismo se ampliará el uso del agua potable y del gas metano, y se construirán pequeñas estaciones hidroeléctricas. En el

<sup>23</sup> Discurso de Chen Xiwen, subdirector de la Oficina del Grupo Líder de Trabajo Financiero Central, dependiente del Consejo de Estado, 22 de febrero de 2006, <http://www.china.org.cn/e-news/news060222.htm>.

<sup>24</sup> Xinhua, 21 de febrero de 2006.

proyecto de mejorar la información se propone ampliar el alcance de los servicios de radio y televisión a todas las aldeas.

Si bien el documento propone la construcción de infraestructura y el mejoramiento de las condiciones de vida del campo, acentúa la prohibición de la demolición de edificios existentes, tanto por razones económicas como por la conservación del patrimonio cultural. También enfatiza en que el gobierno debe ayudar a los campesinos a separar sus espacios de vida de los de los animales domésticos.

Otra de las medidas propuestas por el documento es la de proporcionar libros de texto gratuitos y paga parcial de gastos de vida para los estudiantes de familias empobrecidas.

El documento establece que el foco de la inversión en infraestructura debe cambiar de las ciudades al campo. Con este propósito el gobierno se propone ampliar el ingreso impositivo por arrendamiento o uso de tierras para invertirlos en el campo. La recaudación por arriendo sería invertida fundamentalmente en proyectos de irrigación.

Este documento es el tercero de su tipo, pues se han estado publicando proyectos de desarrollo agrícola desde 2004; sin embargo tiene que ser analizado con mayor cuidado pues se presenta prácticamente como una parte del 11o. Plan quinquenal. Su cumplimiento significaría un cambio importante en la economía de China con repercusiones globales por las dimensiones de la población que abarca, y quedan muchas dudas en cuanto al financiamiento y la participación de la burocracia local en el proyecto.

## **El 11o Programa Nacional de Desarrollo, 2005–2010**

En la quinta sesión plenaria del 16 Comité Central del Partido Comunista, realizada en Beijing en octubre de 2005,<sup>25</sup> se discutió y se aprobó el proyecto del 11o. Plan Quinquenal de Desarrollo Económico y Social (2006-2010); este proyecto fue sometido al Consejo de Estado, el cual elaboró un borrador que fue discutido para su aprobación oficial en la IV Sesión de la X Asamblea Popular Nacional en marzo de 2006. Según declaraciones del primer ministro y de los mismos involucrados se hizo una consulta muy amplia para la elaboración del plan. Se estableció una comisión de 37 expertos para el diseño del borrador, presidida por Gan Ziyu, anterior vicepresidente de la Comisión Nacional de Planificación, y Wu Jinglian, prestigioso economista de la escuela liberal, y que además incluye a los economistas más connotados y críticos del país como Lin Yifu, de la Universidad de Beijing, Fan Gang, de la Fundación China para la Reforma, Cai Fang, de la Academia de Ciencias Sociales, y Hu Angang, de la Universidad Qinghua, entre otros.

El cambio más obvio que observamos es el del nombre. A los planes quinquenales que venían aplicándose en China desde 1953 se les llamaba *jihua*, la traducción común para los planes soviéti-

---

<sup>25</sup> Participaron 191 miembros plenos y 150 miembros suplentes del Comité Central, presididos por el Buró Político.

cos; a este nuevo plan se le ha denominado *guihua*, una palabra más amplia que se traduce mejor como programa general, ése fue el nombre que se le dio al programa común aplicado por el partido en el periodo inicial de la revolución. Junto a ello ha aparecido la justificación de que se pretende una aplicación más apegada a la realidad, que contemple las diferencias regionales. Para facilitar la lectura, y porque muchas traducciones oficiales siguen diciendo plan, usaremos esta última palabra. En términos ideológicos el plan ha sido presentado por la prensa china como un gran cambio "de hacerse rico primero a la prosperidad común". Se le considera un cambio histórico desde los inicios de la reforma a fines de la década de los setenta, pues deja atrás a uno de los eslóganes de reforma de Deng Xiaoping, ampliamente divulgado, que implicaba que algunas personas y regiones tendrían que hacerse ricos primero, para finalmente lograr una prosperidad común. El plan parte de los planteamientos de que crecimiento económico no es igual a desarrollo económico, y que el crecimiento no es la meta final del desarrollo. El crecimiento económico ha sido redefinido como "servir al pueblo para mejorar su calidad de vida". Paralelamente se parte de la premisa de la necesidad imperiosa de continuar con un ritmo de crecimiento acelerado por encima del 7% anual. Se anuncia que se buscará un crecimiento justo, balanceado y sustentable, que se pasará de buscar el aumento de la tasa de crecimiento a la del desarrollo sustentable. Se buscará apoyarse más en la inversión nacional y se le dará más importancia a la inversión en ciencia, tecnología, educación y salud. Ya se ha anunciado que el plan busca que todos los niños en el campo tengan los nueve años de educación en forma gratuita antes de 2010, lo que significará un ahorro para las familias campesinas de 12370 mil millones de dólares.<sup>26</sup> El plan se elaboró con base en los datos arrojados por el primer censo económico nacional, lo cual le da un carácter más científico o realista a sus propuestas.

A continuación haré un resumen de los elementos más importantes del nuevo plan, siguiendo casi a la letra la presentación que de él hizo el primer ministro Wen Jiabao en su *Informe sobre la labor del gobierno* el 5 de marzo de 2006 ante la APN.<sup>27</sup> El plan tiene dos tipos de índices, los de carácter deseable, indicativos, y los de carácter obligatorio. En el primer rango están los objetivos alcanzables a través de los mecanismos del mercado, y en el segundo aparecen los objetivos de cumplimiento obligatorio a través de la administración según la ley y la prestación de servicios.

Según el primer ministro, si bien el plan parte de los logros extraordinarios del quinquenio anterior, también apunta a la solución de las siguientes contradicciones y problemas: la irracionalidad de la estructura económica; la insuficiente capacidad de innovación autónoma; la lentitud en el cambio de la modalidad de crecimiento económico; el consumo excesivo de energía y recursos; el agravamiento de la contaminación ambiental; la contradicción relativamente aguda entre la demanda y la oferta de empleo; la falta de coordinación entre la inversión y el consumo; la continua ampliación de la brecha entre el desarrollo de las ciudades y el del campo, y entre el de las diversas regiones; las

---

<sup>26</sup> *People Daily*, 12 de octubre de 2005.

<sup>27</sup> Véase en Xinhuanet, 14 de marzo de 2006.

crecientes diferencias de ingreso en una parte de los miembros de la sociedad; y el persistente retraso en el desarrollo de los servicios de interés social.

Considerando lo anterior, el plan parte de los siguientes principios: es necesario mantener un desarrollo estable y relativamente rápido de la economía; acelerar el cambio de la modalidad de crecimiento económico; acrecentar la capacidad de innovación autónoma; promover el desarrollo coordinado de la ciudad, el campo y el de las regiones; potenciar la construcción de una sociedad armoniosa; y profundizar sin cesar en la reforma y la apertura. Para lo cual considera necesario cambiar la concepción del desarrollo, innovar sus modalidades y mejorar su calidad, a fin de encauzar efectivamente el desarrollo económico y social por la vía de la consideración del ser humano como lo primordial y por el desarrollo integral, coordinado y sustentable.

Sobre esta base el plan fija sus metas para los próximos cinco años en relación con los siguientes dos aspectos: 1) En el ritmo del crecimiento económico, se fija un incremento anual medio del PIB para los próximos cinco años en 7.5%, lo cual es un poco superior a la propuesta del partido; este crecimiento se sustenta en la optimización de la estructura, la elevación de la rentabilidad y la reducción de los insumos. 2) En cuanto al problema del ahorro de energía y la protección del medio ambiente, el plan propone reducir el consumo de energía por unidad del PIB en alrededor de 20% y disminuir la emisión global de las principales sustancias contaminantes en 10 por ciento.

En términos de las prioridades estratégicas, el plan formula disposiciones generales sobre la construcción económica, el desarrollo social, la reforma y la apertura, y define de manera más precisa las siguientes políticas:

*Primera:* crear un nuevo campo socialista. El plan enfatiza los problemas relativos a la agricultura, el campo y el campesinado. Para ello se pone atención en la búsqueda de una producción desarrollada, el mejoramiento del nivel de vida, de los hábitos campesinos, en mejorar el aspecto de las aldeas y en la administración democrática. Los objetivos son impulsar la reestructuración agrícola, intensificar la construcción de infraestructuras rurales y aumentar los ingresos del campesinado. Se busca el establecimiento de grandes centros productores de cereales, algodón y aceite comestible, la producción de cereales de alta calidad, la ampliación de las obras hidráulicas para tierras de cultivo, garantizar el acceso al agua potable, la construcción de carreteras, el aprovechamiento del gas metano y el fomento de la educación, la cultura y la sanidad en el medio rural. El plan propone reformar los organismos de administración de los cantones y poblados, lograr escolaridad obligatoria rural y reformar el sistema de administración fiscal en los ámbitos distrital y cantonal. Los fondos destinados a la construcción de infraestructura deberán dirigirse en mayor medida a la agricultura, el campo y el campesinado, y requieren ampliarse los servicios públicos en las zonas rurales.

*Segunda:* acelerar el ritmo de la reestructuración de la economía y el cambio de su forma de crecimiento. El plan parte de que el problema principal es la irracionalidad de la estructura económica y su forma extensiva. Por lo tanto se propone la optimización de la estructura sectorial de la economía y basar el progreso en el ahorro de recursos y la protección del medio ambiente. Según el

plan, debe darse un mayor impulso a la informática, al desarrollo de las industrias de alta tecnología, al reforzamiento de la manufactura de equipos y al fomento de las industrias energética, de materias primas y de materiales. El documento también señala la necesidad de acelerar el fomento del sector servicios, sobre todo en lo referente a informática, finanzas, seguros, logística, turismo y servicios comunitarios, así como la de elevar de manera sostenida el peso específico y el nivel de ese sector. En estos aspectos, como es característica del modelo chino, se propone la puesta en práctica de proyectos pilotos para evaluar y en su caso generalizar las experiencias.

*Tercera:* promover el desarrollo coordinado entre las regiones. En función de los recursos disponibles, las características del medio ambiente y el potencial de desarrollo, el plan divide el territorio en cuatro tipos funcionales de regiones de explotación: los sujetos de optimización, de priorización, de restricción y de prohibición. Al mismo tiempo, promueve la urbanización y el papel conductor y expansivo de las conurbaciones.

*Cuarta:* incrementar la capacidad de innovación autónoma. Se trata de incrementar la capacidad de hacer innovaciones integradas, y de introducir, digerir, asimilar y mejorar las tecnologías avanzadas del extranjero. El documento propone iniciar un conjunto de importantes proyectos científico-tecnológicos especiales relacionados con la informática, la biología y otros sectores estratégicos, que permitan enfrentar problemas importantes y apremiantes en materia de energía, recursos, medio ambiente y salud, y con tecnologías de doble uso, militar y civil. Para ello, el plan pone mayor atención al desarrollo de la ciencia, la tecnología y la educación.

*Quinta:* profundizar en la reforma y ampliar la apertura. El plan pone acento en los mecanismos que propicien el cambio de la modalidad de crecimiento económico y que promuevan un desarrollo integral, coordinado y sustentable. Asimismo reconoce la necesidad de reformas en los ámbitos político, cultural y de la administración social. Junto a la apertura al exterior, se concede importancia a la salvaguarda de la seguridad económica del Estado.

*Sexta:* esforzarse por edificar una sociedad armoniosa. Éste es el emblema ideológico del nuevo liderazgo, y se concibe como una garantía de la potenciación del desarrollo económico y social. En este sentido se pone atención en los asuntos demográficos, la generación de empleos, completar el sistema de la seguridad social, elevar el nivel de vida y mejorar la salud de las mayorías, intensificar el fomento de la seguridad pública, fortalecer el desarrollo de la política de democratización, y mejorar el sistema de gestión de los asuntos sociales.

El plan propone la necesidad de una reforma administrativa, que implica la separación entre la administración gubernamental y la gestión empresarial, así como la reducción y reglamentación de los permisos administrativos. Ello también supone descargar al gobierno de asuntos que no le competen y dejarlos en manos del mercado, las empresas, las organizaciones sociales y las instituciones intermediarias. En el documento se propone un cambio efectivo en la administración gubernamental de la economía, de forma que el gobierno vea reforzadas sus funciones en la gestión de los asuntos sociales y en la prestación de servicios públicos. Se hace énfasis igualmente en la

transparencia de la información pública sobre los asuntos administrativos, en el perfeccionamiento del sistema de ruedas de prensa y de la difusión periódica de información por parte del gobierno. Todo ello con la finalidad de elevar la capacidad ejecutiva y la credibilidad pública del gobierno.

La corrupción es referida por el documento en cuanto a la propuesta de medidas de prevención y castigo. Específicamente se propone aumentar el trabajo contra la corrupción en áreas como la construcción, la cesión de tierras, la transacción de derechos de propiedad, la comercialización de medicamentos y las adquisiciones públicas, así como los cobros arbitrarios en la educación y las elevadas tarifas en los servicios médicos. En este sentido el plan insiste en la aplicación de la Ley de Funcionarios Públicos.

## **Consideraciones finales**

Tres de las características fundamentales del modelo de desarrollo chino, que he desarrollado en trabajos anteriores, han sido la aproximación gradual, la tendencia a la evaluación y al cambio y la experimentación de políticas en proyectos pilotos. En este momento y coincidiendo con un cambio generacional en la cúpula del poder, experimentado a partir de 2002, China vive un proceso de profunda evaluación de las políticas de desarrollo puestas en práctica hasta ahora. Si bien el resultado de esa evaluación arroja impresionantes niveles de crecimiento sostenido del PIB, una gigantesca inversión extranjera que el país ha atraído, más de 850 000 millones de dólares en reservas acumuladas e innumerables otros logros económicos, el nuevo liderazgo reconoce la existencia de dramáticos niveles de desigualdad económica, social, regional y entre campo y ciudad, una corrupción enquistada en los estratos medios y bajos del poder que impide la aplicación eficaz de las políticas centrales y una contaminación ambiental cuyo nivel reduce considerablemente la consolidación de los beneficios del crecimiento de la producción; como producto de lo anterior un creciente descontento social expresado en manifestaciones públicas y un atraso científico y tecnológico que pone al país en desventaja ante la economía mundial.

Ante esta circunstancia la nueva elite en el poder ha anunciado un cambio en el paradigma económico que ahora, en términos de consigna, busca una "sociedad armoniosa" y "poner al pueblo primero", y en términos concretos propone disminuir los niveles de inequidad en la distribución de la riqueza, subsanar los rezagos económicos y educativos del campo, luchar contra la corrupción usando el actual Estado de derecho, modificar sustancialmente los procesos productivos para hacerlos menos extensivos, menos consumidores de recursos y menos depredadores de la naturaleza, asimismo se busca un desarrollo científico y tecnológico que coloque al país en la vanguardia de la innovación.

Hasta ahora, los parámetros de esos cambios se han planteado para una primera fase que corresponde al decimoprimer plan quinquenal, 2006-2010, por lo que la evaluación de sus resultados tendrá que esperar esos cinco años. En caso de que el gobierno chino tenga éxito en el proyecto propuesto, el resto del mundo tendrá que renovar sus respuestas ante las dimensiones del reto que este

país representa, pues si hasta ahora en China participan del desarrollo económico unos 400 millones de personas, el nuevo proyecto busca involucrar a los otros 900 millones.

## **Recomendaciones para México a partir de la experiencia de China**

El estudio del desarrollo económico contemporáneo de China desde la perspectiva de México nos enfrenta ante dos retos: 1) La necesidad imperiosa de contemplar la situación actual de China y sus planes para la posible reconsideración del proyecto económico mexicano. 2) La exposición de las debilidades del modelo de apertura mexicano.

En principio es necesario reconocer que México asumió la globalización de su economía con un criterio provincial, limitado a una relación endogámica sólo dentro de América del Norte. Por lo tanto no se consideró al resto del mundo ni como socios comerciales, ni como posible competencia, ni como modelos alternativos de apertura. Así, más allá del TLC, la firma casi ritual de tratados comerciales con el resto del mundo ha carecido de apoyo estructural y de conexión con los procesos económicos internos, por ello el país no ha sido capaz de responder ante la competencia de China en América del Norte ni en su propio mercado. La inserción de China en la economía global ha obligado a muchos países a cambiar algunas de sus políticas económicas y de sus formas de inserción en la economía global, tales han sido los casos de Taiwán y los del sureste de Asia, y más recientemente Estados Unidos y la Unión Europea han manifestado la necesidad de reajustar sus políticas sobre ciencia y tecnología o sus estructuras industriales. De manera tal que ya resulta insoslayable para cualquier país del mundo cuya economía esté insertada en el mercado mundial dejar de lado la consideración de lo que actualmente pasa en China y de sus planes futuros.

En el caso de que las elites políticas en México tuvieran la voluntad de elaborar una respuesta que pudiera dinamizar la competitividad del país en las circunstancias actuales, a partir de la experiencia de China sería importante considerar los siguientes aspectos:

1. Dinamizar el sector de producción de materias primas haciendo de ellas industrias estatales altamente competitivas a través de transformaciones tecnológicas y administrativas. Sería interesante estudiar las experiencias de países con industrias estatales de esta naturaleza y que son altamente productivas.
2. Revitalizar la industria turística, para lo cual se requiere un esfuerzo amplio que implique mejoramiento ecológico, seguridad pública, ampliación de mercados...
3. Rediseñar una estrategia de inserción del país que no esté basada en salarios bajos, para lo cual no se puede enfrentar la competencia de China, India, Indonesia y Vietnam. Ello a su vez requiere de una transformación importante en la educación básica y en la conexión entre la investigación científica y la planta productiva.

4. Atender el aumento del nivel de vida de la población, lo que redundaría en el fortalecimiento del mercado interno.
5. Mejorar el ambiente de inversión, con un programa eficaz que simplifique los trámites para la formación de empresas, combata la corrupción y dé garantías de seguridad pública.
6. Diversificar de los mercados externos.

La premisa básica sobre la que descansa cualquier posibilidad de llevar a buen fin cualquier proyecto de desarrollo económico en las circunstancias actuales de México es el consenso entre los sectores políticos, sociales y económicos sobre los elementos básicos de ese proyecto, de lo contrario cualquier iniciativa no pasará de ser un motivo más para el ejercicio de la lucha política. Asimismo se requiere de proyectos que consideren el largo plazo.



## Lecciones del proceso de transformación económica institucional reciente de la República Popular China<sup>1</sup>

Juan González García\*

Entre las dos últimas décadas del siglo XX y el primer lustro del actual, la República Popular China (RPC) logró sostener por más de dos décadas (1979-2005) una tasa de crecimiento económico calculada en 9.3%.<sup>2</sup> Dato que en su momento fue reconocido por Angus Madison (1998),<sup>3</sup> uno de los estudiosos del crecimiento económico mundial de los dos últimos siglos, y recientemente por los profesores Laurent Richard Klein (2005)<sup>4</sup> y Robert Mundell (2004)<sup>5</sup>, premios Nobel de Economía 1980 y 1999 y estudiosos recientes del fenómeno chino.<sup>6</sup> Con dichas tasas, la RPC ha asombrado al mundo, que trata de analizar dicho fenómeno desde una perspectiva tradicional, tratándolo como el nuevo milagro económico. Afirmación con la que no coincidimos pues, como es sabido en economía, desde las perspectivas teóricas madres como son la teoría del desarrollo económico y aun la del crecimiento económico, no existen milagros. Pero si no existen milagros, entonces qué es lo que explica esta alta y

---

\* Universidad de Colima; FE-CUEICP.

<sup>1</sup> Este artículo ha sido elaborado con base en algunos de los escritos que el autor ha publicado en los últimos 10 años en diversos libros y revistas sobre la economía china. En este sentido, se justifica el referir dichos trabajos, pues lo que se trató, en última instancia, fue expresar un punto de vista particular fundamentado académicamente sobre el caso chino, para tratar de extraer algunas lecciones de posible y urgente aplicación en México, dados los resultados económicos adversos que constantemente se obtienen en dicho país y dada la naturaleza propositiva de este libro.

<sup>2</sup> De acuerdo con los recálculos de fines de 2005, introducidos por las propias autoridades chinas a fin de acallar las críticas fundadas e infundadas a los porcentajes que la tasa de crecimiento alcanzó en dichos años.

<sup>3</sup> Angus Maddison (1998), *Chinese Economic Performance in the Long Run*, Paris, *Organization for Cooperation and Development*.

<sup>4</sup> Lawrence R. Klein (2005), "South and East Asia: Leading the World Economy", *The 13th Raúl Prebisch Lecture. Ginebra, United Nations Conference on Trade and Development*.

<sup>5</sup> Plática sostenida con el profesor Robert Mundell durante su participación en el primer Congreso Internacional de Economía Mundial, Manzanillo 2004, Universidad de Colima, Facultad de Economía, noviembre de 2004.

<sup>6</sup> Desde fines de los noventa, ambos economistas visitan China cuando menos cinco veces por año y están impulsando investigaciones de gran profundidad sobre los temas económicos y monetarios de China.

sostenida tasa de crecimiento del producto en China, misma que ha tenido un impacto social del tamaño mismo de su población: gigantesco y ha reducido los niveles absolutos de desigualdad social.

Este crecimiento alto y sostenido, ha reconstituido la estructura económica, devastada por el maoísmo de las décadas de los cincuenta y setenta del siglo XX, pero sobre todo ha propiciado una revolución o reforma económica institucional (REI) que ha transformado la estructura económica y social de dicho país, haciéndole experimentar a la población mejoras en sus condiciones materiales de reproducción social-fisiobiológica, que finalmente ha impactado las expectativas de desarrollo económico a mediano y largo plazo en dicho país (González, 2003).

Esta situación ha dado lugar al surgimiento de un interés académico y no académico (empresarial, gubernamental, de organizaciones civiles, sindicales, etc.) por analizar las bases fundamentales que están detrás de esta transformación económica e institucional (TEI), al menos en México pues en el mundo anglosajón y asiático el fenómeno chino es seguido cuando menos desde la década de los ochenta del siglo XX.

Para quien esto escribe, las bases teóricas que nos ayudan a entender el fenómeno chino no hay que buscarlas únicamente en las explicaciones tradicionales de la teoría económica sino ir más allá; es necesario analizar este fenómeno desde la perspectiva de la teoría del nuevo institucionalismo económico, pero combinándolo con las explicaciones contundentes de la teoría del desarrollo económico tradicional en el sentido schumpeteriano y rosensteirodiano (González, 2006).

Lo que pretendo hacer en este escrito es demostrar que la transformación económica registrada por la RPC en los últimos 27 años, se debe a la transformación institucional-estructural; a la combinación y resolución de la disyuntiva Estado-mercado, privilegiando la primacía del primero sobre el segundo; a la estrategia de prueba y error del gradualismo económico-político, y a su apertura al exterior, a la participación de la economía internacional —hoy globalizada— y a la aceptación de los agentes económicos internos y externos, de las nuevas reglas del juego económico, introducidas en 1978, para buscar la transformación de los datos de la economía china, en el sentido de la teoría del desarrollo económico tradicional.

Aclaro que el caso chino no es analizado desde una perspectiva de admiración ingenua ni de replicación posible en México, sino únicamente de interés académico por contrastar los resultados de un país con menor grado de subdesarrollo que México, que poco a poco está avanzando en una perspectiva sólida, congruente y consistente para con sus objetivos de transitar hacia el desarrollo económico, con la aspiración de alcanzar un nivel de desarrollo económico medio hacia mediados del siglo XXI.

En este sentido, reivindico la vieja teoría del desarrollo económico complementándola con la nueva economía institucional para proponer el estudio del desarrollo económico chino desde esta perspectiva híbrida, para que nos ayude a comprender mejor la transformación económica china, sus impactos sociales actuales y sus perspectivas futuras de desarrollo, para tratar de dar respuesta a la interrogante en torno a lo que ha hecho este país para registrar sus tasas altas de crecimiento económico sostenido y su irradiación social.

Con base en ello, espero que se comprenda mejor la tesis que dio origen al título de este trabajo, que si bien no presenta nada relativamente nuevo en los postulados que he expresado en los años recientes, sí tiene la cualidad de llamar la atención al lector sobre la urgente necesidad de reflexionar respecto a lo que no hemos podido hacer como nación internamente ni en el concierto internacional actual, mismo que interioriza y hace explícita la competencia entre las naciones, empresas, ciudades, regiones y personas desde la perspectiva de su estructura institucional.

El reto que ahora planteo no es el de cómo hacerle frente a la competencia china para México ya que, como lo he externado en otros escritos, esa situación se inclinó desde hace cuando menos una década hacia el lado chino. El reto ahora es tratar de convencer a todos aquellos que estén directamente involucrados —mismos que en esencia debemos ser todos— en que el reto para México es cómo diseñar e implementar una estrategia global de nueva inserción a la economía internacional globalizada sustentada en una REI que soporte el surgimiento de un nuevo modelo de desarrollo económico que reavive las esperanzas de la población en un presente y futuro mejor. Pues la retórica del futuro mejor de las dos décadas y media últimas (1982-2005), cada día tiene menos credibilidad ante la percepción pública de que el discurso político y económico se mueve en sentido adverso a como lo hacen los indicadores sociales y económicos.

Mi propuesta es analizar el caso chino, así sea de manera breve, con la intención de deducir si existen algunas lecciones que se puedan aprender de este proceso de transformación de largo plazo, para analizar qué se puede implementar —no replicar— en México y qué se debe desechar.

Por todo lo anteriormente expuesto, la propuesta de análisis que formulo para este escrito será muy breve, ya que enfatizará en la parte de las propuestas para México en la pretensión de que se logre formular una amplia estrategia para hacer frente a la competencia internacional y al desplazamiento que ha padecido por parte de China. Con base en lo anterior, dividiré el escrito en cuatro partes; en la primera destacaré la relevancia que están teniendo las instituciones en la mayoría de países del mundo; posteriormente analizaré las bases institucionales de la REI china; a continuación describiré y sintetizaré las bases fundamentales del modelo económico chino; y, por último, presentaré una serie de deducciones y recomendaciones a considerar para nuestro país en su futuro inmediato.

## **Las instituciones como determinantes del crecimiento económico reciente en el mundo**

Recientemente el Fondo Monetario Internacional (FMI) (*World Economic Outlook*, 2003) establece el rol que juegan las instituciones económicas en los diversos países, destacando su relevancia para el desarrollo. De hecho, considerando la importancia de las instituciones en el desarrollo económico, el FMI clasifica a la mayoría de los países del mundo en seis grupos (véase cuadro 1). Desde nuestro punto de vista, la reciente trascendencia que los organismos internacionales están dando

a las instituciones no es nueva, y más aún, esta importancia la hemos planteado en este escrito, al señalar que en el caso de China, la REI fue y ha sido determinante para explicar su éxito económico.

Cuadro 1

**Instituciones y desarrollo económico en el mundo**

Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Grupo 5	Grupo 6
\$ 102-280	\$ 281-769	\$ 770-2111	\$ 2 112-5792	\$ 5 793-15 891	\$ 15 892-43 600
Etiopia	Uganda	Rep. Árabe de Siria	Perú	Arabia Saudita	Israel
Congo	Bangladesh	Bolivia	Rusia	Barbados	Nva. Zelanda
Mozambique	Rep. C. Africana	Ucrania	Colombia	Argentina	Irlanda
Malawi	Togo	Rep. del Congo	Turquía	Eslovenia	Italia
Burundi	Kenia	Nva. Guinea	Tailandia	Portugal	Reino Unido
Tanzania	Gambia	Egipto	<b>México</b>	Corea	Canadá
Sierra Leona	Georgia	<b>China</b>	Estonia	Grecia	Australia
Ruanda	Haití	Indonesia	Polonia	Chipre	Hong Kong
Nigeria	Ghana	Filipinas	Butsbuana	España	Singapur
Chad	India	Marruecos	Coata Rica	Holanda	Finlandia
Nepal	Zambia	Kazajstán	Rep. Eslovaca		Francia
Burkina Faso	Nicaragua	Guatemala	Venezuela		Bélgica
Madagascar	Angola	Irán	Mauritania		Suecia
Níger	Mauritania	Argelia	Suráfrica		Estados Unidos
Sudan	Pakistán	Rep. Dominicana	Trinidad y Tobago		Austria
Vietnam	Senegal	Bulgaria	Malasia		Alemania
	Camerún	Ecuador	Hungría		Noruega
	Zimbabwe	Jordán	Brasil		Dinamarca
	Honduras	El Salvador	Chile		Japón
	Sri Lanka	Lituania	Gabón		Suíza
	Costa de Marfil	Paraguay	Rep. Checa		
		Jamaica	Uruguay		
		Túnez			
		Latvia			

**Fuente:** Elaboración propia con base en el Banco Mundial, Indicadores de Desarrollo Mundial, 2002 (base de datos).

1. Los países son clasificados a partir de lo interno de forma ascendente de acuerdo con el PIB per cápita en dólares de 1995.

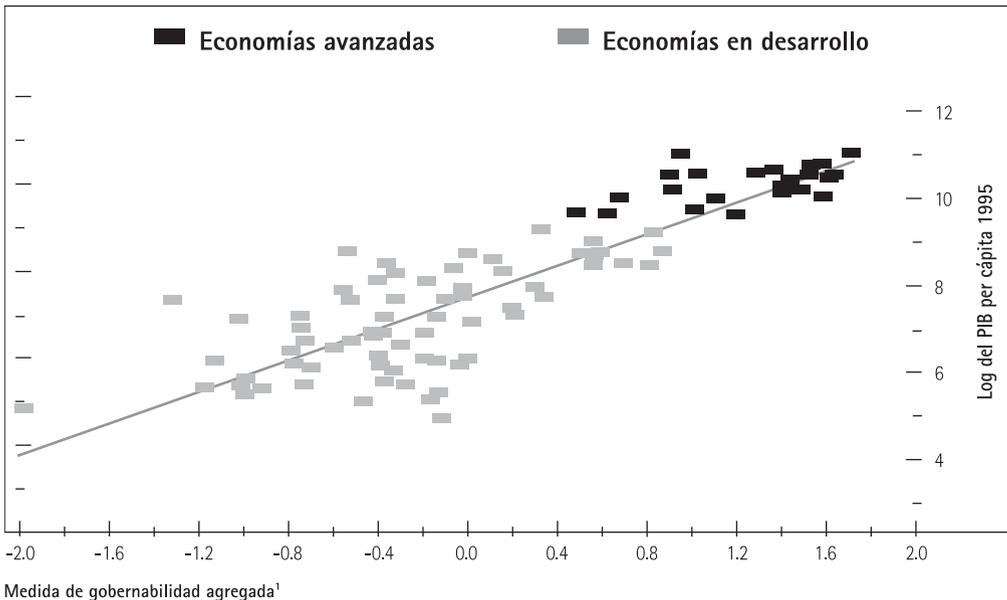
Para cada grupo de ingresos la diferencia entre el país de mayor ingreso es igual expresado en logaritmo. En términos monetarios el país con mayor ingreso dentro de cada grupo es alrededor de 2.75 veces mayor que el de menor ingreso.

Con base en este cuadro, que clasifica el desarrollo económico de los países a la manera tradicional, tomando en cuenta sus ingresos, nos damos cuenta de que existen disparidades enormes en cuanto a ingreso. Obviamente, se presenta el ingreso per cápita de los países, desde el punto de vista del ingreso por habitante y no bajo la paridad del poder adquisitivo. Este nivel de ingreso, desde el punto de vista del Banco Mundial, nos confirma de manera preliminar nuestra hipótesis de que las brechas de ingreso entre los países se explican por la eficiencia o ineficiencia institucional y por el tipo de reforma o pasividad económica en que se encuentran los países.

En la gráfica 1 se refleja la relación entre ese ingreso y la importancia de tener instituciones con calidad; como vemos, la relación entre las instituciones y el producto interno bruto (PIB), es directamente proporcional y con tendencia hacia la convergencia.

Gráfica 1

### Ingreso y calidad institucional



Fuente: Kaufmann, Kray y Zoido-Lobation (1999); Banco Mundial, Indicadores de desarrollo mundial; y grupo Técnico FMI.

<sup>1</sup>Este índice mide la calidad de la gobernabilidad, incluyendo el grado de corrupción, derechos políticos, eficiencia del sector público y regulaciones impositivas.

Fuente: tomada del Banco Mundial (1999). Indicadores de desarrollo mundial: <http://www.wb.org>.

En un análisis empírico que realizó el Banco Mundial (1999), se llegó a la siguiente conclusión: al mejorar la calidad institucional por una desviación estándar, se mejora el crecimiento anual promedio del producto per cápita en 1.4 puntos porcentuales. Si los países de la región subsahariana llegasen a la calidad institucional promedio de todos los países de la muestra, su crecimiento anual promedio

del producto per cápita se incrementaría en 1.7 puntos porcentuales. Para los países de América Latina, este número supondría hasta tres puntos porcentuales.

## **Reforma institucional como fundamento de la competitividad china**

La RPC entendió a finales de la década de los setenta del siglo XX, que por el sendero del socialismo real que había adoptado desde 1949, las aspiraciones de progreso y/o desarrollo económico no se alcanzarían rápidamente. Debido a ello, en 1978 se planteó un cambio de raíz en las instituciones que soportaban al viejo modelo socialista que excluía al mecanismo de mercado. La REI y la apertura externa que inició formalmente en 1979, empezó con la modernización de los sectores estratégicos de la economía china: la agricultura, la industria, el ejército, la investigación y el desarrollo. La manera en que esta apertura se llevó a cabo fue gradual y puntual, con la creación de zonas económicas especiales (ZEE), las cuales representaron un estadio más avanzado al de las zonas de procesamiento de exportaciones (ZPE), ya que incluían no sólo manufactura, sino también servicios y una fuerte inversión en infraestructura, así como en investigación y desarrollo. Las cuatro áreas que disfrutaron este tratamiento preferencial fueron elegidas bajo un doble razonamiento. Desde el punto de vista económico, las zonas se ubicaron de manera estratégica para incentivar la atracción del capital chino de ultramar, es decir de Hong Kong, Macao y Taiwán, así como el de las comunidades chinas del suroeste de Asia que controlan más de 60 o 70% de esas economías (González, 2002).

Para la primera mitad de la década de los ochenta, el experimento de las ZEE fue extendido hacia otras 14 ciudades costeras, entre ellas las de la región del delta del Yang Tse (o Chiang Jiang), en donde se ubica la ciudad de Shanghai y, la zona de la bahía de Bohai, donde se ubican Beijing y Tianjin. Para la segunda mitad de la década, estas zonas de desarrollo ya habían logrado impulsar industrias de alta tecnología, propiciando la apertura de nuevas zonas hacia el interior que arroparan las industrias intensivas en mano de obra y capital. De tal suerte que para 2001, antes de que China lograra su adhesión a la Organización Mundial del Comercio (OMC) durante la tercera reunión ministerial en Doha, Qatar, había ya más de 56 zonas de desarrollo económico y tecnológico, 53 zonas industriales de alta tecnología, cuatro zonas de inversión taiwanesa, 14 zonas de cooperación económica, 34 zonas de procesamiento de exportaciones y 11 zonas de desarrollo turístico (González, 1996).

De esta manera, el gobierno chino logró consolidar una plataforma económica que a la vez que hiciera convergir las fuerzas productivas de las regiones central y oriental del país, generara los cimientos de una base exportadora que en menos de dos décadas se convertiría en una de las áreas económicas más importantes en el mundo, donde las empresas extranjeras podían, dependiendo de su giro o ciclo industrial, encontrar todo tipo de proveedor engarzado en diversas cadenas productivas por industria y por región (González, 2002).

Una industria extranjera con alto valor agregado ahora podía encontrar proveedores para toda su línea de producción. Algunas multinacionales instalaron en China toda su cadena de producción

industrial, para producir desde insumos industriales básicos hasta componentes, partes y maquinaria con alto valor agregado, en industrias que van desde la electrónica y computación, hasta la automotriz, aeronáutica y espacial, sobre todo después de la década de los noventa del siglo XX. Ahora sí, China, con la conducción e intervención del Estado, logró que las multinacionales extranjeras transfirieran tecnología y conocimiento a las empresas chinas con el fin de consolidar su calidad y capacidad de producción, así como conocimiento en alta dirección de empresas. De tal suerte que hoy día, un gran porcentaje de los insumos y componentes con los que las multinacionales extranjeras producen sus bienes para el comercio exterior, que representan casi el 50% del total de las exportaciones chinas, son de proveedores chinos, ya sean empresas estatales o de capital privado. Desde esta perspectiva, la entrada de China a la OMC terminó de consolidar las etapas y procesos de apertura de su economía y dio pauta a lo que considero como una primera fase de conclusión de la REI de 1979 y la entrada a la fase de su perfeccionamiento (González, 2003) y consolidación.

Cuadro 2

**Principales reformas económicas institucionales en China, 1978-2004**

1978	Inicia la política de "Puerta abierta", permitiendo el inicio del comercio exterior y la inversión.
1979	Fuerte impulso a la decisión de transformar las granjas colectivas en empresas familiares ciudadanas y en villas (ECV).
1980	Creación de zonas económicas especiales.
1984	Se fomenta la autoapropiación (getihu) con menos de ocho integrantes.
1986	Se establece la ley provisional de bancarrota para empresas propiedad del Estado.
1987	Se introduce el sistema contractual de responsabilidades en las empresas propiedad del Estado.
1988	Inicia el fortalecimiento de las ECV.
1990	Inicia el intercambio de capitales en Shenzhen.
1993	Se decide el establecimiento de un sistema económico de socialismo de mercado.
1994	Se introducen por primera vez las leyes para compañías.
	Inicia la convertibilidad de las transacciones a cuenta corriente.
	Finaliza el sistema de tipo de cambio múltiple y hay una depreciación del RMB.
1995	El personal en empresas propiedad del Estado labora bajo términos contractuales.
1996	Convertibilidad completa para las transacciones en cuenta corriente.
1997	Inicia el plan para reestructurar muchas empresas propiedad del Estado.
1999	Se lleva a cabo un cambio en la Constitución que permite la propiedad privada.
2001	China logra el acceso a la Organización Mundial de Comercio (OMC).
2002	El Partido Comunista reconoce el papel del sector privado e invita a empresarios a participar.
2003	Se decide perfeccionar el sistema económico de socialismo de mercado.
2004	La Constitución se modifica para garantizar los derechos de propiedad privada.

Fuente: tomado de OECD, Observer (2005), p. 15.

Este gran empuje de la economía generó a su vez una gran capacidad de atracción de la inversión y comercio internacional, la cual no se podría explicar sin la gran transformación institucional. En términos chinos, este gran salto se explica, de acuerdo con Bustelo (2003) y Maddison (1998), por el conjunto de reformas institucionales, particularmente las formales-legales. Esto se manifiesta en el cuadro 2, que brinda información específica sobre algunas de las reformas institucionales más relevantes para China entre 1978 y 2004.

De manera general, se puede afirmar que la implementación de la REI de China, ha tenido la finalidad de insertar a la economía china hacia el exterior, pero también la ha abierto a la economía internacional. Siendo un tanto más precisos, se puede afirmar que los aspectos fundamentales de la reforma han comprendido fundamentalmente los siguientes aspectos (González, 1996):

- La descentralización del proceso de tomas de decisiones y cese del monopolio del comercio en unas pocas empresas, gracias a la introducción de contratos de comercio exterior.
- El uso creciente de los precios internacionales para determinar los precios internos de los bienes intercambiados con el exterior.
- La eliminación de todos los subsidios presupuestales directos a las exportaciones y reducción gradual de las barreras arancelarias y no arancelarias.
- Una rápida reducción de la planificación a exportaciones e importaciones controladas.
- La creación de organismos especializados en comercio exterior y cooperación económica con el exterior.
- La emisión de legislación jurídico-económica para crear un marco institucional *ad hoc* al capital internacional.
- La aceptación de las reglas del juego económico internacional.

Con estas modificaciones institucionales, la RPC ha dado certeza a los agentes económicos acerca de las nuevas reglas del juego económico instauradas en 1979, pero perfeccionadas con la estrategia de prueba y error de su gradualismo. Lo anterior consolidó un cuerpo de políticas del gobierno que han impulsado la competitividad de dicho país tanto en su mercado doméstico como en los mercados internacionales. No ha sido, por tanto, obra de la casualidad el relativo éxito que China ha registrado en la historia económica internacional reciente y no se puede comprender su nivel de competitividad sin entender el papel central que dichas reformas institucionales jugaron en su *status quo* actual.

Otro factor importante ha sido la consolidación del sector privado en la economía, que hoy día representa más del 50% del PIB, más de ocho millones de micro y pequeñas empresas están detrás del éxito económico chino y las tasas de desempleo se encuentran por debajo de 4.0% anual, lo que significa que cada año se crean alrededor de 10 millones de empleos directos en la economía.

En la escala internacional, el dinamismo y transformación estructural de la economía china se expresa en el hecho de que ese país genera 75% de la producción mundial de juguetes, 58% de las

prendas de vestir y 29% de la de teléfonos celulares, por lo que está en vías de convertirse en el tercer exportador mundial a fines de la presente década.

El tamaño de la economía china es de la magnitud de la Francia y de la del Reino Unido y en unos cuantos años va a superar a la de Alemania. Más aún, se prevé que en 2020 iguale a la de Japón y en 2040 supere a la de Estados Unidos ya que los pronósticos de los organismos económicos internacionales y de los propios organismos de planificación económica chinos, en el 11o. Plan quinquenal (2006-2010) se mantendrá la tasa alta y sostenida del producto en alrededor de 7%. De entrada, China ya se encuentra como primer, segundo o tercer lugar como socio comercial de la Unión Europea, los Estados Unidos de América; la región de ASEAN y América Latina, principalmente.

El alto desempeño y poderío económico de China ha generado una relación comercial altamente desfavorable para México en una proporción que pasó de poco menos de 9/1 en 1993 a 31/1 en 2004 (Dussel Peters, 2005). En general, los saldos de México son deficitarios con todas las economías más importantes de Asia Pacífico, por lo que resulta imperativo formular estrategias y emprender acciones que permitan reducir esas hondas disparidades en su intercambio comercial con esa región (véase el cuadro 3).

Cuadro 3

**Balanza comercial de México con países de Asia Pacífico, 1993 y 2004**

(Millones de dólares)

País	1993			2004		
	Exportaciones	Importaciones	Saldo	Exportaciones	Importaciones	Saldo
Corea	28.3	925.8	-897.5	118.3	5 360.6	-5 242.3
Taiwán	23.4	717.4	-694.0	123.5	3 614.7	-3 491.2
Hong Kong	94.6	343.2	-248.6	279.6	422.2	-142.6
Singapur	131.1	215.1	-84.0	266.8	2 228.5	-1 961.7
Japón	686.4	3 928.7	-3 242.3	551.0	10 720.0	-10 169.0
China	44.8	386.4	-341.6	466.7	14 457.7	-13 991.0
Suma	1 008.6	6 516.6	-5 508.0	1 805.9	36 803.7	-34 997.8
Núm. de veces el monto de las exportaciones	5.5	19.4				

Fuente: Secretaría de Economía, 2005.

**Implicaciones para México de la estrategia internacional china**

Por los datos y análisis esbozados hasta ahora, se confirma que China es hoy un competidor de peso en el escenario internacional actual, pero también puede convertirse en un socio estratégico por sus relaciones económicas con la mayoría de los países del mundo si se le empieza a mirar de esta

manera. Los efectos de la competencia china sobre la economía internacional, pero específicamente sobre la economía y empresas mexicanas, son más que evidentes tanto en el mercado interno como en los mercados internacionales de México.

En principio, lo que es ya un hecho confirmado en este inicio del siglo XXI, es el desplazamiento de México por China en el mercado internacional, particularmente en el mercado más importante para México: Estados Unidos de América, país en el que las exportaciones mexicanas han sido desplazadas del segundo lugar. También, en el mercado nacional, lo que es aún más grave que el desplazamiento externo, sucede que la producción nacional está perdiendo competitividad e igualmente está siendo desplazada por la producción china en sectores de dominio tradicional mexicano, confirmándose esta doble amenaza en dichos mercados.

Para que esta situación se revirtiera, tendrían que suceder muchas cosas, entre ellas que la competitividad global de la RPC se estancara o desapareciera. Sin embargo, la evidencia dice que China continuará siendo un país competitivo y ello redundará en una mayor importancia en la economía internacional, que la sitúa en el primer lugar de atractividad para invertir, al menos todavía por este año 2006 (véase cuadro 4).

Cuadro 4

**Percepción para negocios por país, 2004–2005**

País	%
1. China	87
2. India	51
3. E U A	51
4. Rusia	33
5. Brasil	20
6. México	16
7. Alemania	13
8. Reino Unido	13
9. Tailandia	11
10. Canadá	7

Fuente: UNCTAD, 2005.

El desplazamiento principal de México, debido a su pérdida de competitividad, se está presentando sobre algunas industrias importantes de la economía mexicana, impactando con ello los niveles de empleo y salario nacionales. Entre las industrias ya afectadas por la competencia china están principalmente las mercancías intensivas en mano de obra como son: fibras, textil, vestido, eléctrica, electrónica, juguetes, cuero, calzado, papelería, muebles y en estos momentos, artesanías diversas y diseños.

Sin ánimo de pecar de pesimismo, en estas industrias, en el corto plazo, poco se puede hacer (fusiones, aumento de competitividad, nuevas inversiones, etc.). Pero donde sí hay que poner atención es en los sectores de mayor uso de capital y tecnología mexicanos, pues de acuerdo con los actuales niveles de producción, competitividad y planeación quinquenal, los sectores en los que la RPC está poniendo atención son los siguientes: hierro, acero, automotriz, autopartes, química, farmacéutica, traspotación marítima, entretenimiento y turismo. Aquí es donde se debe buscar generar cuando menos alguna estrategia integral que permita hacer frente a la competencia china, en nanociencia, nanotecnología y alta tecnología.

Obviamente los sectores e industrias afectados son en los que precisamente se basan los flujos de IED presentes y futuros hacia China. Una implicación adicional será que el déficit comercial con China, que de por sí ya es el principal saldo negativo con países de la cuenca del Pacífico por parte de México, se seguirá ampliando.

Como se observa, parece que el horizonte del tiempo, tanto en el corto como en el largo plazo, se oscurece y el momento para tomar decisiones importantes se acorta por la presencia china. Por esta razón, desde mi punto de vista, el fenómeno chino debe ser tomado como pretexto para ahora sí y de una vez por todas, formular una estrategia nacional que responda a las exigencias de la economía nacional e internacional, pero sobre todo que restaure la competitividad de la economía mexicana y sus empresas.

## **Por una propuesta nacional de largo plazo**

Considero que México aún está a tiempo de formular una estrategia nacional de desarrollo económico sostenible que responda al interés nacional y que le permita lograr una diferente reinserción en la economía internacional. Pero la condición es que dicha estrategia esté fincada en el convencimiento de los actores políticos, sociales y los agentes económicos del país para formular un nuevo modelo de desarrollo económico con una estrategia también nueva. En este sentido el voto de confianza de la sociedad será determinante para garantizar el respaldo social al nuevo proyecto de nación en el siglo XXI.

Desde mi punto de vista, 10 deben ser los criterios que es necesario tomar en cuenta para la formulación de un nuevo modelo de desarrollo económico y su estrategia económica.

Primer criterio. Entender que el siglo XXI está perfilando nuevos retos a los que es necesario hacer frente, como el irrenunciable objetivo del desarrollo económico, pero sobre todo que la población termine de concienciarse de que los problemas y desafíos nacionales sólo podrán ser resueltos por la sociedad mexicana. Nadie va a ocuparse de lo que a nosotros como nación nos corresponde hacer, por lo que es importante asumir esta situación y no culpar de nuestros males a otros o al fenómeno de la globalización.

Para lograr ese consenso, desde mi punto de vista, el segundo criterio debe asumir la institucionalización y su eficientización como condición necesaria y suficiente, en el sentido del neoinstitucionalismo. Es necesario institucionalizar un ejercicio sano y periódico de evaluación real de los resultados del modelo de desarrollo económico imperante. Como lo plantea Romer Cornejo en este mismo libro, China ha institucionalizado este sano ejercicio y en México aún se consideran como afrentas al dogma ortodoxo las críticas que se hacen al modelo, por sus resultados y contradicciones. Cómo formalizar esta evaluación, es tarea que principalmente corresponde al Congreso de la Unión, que debe tomar cartas en el asunto.

Un tercer criterio impone que esa evaluación debe ser real y no maquillada. Para ello, debe convocarse y tomar en cuenta al gremio de los economistas para realizar dicha evaluación semejante a como se hace en China. El grupo de economistas tendrá que ser conformado por los más reconocidos especialistas en la teoría económica y las técnicas de planeación económica así como por conocedores de la economía nacional e internacional.

El cuarto criterio se refiere al consenso de los economistas en torno a una nueva propuesta de modelo, de estrategia y obviamente política de desarrollo económico para el país. El consenso debe ser de tal robustez que nadie dude de las bondades del cambio. Es decir, si nos equivocamos, nos equivocamos todos y no como hasta ahora, sólo el gobierno. Obviamente que no se buscarán consensos para legitimar los fracasos, sino que lo que se busca con este criterio es que haya un frente común entre los responsables de la toma de decisiones económicas y los especialistas en el área.

El quinto criterio debe ser la concatenación entre los tiempos de la planeación económica así como la flexibilidad para realizar ajustes necesarios de acuerdo con la forma en que se modifiquen las condiciones internas y con la economía internacional, sin que ello signifique modificar los objetivos fundamentales de progreso, crecimiento y desarrollo económico.

El sexto criterio debe ser, con base en la flexibilidad, aplicar el método de prueba y error, para enmendar lo que no se hace bien en un primer momento y mejorar lo que sí se hizo bien. En el caso de China, a esto se le conoce como el gradualismo de la reforma que hasta ahora ha sido la explicación del éxito del modelo de desarrollo.

Como séptimo criterio, se debe alimentar o crear la cultura de la reforma institucional en la sociedad para propiciar la eficiencia institucional y sólo hacer reformas institucionales cuando se hayan creado nuevas instituciones que suplan a las viejas o a las ineficientes.

El octavo criterio impone la participación e involucramiento de los empresarios nacionales, tanto los micro, como los pequeños, medianos y grandes empresarios para con las metas del modelo y estrategia de desarrollo. Sin ellos, es totalmente cierto el fracaso de todo propósito de cambio. El reto aquí es generar la suficiente confianza y seguridad en las instituciones y la nueva relación de socio estratégico entre los diversos agentes económicos: empresarios, gobierno y trabajadores. En la RPC, toda proporción guardada, el sistema político ha generado fuerzas sinérgicas que han propi-

ciado el surgimiento de un capitalismo guiado por el Estado, aceptado y fortificado por los agentes económicos.

Noveno criterio. Desechar todo pensamiento de infalibilidad del nuevo modelo, su estrategia y política de desarrollo, pues de otra manera se estaría engendrando un nuevo síndrome del dogma neoinstitucional versus el neoliberal, que no conduciría a nada en términos del cambio económico institucional que se busca para reanimar las expectativas de mejora en la población; para lo que no debe descartarse inclusive la posibilidad de un modelo ecléctico que tome lo mejor de todas las propuestas de desarrollo que se realicen por los involucrados.

Décimo y último criterio: la necesidad de que el Estado reasuma su rol como impulsor del desarrollo económico sin satanizar al neoliberalismo fracasado, pero tampoco sin santificar la nueva forma de intervención gubernamental, pues en principio no se trata de reproducir los exabruptos del pasado y aún estarían por verificarse las bondades de este nuevo modelo de desarrollo económico de México que efectivamente pueda dar respuesta a las necesidades y exigencias de la sociedad mexicana en general, pero particularmente de los agentes económicos del presente y del futuro.

## **Consideraciones finales**

En este breve escrito se hizo un esfuerzo por sintetizar y fundamentar la importancia que tienen las instituciones para el desarrollo económico a escala internacional, particularizando el caso de la economía china. Si bien no se ha hecho un desarrollo amplio, sí se formularon los aspectos centrales de lo que, desde nuestro punto de vista, explica el éxito de ese país en términos del crecimiento y desarrollo económicos.

En el caso de México, se considera que el insuficiente crecimiento y desarrollo económico se debe a su inadecuado marco institucional, que ya no responde a los problemas y desafíos en puerta para la nación; al fracaso de un modelo de desarrollo económico que se mantiene a pesar de sus malos resultados; a las contradicciones del propio modelo y su política económica y a lo acelerado de las reformas ortodoxas en las instituciones, que han propiciado, en conjunto, el deterioro económico y social del país y su pérdida de competitividad interna y externa.

Además de resaltar la importancia y determinación que juegan las instituciones, he esbozado algunos criterios que desde mi punto de vista es necesario considerar a la hora de formular un nuevo modelo y estrategia de desarrollo nacional y su extensión en lo internacional, a partir del conocimiento sobre el proceso de desarrollo y transformación económica que ha registrado la RPC en las dos últimas décadas y media. Dicha estrategia nacional deberá poner en la mesa de discusión el tema de las políticas de competitividad en sus diversos espacios (local, municipal, regional y nacional), el de la reconversión industrial, del nuevo rol del gobierno en la economía, de la importancia que debe asumir, para lo que necesita condiciones de mercado, a la empresa; la aceleración del debate y toma

de decisiones respecto a las reformas estructurales pendientes (financiera, laboral, educativa, eléctrica, energética, de los sistema de seguridad, de salud, etc.). En síntesis de evaluar con toda la seriedad el modelo de desarrollo por sus resultados económicos y sociales, todo con la finalidad de revertir la tendencia decreciente de nuestra competitividad que en tan sólo cinco años (2000-2005) ha perdido 23 lugares en el *ranking* mundial (lugar 33 al 56) y permitir a la demanda interna la posibilidad de su ampliación, para buscar otras vías de recuperación económica sana, sobre bases diferentes de las actuales.

Es obvio y justo decir que no hemos estado en la inacción total, pero sí se observa una falta de coordinación entre los diferentes sectores (políticos, empresarios, gobierno, sindicatos, organismos civiles, sociedad en general, etc.) para generar una estrategia nacional que presente un solo frente, consensuado, homogéneo y consistente con las exigencias de la sociedad para garantizar la reproducción social-material en el largo plazo, con posibilidades de experimentar una mejora real en los indicadores del desarrollo.

Quizá nuestra propuesta no sea la mejor, pero eso en este momento es irrelevante, porque de lo que se trata es de hacer propuestas que sean coherentes, lógicas y comprensivas, que abran posibilidades reales de mejorar el *status quo* del desarrollo económico por construir en este desafiante siglo XXI.

## Bibliografía

- Banco Mundial, 1999, *Indicadores de Desarrollo Mundial*, Washington D. C. y Ginebra (base de datos).
- , 2000, *Indicadores de Desarrollo Mundial*, Washington, D. C. y Ginebra (base de datos).
- Bustelo Gómez, Pablo, 2003, Prólogo al libro: *China, Reforma económica y apertura externa*, México, Porrúa-Comisión Asia Pacífico del Senado de la República-Universidad de Colima.
- Dussel Peter, Enrique, 2005, *Economic Opportunities and Challenges Posed by China for Mexico and Central America. Deutsches Institut for Entwicklung/German Development Institute*, Boon.
- González García, Juan, 1996, "China: comercio exterior y crecimiento económico en el camino del mercado", *Comercio exterior*, vol. 46, núm. 12, México, Bancomext.
- , 2003, "China. Reforma económica y apertura externa. Transformación, efectos y desafíos. Un enfoque neoinstitucional", México, Porrúa, Comisión Asia Pacífico del Senado de la República-Universidad de Colima.
- , 2006, "La pérdida de competitividad de México ante China, explicada por factores endógenos".
- , y Liu Xue Dong, 1999, "El mercado laboral en China: situación actual y perspectivas", *Comercio exterior*, vol. 49, núm. 7, México, Bancomext.
- , y Carlos Gómez Chiñas, 1999b, "Apertura económica en China y México", *Comercio exterior*, vol. 49, núm. 11, México, Bancomext.
- , 2002a, "Reforma económica institucional y modelo de desarrollo con orientación externa: similitudes y diferencias entre México y la República Popular de China (1980-2000)", *Problemas del Desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía*, vol. 33, núm. 129, México, LLEc-UNAM, abril-junio, pp. 55-102.
- , y Alfredo Sánchez Daza, 2002b, "Inversión extranjera, privatizaciones y bancos foráneos en los países en desarrollo: el caso de China", *APORTES, Revista mexicana de estudios sobre la Cuenca del Pacífico*, época II, vol. 2, núm. 3, Colima, México, enero-junio. pp. 59-92.
- Maddison, Angus, 1998, "La economía mundial 1820-1992. Análisis y estadísticas", OCDE, París.
- North, Douglas, 1993, "Instituciones, cambio institucional y desempeño económico", México, FCE/Economía Contemporánea, p. 190.
- , 1993, "Desempeño económico en el transcurso de los años". Conferencia de Douglass C. North en Estocolmo, Suecia, el 9 de diciembre de 1993 al recibir el Premio Nóbel de Economía.
- , William Summerhill y Barry R. Weingast, 2002, "Orden, desorden y cambio económico: Latinoamérica vs. Norte América". *Revista Instituciones y Desarrollo*, núm. 12-13, Barcelona, España, [www.iigov.org](http://www.iigov.org).
- R. Lardy, Nicholas, 2002, "Integrating China into the Global Economy". Washington, D. C., Brookings Institution Press, p. 244.

## Documentos

- Constitución de la Republica Popular China, 1982, Beijing.
- Organization of Economic Cooperation and Development, 2000, "Main determinants and impacts of foreign direct investment on China's economy". Working Papers on International Investment, Number 2000/4, diciembre, 2000. <http://www.oecd.org/dataoecd/57/23/1922648.pdf>.
- ONU, 2003, *World Public Sector Report 2003*, EU: United Nations.



## **Asia del Pacífico y el "factor" China: la nueva configuración de la economía regional**

*Juan José Ramírez Bonilla\**

En 1990, el entonces primer ministro de Malasia, Mohamed Mahathir, propuso la creación de un bloque regional del este de Asia; denominado East Asia Economic Grouping (EAEG), dicho bloque debía estar encabezado por Japón y compuesto por aquellos países que en la época fueron bautizados como Newly Industrialising Countries (NICs, o sea la República de Corea, Taiwán, Singapur y Hong Kong) y los países conocidos como los tigres asiáticos o ASEAN-4 (es decir Malasia, Tailandia, Indonesia y Filipinas). Con el tiempo y con el ascenso económico-político de la República Popular China, tanto Hong Kong como Taiwán dejaron de ser considerados como países y la denominación NICs fue transformada en NIEs, o sea Newly Industrialising Economies; por un lado, Hong Kong volvió bajo la jurisdicción de la RP China; ésta, por el otro, hizo prevalecer en su favor la política de una sola China, marginando políticamente al gobierno de la República China, más conocida como Taiwán.

Durante el periodo aciago de la crisis de 1997, el proyecto de integración de un bloque regional del Pacífico asiático fue recuperado y adaptado a las nuevas circunstancias: denominado ASEAN+3, con la nueva propuesta se buscaba agrupar a los países miembros de la ASEAN (los cuales pasaron de seis a 10<sup>1</sup>), Japón, la República Popular China y Corea. En este caso, nadie se atrevió a proponer que algún país en particular asumiese la función de líder del bloque; pese a ello, la República Popular China ha surgido como el motor indiscutible de la economía regional. El presente trabajo tiene como finalidad analizar algunos de los rasgos específicos que hacen de la RP China el nuevo epicentro económico del Asia del Pacífico. La primera parte destaca el carácter excepcional de la expansión económica china en el nuevo contexto regional, marcado por el tránsito de un régimen de crecimiento acelerado a uno de crecimiento moderado; la segunda, aborda la competencia por la inversión extranjera directa (IED), mostrando que si bien es cierto que el ascenso de la economía china modificó sustancialmente y a su favor los flujos de origen y destino de la IED, también lo es

---

\* Centro de Estudios de Asia y África, El Colegio de México.

<sup>1</sup> Es decir, a Bruneri, Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia se sumaron Camboya, Laos, Myanmar y Vietnam, para conformar la actual ASEAN con 10 miembros.

Japón y la República de Corea (sin contar a Estados Unidos) se convirtieron en destinos importantes de la IED, limitando la capacidad de los países en desarrollo para atraer ese tipo de capitales y para proseguir con la expansión acelerada del periodo previo; la cuarta parte, finalmente, explora algunas dimensiones sociales que indican de manera palmaria que la recuperación de los efectos negativos de la crisis de 1997 y de la recesión global de 2001 no ha sido plenamente lograda.

## **Del crecimiento acelerado al crecimiento moderado**

La crisis de 1997 indujo cambios radicales en la economía regional del Pacífico asiático. Algunos analistas suelen referirse al fin de los "milagros asiáticos" como el más notable de esos cambios; no obstante, la experiencia muestra, más bien, una modificación en la tendencia general del crecimiento económico: la región en conjunto y prácticamente cada país en particular pasaron de una fase marcada por el crecimiento económico acelerado a una caracterizada por el crecimiento económico moderado.

Las gráficas 1a, 1b y 1c ilustran esa transición a partir de la evolución de las tasas de crecimiento económico real (TCR). En cada gráfica, el comportamiento de los países de la región es comparado con el comportamiento general de la región.<sup>2</sup> Así, la gráfica 1a muestra el desempeño económico general de los países más dinámicos; la 1b, el de los países con un dinamismo mediano; la 1c, el de los países menos dinámicos.

La curva de las TCR medias muestra en forma palmaria la transición de la fase de crecimiento acelerado a la de crecimiento moderado; en efecto: durante 1991-1996, las TCR medias oscilaban entre 6.4 y 7.7%; ahora bien, debe notarse que las variaciones eran mínimas entre uno y otro año, indicando un ambiente general favorable al crecimiento. En contraste, durante 1999-2005, las TCR medias variaron entre 2.4 y 6.5%, y las variaciones entre uno y otro año fueron muy marcadas, poniendo en evidencia la incertidumbre propia del periodo y derivada de las dificultades que experimentaba la economía estadounidense, la más importante del planeta.

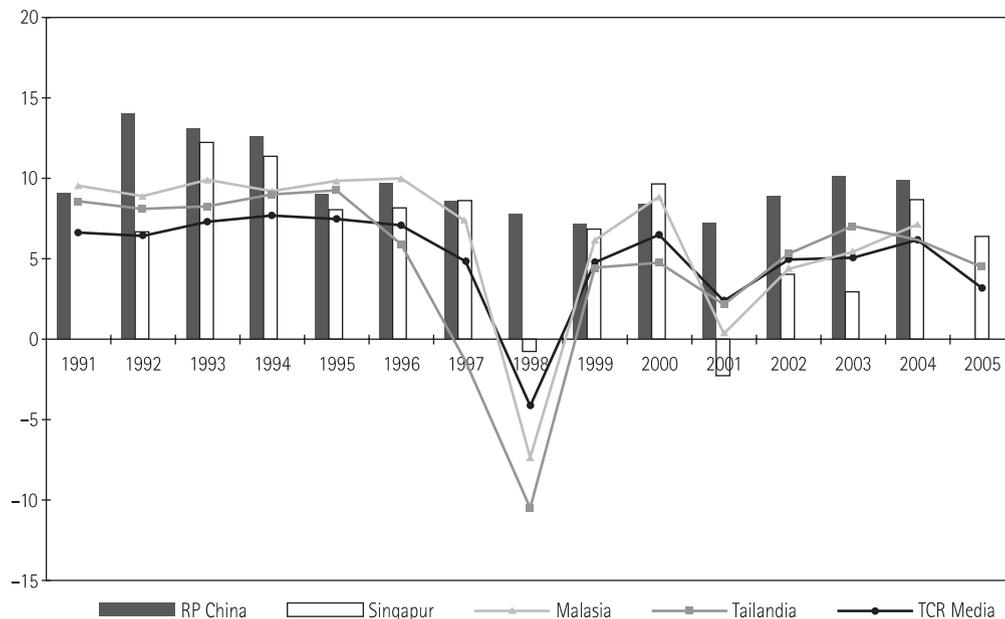
### **Los países más dinámicos**

Como se ha señalado, la gráfica 1a muestra el desempeño económico de los países más dinámicos: RP China, Singapur, Malasia y Tailandia. Se les ha considerado como los más dinámicos debido a que, durante el periodo 1991-1996, fueron los únicos que, de manera consistente, registraron TCR superiores a las tasa media regional.

---

<sup>2</sup> Para los fines del presente trabajo, se ha optado por no incluir a Hong Kong en el estudio, con el fin de destacar el comportamiento de la República Popular China, sin la influencia de su región autónoma; por otra parte, dado que la principal fuente de información es el Fondo Monetario Internacional y debido a que Taiwán no pertenece al Fondo, los bancos de datos del FMI no incluyen la información sobre Taiwán; por lo tanto, para garantizar la homogeneidad de la información, Taiwán también ha sido excluido del presente trabajo.

Gráfica 1a

**Tasas de crecimiento real de los países más dinámicos**

Ahora bien, entre todos, la RP China destaca debido a dos razones: por un lado, es el único país con TCR superiores a la media regional a lo largo de todo el periodo 1991-2004; por el otro, también es el único país que registró una tasa positiva de 7.8% en el año crítico de 1998. Es decir, entre todos los países considerados en el presente estudio, la RP China es el único que no fue afectado por la crisis de 1997-1998 y que, más bien, salió fortalecido de dicha crisis. A pesar de ese desempeño excepcional, la economía China no escapa a la lógica del funcionamiento de la economía regional del Pacífico asiático, marcado por la disminución del ritmo de crecimiento: durante 1991-1996, las TCR oscilaron entre 9.0 y 14.0%; en contraste, durante 1999-2004, las variaciones se situaron entre 7.2 y 10.2%; por tal motivo, tal vez debería decirse que, debido a los cambios en el funcionamiento de la economía regional la RP China pasó de una fase de crecimiento hiperacelerado a otra de crecimiento acelerado.

En los casos de Singapur y Malasia cabe señalar que durante 1999-2005 registraron TCR unas veces superiores y otras inferiores a la tasa media regional; pero siempre en niveles inferiores a los del periodo 1991-1999. Adicionalmente, se debe destacar que siendo las economías más exitosas del sureste asiático, no pudieron escapar al impacto de la recesión estadounidense de 2001. A causa de ésta, Singapur registró una TCR de -2.3%; esta cifra puede ser comparada con el -0.8% de 1998, para comprender los impactos diferenciados de la recesión estadounidense y de la crisis asiática de 1997-1998. En todo caso, la economía de Malasia también registró un efecto negativo severo de la

recesión estadounidense (TCR = 0.3%, en 2001). Estos resultados son explicados, en gran medida, por dos factores principales: por un lado, ambas economías detentan los mayores grados de apertura comercial de la región; en consecuencia, son extremadamente sensibles a los cambios en el contexto comercial internacional; por el otro, dada la relación comercial privilegiada con la economía estadounidense, ambos países son particularmente sensibles al desempeño de la misma.

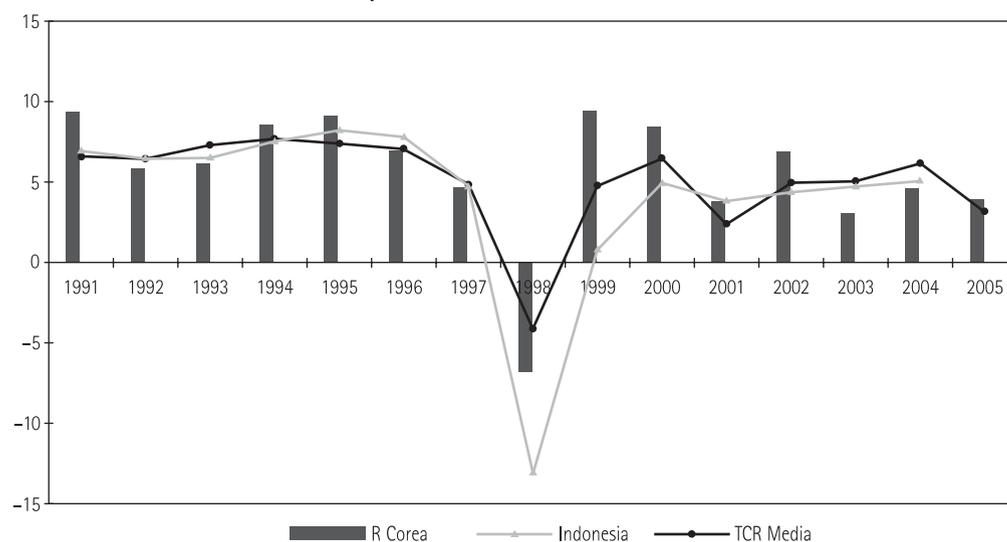
La economía tailandesa, por otra parte, también se apega a la transición de un régimen de crecimiento acelerado a uno de crecimiento moderado; sin embargo, durante 1999-2005, el perfil de la curva de las TCR se apega más al perfil de las tasas medias regionales, indicando una estabilidad mayor de su régimen de crecimiento.

### Los países de dinamismo mediano

La R de Corea e Indonesia constituyen el grupo de países con un dinamismo mediano; como muestra la gráfica 1b, en ambos casos las TCR, tanto durante 1991-1996 como durante 1999-2005, son unas veces superiores y otras inferiores a las tasas medias regionales; a pesar de las variaciones, las primeras se mantienen muy cercanas a las segundas.

Gráfica 1b

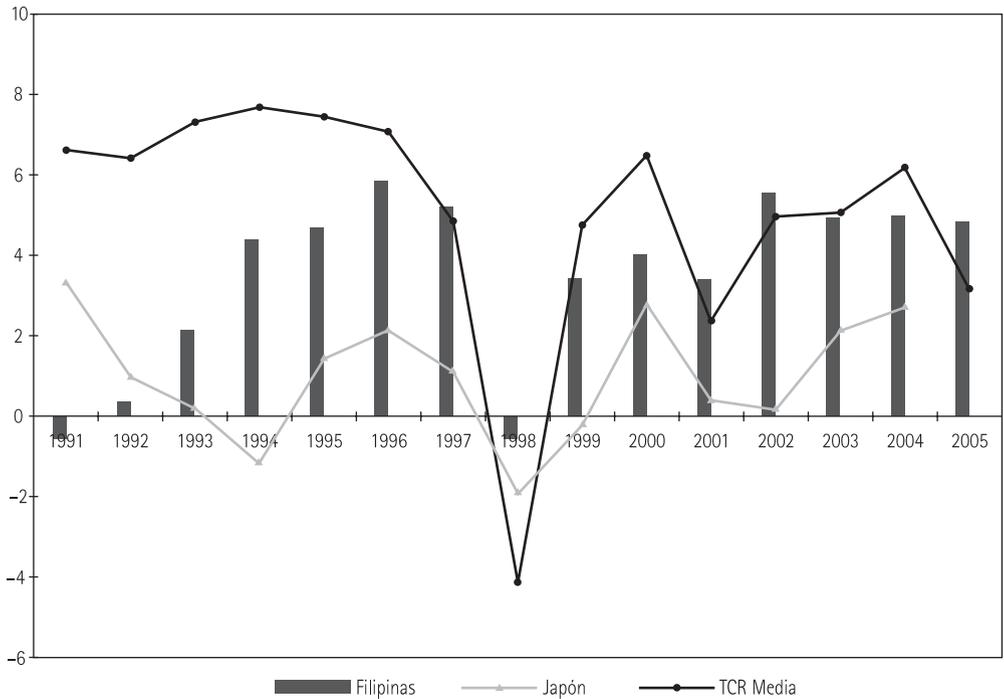
#### Tasas de crecimiento real de los países con dinamismo mediano



Los dos países de referencia son particularmente importantes, en la medida en que ambos aplicaron los programas anticrisis del FMI, pero obtuvieron resultados diversos.

Corea fue considerado como el país que obtuvo el éxito mayor en la aplicación de dichos programas: gracias a ellos, de 1998 a 1999, la TCR pasó de  $-6.8\%$  a  $9.5\%$ . No obstante, a partir de entonces, se instauró una tendencia hacia la reducción del ritmo de crecimiento, registrando en 2003 el valor positivo más bajo ( $3.1\%$ ) de todo el periodo de estudio.

Gráfica 1c

**Tasas de crecimiento de los países menos dinámicos**

En contraste, en Indonesia, debido a la conjunción de factores políticos domésticos y de la crisis de 1997, la TCR pasó de  $4.7\%$  a  $-13.1\%$ , de 1997 a 1998. Aun cuando el gobierno indonesio también se acogió a los programas del FMI, el resultado fue muy diferente: en 1999, la TCR apenas fue de  $0.8\%$ , haciendo de Indonesia un país que todavía no ha terminado de recuperarse de la crisis de 1997 y que ha sorteado con un éxito relativo la recesión de 2001. A pesar de dicho éxito relativo, durante la mayor parte de 1999-2005, las TCR han sido inferiores a las tasas medias regionales.

En todo caso, el aspecto decisivo sigue siendo la transición de un régimen de crecimiento acelerado a uno de crecimiento moderado.

### Los países menos dinámicos

Filipinas y Japón son los países constitutivos de este grupo. En el primer caso, las TCR inferiores a las tasas medias regionales predominan sobre las TCR superiores a las mismas. En el segundo, con excepción de 1998, las TCR siempre son inferiores a las tasas medias regionales.

En Filipinas, el desempeño económico irregular de los primeros años está estrechamente ligado a los problemas políticos internos del país, a las dificultades de la transición política y a la intensificación del conflicto entre el gobierno central y la región de los moros. Ahora bien, se debe poner atención al hecho de que, durante 1998, el impacto de la crisis no fue tan profundo como en Indonesia, Tailandia, Corea o Malasia; antes bien, si se deja de lado esa crisis, de 1994 a 2005, hay un crecimiento estable que oscila entre 3.4 y 5.8%, a pesar de las dificultades políticas domésticas.

### PIB. Tasas de crecimiento real

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
RP China	9.12	14.05	13.12	12.63	9.00	9.75	8.59	7.81	7.18	8.39	7.21	8.91	10.20	9.90	
Singapur		6.69	12.26	11.40	8.04	8.17	8.56	-0.76	6.83	9.64	-2.28	4.04	2.93	8.72	6.38
Malasia	9.55	8.89	9.90	9.21	9.83	10.00	7.32	-7.36	6.14	8.86	0.32	4.35	5.42	7.14	
Tailandia	8.56	8.08	8.25	8.99	9.24	5.90	-1.37	-10.51	4.45	4.75	2.17	5.32	7.03	6.17	4.46
TCR Media	6.62	6.42	7.31	7.69	7.45	7.08	4.84	-4.16	4.75	6.48	2.36	4.96	5.05	6.17	3.15
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Filipinas	-0.58	0.34	2.12	4.39	4.68	5.85	5.19	-0.58	3.40	4.01	3.40	5.54	4.92	5.00	4.83
Japón	3.33	0.95	0.20	-1.19	1.41	2.14	1.10	-1.93	-0.24	2.79	0.39	0.14	2.12	2.71	
TCR Media	6.62	6.42	7.31	7.69	7.45	7.08	4.84	-4.16	4.75	6.48	2.36	4.96	5.05	6.17	3.15
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
R Corea	9.39	5.88	6.13	8.54	9.17	7.00	4.65	-6.85	9.49	8.49	3.84	6.97	3.01	4.64	3.97
TCR Media	6.62	6.42	7.31	7.69	7.45	7.08	4.84	-4.16	4.75	6.48	2.36	4.96	5.05	6.17	3.15
Indonesia	6.95	6.46	6.50	7.54	8.22	7.82	4.70	-13.13	0.79	4.92	3.83	4.38	4.72	5.05	

Con respecto a Japón, cabe señalar que la llamada "economía de burbuja" hizo crisis a finales de 1991; en consecuencia, la curva de la TCR refleja las vicisitudes de la economía nipona desde entonces hasta 1995. El aspecto más importante consiste en que la economía japonesa pasó de un régimen de crecimiento sostenido que se había extendido de 1955 a 1991 (con sólo una interrupción en 1974, debido al *shock* petrolero), a un régimen de crecimiento basado en el ciclo expansión-contracción, de corto plazo. La curva de las TCR de Japón adquiere una configuración sinoidal, con tres ciclos perfectamente delineados: 1991-1996, 1996-2000 y 2000-2004.

Si la estrategia de desarrollo puesta en práctica por los japoneses fue adaptada por los gobiernos de la región a las circunstancias específicas de cada país y si la evolución de Japón ha prefigurado la del resto de los países de la región, entonces caben dos preguntas:

¿Los países restantes también se encaminan hacia la lógica cíclica del crecimiento? Por el momento, el perfil de las curvas de las TCR de todos los países de la región también parece adquirir la configuración cíclica, aunque con una diferencia importante con respecto al de la curva de Japón: los ciclos parecerían ser más largos que los cuatro o cinco años del caso nipón.

¿Los ciclos de duración mediana marcados por un crecimiento moderado preludian ciclos más cortos y un crecimiento lento como en el caso japonés?

Sin poder adelantar respuesta alguna a la segunda pregunta, las evidencias empíricas muestran: por un lado, el carácter excepcional del crecimiento económico de la RP China y, por el otro, la disminución generalizada del ritmo de crecimiento económico. En la siguiente sección se analizará una de las causas de dicha disminución: el comportamiento de los flujos de inversiones directas.

## De la competencia por la IED

La estrategia de desarrollo económico puesta en práctica por los japoneses antes y después de la segunda Guerra Mundial se basaba en la capacidad doméstica para utilizar la mano de obra disponible en la formación de capital. Con el tiempo, los factores domésticos se agotaron y las empresas niponas debieron emprender la internacionalización de sus actividades, para utilizar los recursos humanos y materiales disponibles en otros países. Por otro lado, desde mediados de los setenta, los planificadores singapurenses preveían ese agotamiento de los factores domésticos de la economía japonesa y decidieron preparar la economía de la isla-Estado para recibir los posibles flujos de inversiones directas.

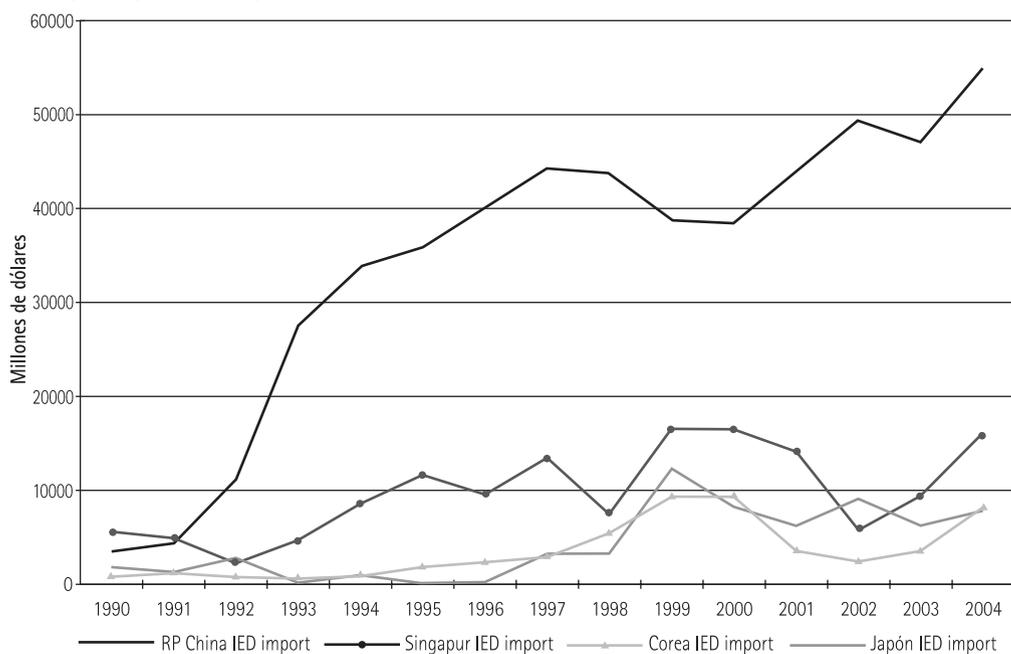
No obstante, durante el periodo 1973-1985, la internacionalización de las empresas japonesas fue lenta y estuvo abocada a garantizar el abastecimiento del país en petróleo y en materias primas. En 1985, las condiciones cambiaron drásticamente con la apreciación forzada del yen, resultante de los "Acuerdos de Plaza." El superávit comercial creciente permitió a las empresas y al gobierno nipones obtener mayores ingresos comerciales en dólares; con ellos, el Japón se levantó como la potencia financiera de finales del siglo XX y pudo emprender la internacionalización acelerada de sus empresas.

La internacionalización de las empresas niponas tuvo como condición *sine qua non* la apertura de las economías en desarrollo de la región del Pacífico asiático a la inversión extranjera directa (IED) japonesa y de otros orígenes geográficos. Los volúmenes cuantiosos de capital requeridos para emprender la industrialización de los países en desarrollo del sureste de Asia estaban constituidos por el ahorro doméstico y por la IED; en ese sentido, se puede decir que Japón y los otros países más desarrollados de la región (Corea y Taiwán) contribuyeron a la industrialización del sureste asiático, mediante la exportación de capitales financieros y productivos.

La IED se convirtió, en consecuencia, en un factor determinante para el desarrollo de la región. Durante la segunda mitad de los ochenta, la competencia por la IED se llevaba en condiciones prácticamente de igualdad entre los países en desarrollo; así, las que sacaban el mejor partido eran aquellas que ofrecían las mejores condiciones (fiscales, de infraestructura, en materia de derechos de propiedad, disponibilidad de recursos humanos, etc.), destacando Singapur, en primer término, y, en segundo, Malasia; los cuales eran seguidos por el resto de los países de la región.

Gráfica 2a

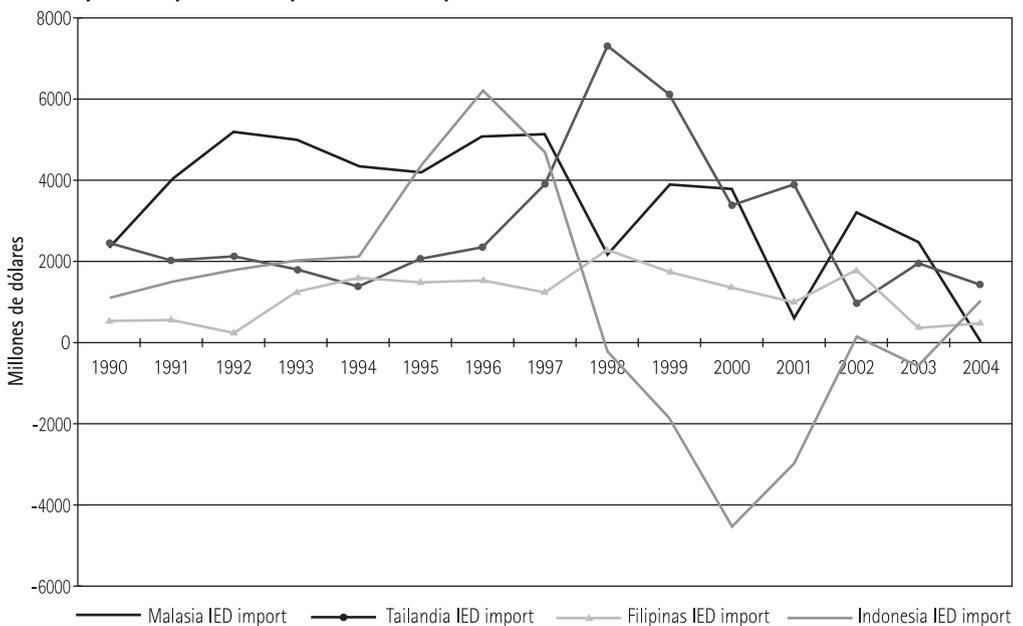
**Principales países receptores de IED**



A principios de los noventa, la competencia por los recursos financieros se tornó desigual: por un lado, la economía estadounidense entró en una fase de expansión que se prolongó hasta 2001; las políticas monetarias de la IED permitieron atraer recursos provenientes de los mercados internacionales, para financiar la expansión estadounidense. Para los países en desarrollo, la captación de recursos financieros frescos se tornó más difícil debido a la competencia desigual generada por Estados Unidos y al surgimiento de la RP China como un destino importante de los flujos internacionales de IED. En efecto, la gráfica 2a muestra que, a partir de 1992, el volumen de IED captado por la economía china crece de manera prácticamente exponencial, superando a las economías más atractivas del Pacífico asiático. Aun cuando la crisis asiática y sus consecuencias provocaron una contracción pasajera del volumen de IED destinado a China, a partir de 2000 se reanudó la tendencia hacia el crecimiento

acelerado, para convertir la economía china en el destino privilegiado de la IED, superando inclusive a Estados Unidos.

Gráfica 2b

**Países que han perdido capacidad de importar IED**

Por si la competencia combinada de la RP China y de Estados Unidos no fuera suficiente, luego de la crisis asiática, Singapur experimentó un resurgimiento como destino de la IED (véase la gráfica 2a); además, países como Japón y Corea del Sur que habían sido exportadores casi absolutos de IED, se tornaron en receptores de volúmenes considerables de la misma.

Así, Japón, en 1996, por cada dólar que exportaba bajo la forma de IED, importaba un centavo de dólar bajo el mismo concepto. En 1999, en el contexto de las reformas del sistema financiero, la liberalización del sistema permitió una afluencia de IED inusual (12 308 millones de dólares); con ello, por cada dólar exportado, Japón llegó a captar 55 centavos de dólar. Finalmente, durante 2000-2004, la relación se mantuvo aproximadamente en un dólar exportado por 20 centavos de dólar importados (cuadro 1).

En el caso de Corea del Sur, el cambio fue más drástico; de 1991 a 1997, se comportó como exportador neto de IED: por cada dólar exportado importaba entre 33 y 79 centavos de dólar. De 1998 en adelante, se convirtió en importador neto: por cada dólar importado, exportaba de 1.03 a 2.22 dólares (cuadro 1).

La gráfica 2b muestra los efectos de la competencia generada por la irrupción de los países más desarrollados de la región del Pacífico en el mercado de la IED: en los casos de Malasia, Tailandia, Filipinas e Indonesia, los volúmenes captados se redujeron de manera prácticamente permanente a partir de 1996-1997, para alcanzar los valores más bajos desde que los gobiernos de dichos países decidieron encaminarse por la senda de la industrialización, utilizando la inversión extranjera directa como una palanca del crecimiento económico.

Sin lugar a dudas, existe una relación causal entre la disminución del ritmo de crecimiento de la región y la disminución de los volúmenes de IED directa captada por los países menos desarrollados. En el caso de los países más desarrollados, los volúmenes de IED captados no han sido suficientes para evitar la disminución del ritmo de crecimiento.

Por otra parte, aun cuando es cierto que la RP China se ha convertido en el principal destino de los flujos globales de IED, también lo es que, en la región del Pacífico asiático, Japón y Corea se han sumado a China para dificultar la transferencia de recursos productivos hacia los países en desarrollo. Esta situación ha generado otro tipo de cambios en la esfera comercial que serán analizados en la tercera parte del presente trabajo.

### Principales países receptores de IED

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
RP China IED	3 487	4 366	11 156	27 515	33 787	35 849	40 180	44 237	43 751	38 753	38 399	44 241	49 308	47 077	54 937
Singapur IED	5 575	4 887	2 204	4 686	8 550	11 619	9 499	13 497	7 408	16 602	16 479	14 088	5 725	9 348	16 032
Corea IED	789	1 180	728	588	809	1 776	2 325	2 844	5 412	9 333	9 283	3 528	2 392	3 526	8 189
Japón IED	1 777	1 286	2 760	119	912	39	208	3 200	3 268	12 308	8 227	6 191	9 087	6 238	7 805
<b>Países que han perdido capacidad de importar IED</b>															
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Malasia IED	2 333	3 998	5 183	5 006	4 342	4 178	5 078	5 137	2 163	3 895	3 788	554	3 203	2 473	n.a.
Tailandia IED	2 444	2 014	2 113	1 804	1 366	2 068	2 336	3 895	7 315	6 103	3 366	3 892	953	1 949	1 412
Filipinas IED	530	544	228	1 238	1 591	1 478	1 517	1 222	2 287	1 725	1 345	989	1 792	347	469
Indonesia IED	1 093	1 482	1 777	2 004	2 109	4 346	6 194	4 677	-241	-1 866	-4 550	-2 977	145	-597	1 023

### El desempeño comercial de los países del Pacífico asiático

Los cambios comerciales más significativos son puestos en evidencia en la gráfica 3. Antes de la crisis asiática, los gobiernos de la región seguían políticas comerciales diferenciadas: los de Singapur, Tailandia, Corea y Filipinas optaban por mantener deficitaria la balanza comercial; los de Malasia, Indonesia, RP China y Japón privilegiaban una balanza comercial superavitaria; la política de la Monetary

Cuadro 1

**Exportaciones e importaciones de IED (conclusión)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
RP China IED	3.487	4.366	11.156	27.515	33.787	35.849	40.180	44.237	43.751	38.753	38.399	44.241	49.308	47.077	54.937
RP China IED	-830	-913	-4.000	-4.400	-2.000	-2.000	-2.114	-2.563	-2.634	-1.775	-916	-6.884	-2.518	152	-1.805
Singapur IED	5.575	4.887	2.204	4.686	8.550	11.619	9.499	13.497	7.408	16.602	16.479	14.088	5.725	9.348	16.032
Singapur IED	-2.034	-5.26	-1.317	-2.152	-4.577	-4.463	-7.880	-12.445	-2.337	-7.779	-5.074	-22.799	-4.118	-3.710	-10.601
Corea IED	789	1.180	728	588	809	1.776	2.325	2.844	5.412	9.333	9.283	3.528	2.392	3.526	8.189
Corea IED	-1.052	-1.489	-1.162	-1.340	-2.461	-3.552	-4.585	-4.404	-4.740	-4.198	-4.999	-2.420	-2.617	-3.426	-4.792
Japón IED	1.777	1.286	2.760	119	912	39	208	3.200	3.268	12.308	8.227	6.191	9.087	6.238	7.805
Japón IED	-50.497	-31.620	-17.390	-13.834	-18.089	-22.508	-23.447	-26.059	-24.625	-22.267	-31.534	-38.497	-32.017	-28.766	-30.958
Malasia IED	2.333	3.998	5.183	5.006	4.342	4.178	5.078	5.137	2.163	3.895	3.788	5.54	3.203	2.473	n.a.
Malasia IED	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-1.422	-2.026	-2.67	-1.905	-1.370	n.a.
Tailandia IED	2.444	2.014	2.113	1.804	1.366	2.068	2.336	3.895	7.315	6.103	3.366	3.892	9.53	1.949	1.412
Tailandia IED	-140	-167	-147	-233	-493	-886	-931	-580	-130	-346	23	-344	-106	-488	-126
Filipinas IED	530	544	228	1.238	1.591	1.478	1.517	1.222	2.287	1.725	1.345	989	1.792	347	469
Filipinas IED	0	0	0	-374	-302	-399	-182	-136	-160	29	108	160	-59	-197	-412
Indonesia IED	1.093	1.482	1.777	2.004	2.109	4.346	6.194	4.677	-241	-1.866	-4.550	-2.977	145	-5.97	1.023
Indonesia IED	0	0	0	-356	-609	-603	-600	-178	0	0	0	0	0	n.a.	n.a.

Cifras en millones de dólares.

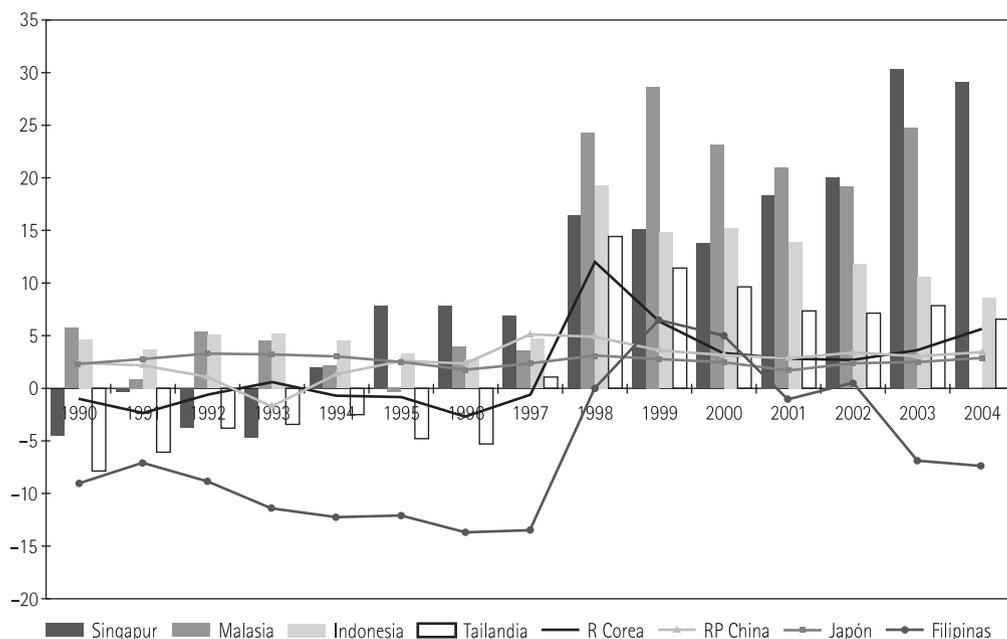
Fuente: IMF.

Authority of Singapore (MAS) explica la racionalidad de la balanza comercial deficitaria: la actitud ortodoxa exige equilibrios en los diferentes rubros de la balanza de cuenta corriente y, si se puede, superávit en cada uno de ellos; para el gobierno singapurense, el déficit comercial poco importaba si era compensado con una cuenta de capitales superavitaria, sobre todo si ese superávit compensaba el déficit comercial con capitales de largo plazo, preferentemente bajo la forma de IED.

Ahora bien, a partir de 1998, todos los países registran superávit comerciales, en grados que contrastan radicalmente con el nivel de los superávit y, por supuesto, de los déficit del periodo anterior. Esto parecería indicar la existencia de una nueva tendencia: dado que el ritmo de crecimiento ha disminuido con respecto al periodo anterior de la crisis y que esa disminución está asociada a una reducción de los volúmenes de IED captada por los países menos desarrollados de la región, se puede afirmar que la reducción del ritmo de crecimiento está asociada a las dificultades para expandir la base productiva, en ausencia de nuevas inversiones directas cuantiosas como en el pasado; por lo tanto, la demanda interna se ha convertido en un factor de segundo orden para expandir el ingreso nacional. En contraste, el crecimiento de la demanda externa, expresada a través de la generalización y del aumento de los superávit comerciales, se ha convertido en el principal motor de la expansión del ingreso nacional.

Gráfica 3

**Balanza comercial como % del PIB**



Hasta antes de la crisis asiática, los principales mercados de exportación eran: el japonés, el estadounidense y el del resto de la región asiática del Pacífico en conjunto. Después de la crisis y de la recesión estadounidense, la RP China ha surgido como uno de los principales socios comerciales de todos los países de la región, desde Japón hasta los países del sudeste de Asia, pasando por las NEIs.

Como se puede apreciar ahora, el "factor China" ha tenido, hasta ahora, un efecto doble sobre el desempeño económico de la región: en la esfera productiva, la transformación de la economía china en el principal destino de la IED ha limitado el crecimiento de la región; en la esfera comercial, la expansión acelerada de la economía china ha más que compensado el declive de las importaciones estadounidenses provenientes de la región, limitando la disminución del ingreso derivada de la reducción del ritmo de crecimiento. De ser esto cierto, entonces habría que aceptar que la expansión reciente del comercio y el registro de los superávits comerciales se basa en el uso intensivo de la capacidad productiva instalada más que en la creación de nuevas capacidades.

Las nuevas condiciones ponen a cada una de las economías y a la región en conjunto en una situación límite que implicaría, en el futuro casi inmediato, la desindustrialización y el tránsito hacia economías de servicios, mientras que la economía china se especializa en la producción industrial. El lector deberá tener en cuenta que, aun cuando Taiwán no ha sido considerado para los fines del presente análisis, desde principios de los noventa, China continental se convirtió en el destino privilegiado de los inversionistas taiwaneses; la afluencia de inversiones directas taiwanesas hacia el continente provocó justamente la desindustrialización de Taiwán, obligando al gobierno a poner en práctica una estrategia para desarrollar una economía de servicios. En la actualidad, economías como la de Singapur ya se encuentran en plena terciarización; la de Malasia parece encontrarse en vísperas de un proceso similar y a ella seguirían todas aquellas economías cuyos sectores industriales son sustituidos progresivamente por la industria china.

El tiempo se encargará de confirmar o de cancelar la tendencia que aparece a trasluz en las estadísticas económicas recientes. En todo caso, por el momento se ha producido un segundo cambio comercial significativo: la acentuación del grado de apertura comercial<sup>3</sup> de todas las economías de la región (Indonesia constituye la excepción de la regla). En efecto, la gráfica 4 muestra esa nueva tendencia y los dos grupos de países conformados de acuerdo con el grado de apertura:

El primer grupo se caracteriza por tener un elevado grado de apertura comercial y está constituido por Tailandia, Filipinas, Malasia y Singapur, cuyos indicadores de apertura oscilaron entre 111 y 338% del PIB del país respectivo, en 2004.

El segundo grupo se distingue por grados de apertura comercial moderados y está integrado por Japón, Indonesia, RP China y R de Corea, cuyos indicadores de apertura variaban entre 20 y 70%,

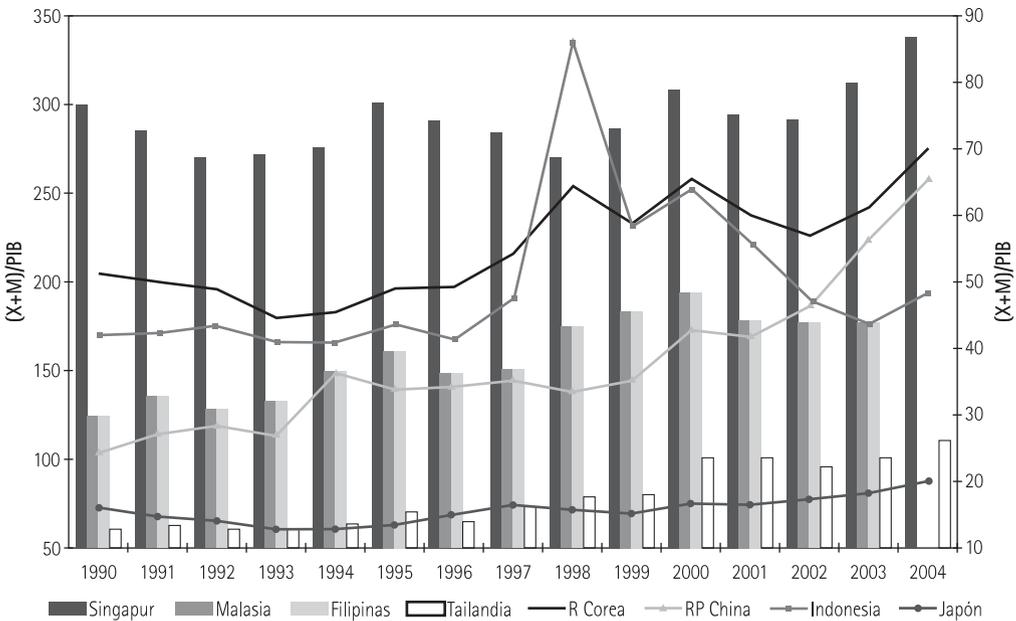
<sup>3</sup> El grado de apertura es medido como la proporción de la suma de las exportaciones y las importaciones con respecto al PIB de un país determinado; es decir:  $\text{apertura} = (X + M)/\text{PIB}$ .

en 2004. Como se ha indicado, la excepción a la acentuación de la apertura comercial es Indonesia, país que experimentó una regresión de 1998 a 2004, pasando del 86 al 48 por ciento.

Esta situación no deja de ser preocupante, en la medida en que un mayor grado de apertura implica una mayor vulnerabilidad de una economía determinada ante cambios negativos en los ámbitos regional o global. El ejemplo de esa vulnerabilidad lo proporcionan las economías de Singapur y de Malasia; como ya se mencionó, en el primer caso el efecto negativo de la recesión estadounidense fue mayor que el de la crisis asiática; en el segundo, aunque el efecto no fue tan drástico como en el primero, prácticamente llevó a la economía a una situación de "crecimiento cero."

Gráfica 4

**Grado de apertura comercial**



Los encargados de las decisiones económicas y políticas en la RP China tampoco han dejado de ser sensibles al riesgo que representa un incremento constante del grado de apertura comercial de la economía. En 2000, una delegación integrada por responsables del Partido Comunista, por burócratas del ministerio de economía y por académicos de las principales universidades chinas visitaron México; durante las discusiones públicas, los integrantes de la delegación manifestaban su preocupación por la acentuación de la apertura comercial de su país; consideraban necesario lograr un equilibrio entre la demanda doméstica y la demanda externa para reducir la vulnerabilidad de la economía ante los cambios externos; tal parece que la dinámica comercial terminó por imponerse sobre las preocupaciones de los miembros de la delegación, pues el grado de apertura comercial

**Balanza comercial como % del PIB**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Singapur	-4.42	-0.26	-3.65	-4.67	1.92	7.69	7.80	6.82	16.34	15.07	13.72	18.35	19.87	30.34	29.06
Malasia	5.74	0.80	5.33	4.54	2.12	-0.12	3.82	3.50	24.25	28.61	23.06	20.89	19.04	24.73	
Indonesia	4.68	3.75	5.05	5.21	4.47	3.23	2.62	4.67	19.31	14.75	15.18	13.83	11.75	10.46	8.52
Tailandia	-7.91	-6.01	-3.73	-3.44	-2.58	-4.74	-5.21	1.04	14.52	11.43	9.53	7.39	7.16	7.82	6.55
R de Corea	-0.97	-2.34	-0.61	0.59	-0.71	-0.84	-2.70	-0.63	12.06	6.39	3.31	2.80	2.70	3.61	5.61
RP China	2.39	2.19	1.11	-1.78	1.35	2.58	2.38	5.12	4.88	3.60	3.19	2.86	3.39	3.04	3.43
Japón	2.28	2.76	3.29	3.20	3.01	2.49	1.78	2.36	3.11	2.77	2.46	1.69	2.36	2.48	2.83
Filipinas	-9.07	-7.07	-8.86	-11.44	-12.25	-12.07	-13.69	-13.51	-0.04	6.51	5.02	-1.04	0.53	-6.89	-7.41
<b>Grado de apertura comercial</b>															
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Singapur	300.78	284.27	270.65	271.51	275.44	301.03	290.63	284.04	270.57	286.53	308.18	294.09	291.53	311.40	338.08
Malasia	125.13	136.43	129.32	133.70	150.66	161.69	148.86	151.31	174.94	183.89	194.90	179.06	177.00	177.28	-
Filipinas	125.13	136.43	129.32	133.70	150.66	161.69	148.86	151.31	174.94	183.89	194.90	179.06	177.00	177.28	-
Tailandia	61.37	63.58	61.34	61.67	64.23	70.74	65.02	74.05	79.80	81.17	101.11	101.80	97.02	101.45	110.94
R de Corea	51.37	50.13	49.03	44.75	45.58	49.16	49.34	54.37	64.51	58.89	65.57	60.07	57.05	61.27	70.23
RP China	24.51	27.29	28.56	27.05	36.52	33.99	34.39	35.32	33.58	35.39	42.98	41.82	46.57	56.56	65.55
Indonesia	42.18	42.50	43.54	41.13	41.01	43.72	41.53	47.52	86.24	58.46	64.01	56.07	47.38	43.78	48.53
Japón	16.30	14.97	14.24	13.00	13.08	13.74	15.29	16.65	15.91	15.35	16.89	16.73	17.55	18.44	20.26

de China prácticamente se duplicó durante 1999-2004. No obstante, es necesario reconocer otro cambio económico sustancial: en 2000 la economía japonesa constituía el epicentro de la economía regional y la estadounidense era el de la economía global; ahora la economía china determina el funcionamiento tanto de la economía regional como el de la global. En consecuencia, por su propio peso específico, es ella la que determina los cambios en ambos contextos; por eso, los chinos han aceptado alegremente la *fuite en avant* en materia de apertura comercial.

Por otra parte, durante la crisis asiática, la ausencia de mecanismos regionales de regulación económica intergubernamental se hizo sentir con toda crudeza. Desde entonces, los gobiernos han pugnado por establecer ese tipo de mecanismos a través de diferentes iniciativas: ASEAN Regional Forum, para tópicos de seguridad; Chiang Mai Initiative, para asuntos monetarios y financieros; ASEAN+3 para regulación de la integración regional. Ante las enormes asimetrías que se gestan y se desarrollan entre la economía china y las de los países de la región, la necesidad de mecanismos de regulación intergubernamentales se torna cada vez más acuciante. Queda por saber si las eternas suspicacias políticas presentes en todos los países con respecto a los chinos pueden ser superadas en el corto o mediano plazos, para emprender un proceso de integración regional profundo que permita construir las instituciones regionales capaces de limitar los efectos de la economía global sobre la regional. Mientras eso sucede, como se verá en la siguiente parte, los gobiernos se ven confrontados a los cambios sociales negativos propios de la fase actual.

## **Los problemas sociales propios del nuevo contexto**

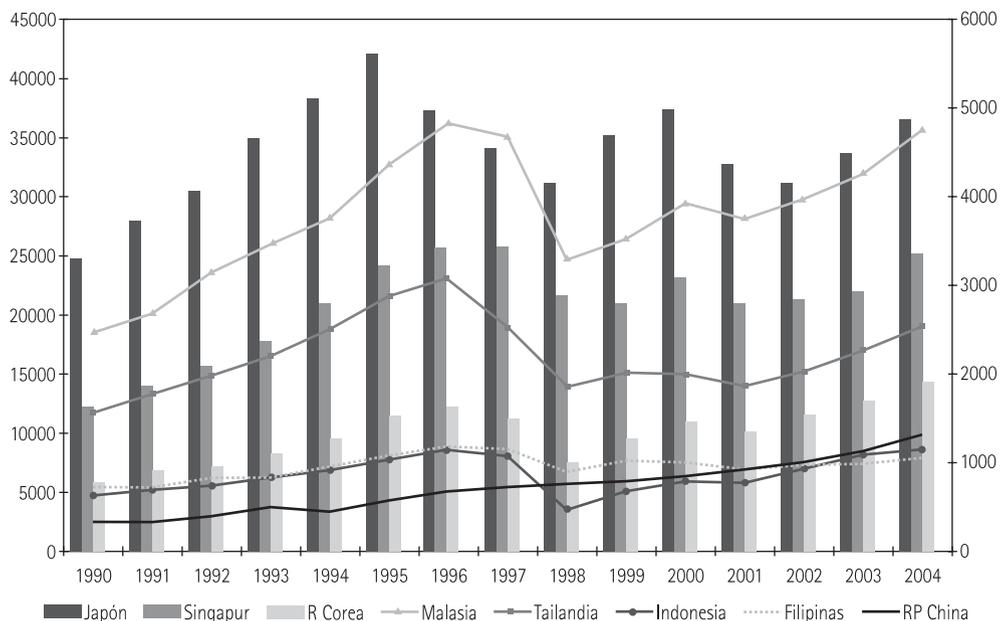
Si bien es cierto que la mayoría de los países afectados por la crisis de 1997-1998 fueron capaces de recuperarse rápidamente, con o sin ayuda del FMI, también es cierto que la recuperación se entiende en el sentido estrecho del retorno a tasas positivas de crecimiento real, dejando de lado la dimensión social. En esta parte, se hará referencia a dos de las principales dimensiones sociales del crecimiento económico: el ingreso y el empleo.

### **Las dificultades para recuperar los niveles de ingreso previos a la crisis asiática**

El ingreso es analizado a través del PIB per cápita. La gráfica 5 ilustra la evolución de dicho indicador para los países seleccionados. El primer rasgo sobresaliente lo representa, una vez más, el comportamiento del indicador en el caso de la RP China: el cual crece permanentemente y sin retrocesos drásticos, pasando de 332 a 1 315 dólares per cápita y rebasando al final del periodo de análisis los indicadores de Indonesia y Filipinas.

El segundo aspecto importante es que, con excepción de China, todos los países experimentan una disminución drástica del PIB per cápita como consecuencia de los factores que propiciaron la crisis de 1997.

Gráfica 5

**PIB per cápita, en dólares a precios corrientes**

El tercer rasgo interesante es que sólo Indonesia y Corea del Sur habían logrado, en 2004, superar el nivel del PIB per cápita alcanzado antes de la crisis de 1997-1998; los cinco países restantes, en contraste, todavía registraron indicadores inferiores a los máximos históricos alcanzados antes de la crisis.

Nótese que en este caso el indicador está calculado sobre la base del PIB contabilizado a precios corrientes; en consecuencia, si se tomara en consideración la inflación, sería muy probable que ninguna economía hubiera podido alcanzar hasta ahora indicadores similares o superiores a los máximos registrados antes de la crisis. Esta situación apunta hacia las dificultades globales, regionales y domésticas que enfrentan los gobiernos asiáticos para lograr una recuperación plena, económica y social, de las dos últimas crisis del complejo regional del Pacífico asiático y de la economía global.

**Las dificultades para volver a situaciones de pleno empleo**

Las dificultades para recuperar los niveles de ingreso son acentuadas por las dificultades para volver a generar situaciones de pleno empleo en las economías de la región. En efecto, hasta antes de la crisis asiática, uno de los principales logros macroeconómicos fue la obtención de tasas de desempleo inferiores al 3% de la PEA en los países más dinámicos. La gráfica 6 ilustra esa situación a la cual sólo Filipinas no se ajusta.

**PIB per cápita**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Japón	24.606	28.039	30.503	34.906	38.317	42.105	37.264	34.133	31.103	35.149	37.383	32.720	31.157	33.615	36.501
Singapur	12.234	13.952	15.671	17.820	20.929	24.132	25.681	25.759	21.498	21.037	23.079	20.897	21.251	21.974	25.161
R de Corea	5.893	6.820	7.198	8.200	9.496	11.490	12.281	11.276	7.485	9.582	10.938	10.244	11.572	12.813	14.266
Malasia	2.467	2.681	3.144	3.462	3.754	4.363	4.827	4.675	3.287	3.520	3.927	3.746	3.974	4.254	4.753
Tailandia	1.562	1.773	1.984	2.196	2.504	2.880	3.084	2.530	1.857	2.015	1.998	1.863	2.027	2.263	2.539
Indonesia	631	695	743	831	917	1.033	1.146	1.073	468	678	789	775	932	1.092	1.150
Filipinas	725	726	828	831	958	1.084	1.186	1.154	895	1.025	1.002	922	976	988	1.055
RP China	332	342	396	501	449	575	668	727	761	790	847	928	1.009	1.131	1.315

**PIB nacional como % del PIB japonés**

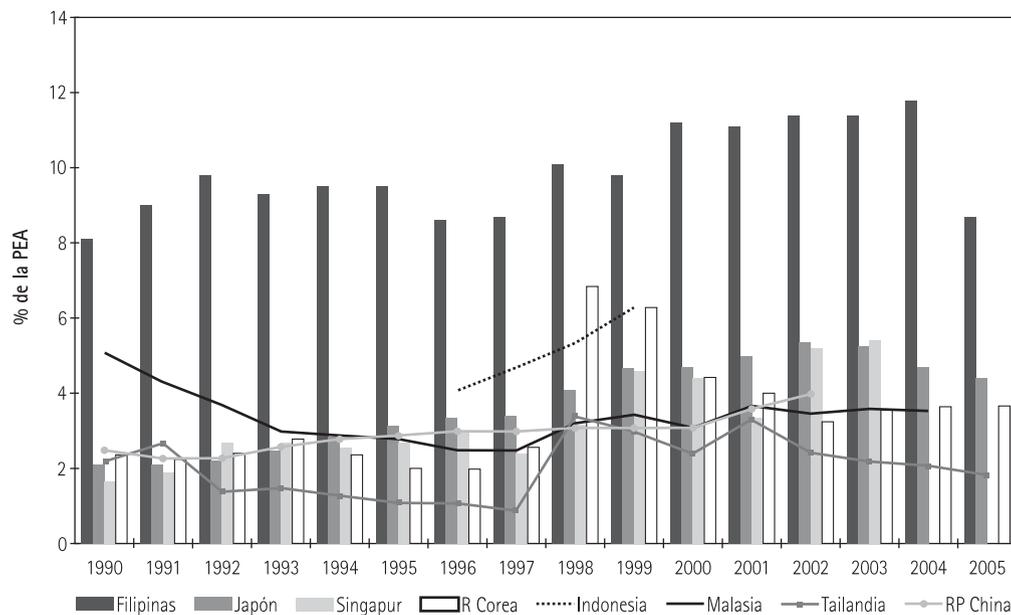
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
RP China	12.60	11.50	12.36	13.75	11.30	13.26	17.53	20.98	24.26	22.42	22.73	28.60	32.81	34.25	36.85
R de Corea	8.31	8.49	8.30	8.32	8.83	9.79	11.89	11.99	8.78	10.00	10.77	11.57	13.77	14.16	14.56
Indonesia	3.76	3.69	3.67	3.63	3.69	3.83	4.85	5.01	2.43	3.14	3.48	3.94	5.04	5.53	5.42
Tailandia	2.81	2.83	2.94	2.87	3.01	3.18	3.88	3.50	2.84	2.75	2.58	2.77	3.19	3.33	3.46
Singapur	1.21	1.24	1.31	1.34	1.47	1.59	1.97	2.22	2.09	1.85	1.95	2.06	2.23	2.16	2.30
Malasia	1.45	1.41	1.56	1.54	1.55	1.68	2.15	2.33	1.84	1.78	1.90	2.11	2.40	2.42	2.53
Filipinas	1.46	1.31	1.40	1.25	1.34	1.40	1.77	1.91	1.66	1.71	1.60	1.71	1.93	1.84	1.84

Durante los años posteriores a 1998, deberá notarse que sólo Tailandia, a partir de 2002, pudo alcanzar tasas de desempleo inferiores al 3% de la PEA. En el resto de los países, el desempleo superó ese fatídico límite, por sobre el cual el pleno empleo se desvanece.

La imposibilidad de retornar al pleno empleo refuerza el juicio formulado anteriormente sobre las dificultades para extender la base productiva y generar nuevos empleos en número suficiente para absorber completamente las nuevas generaciones de trabajadores asalariados que llegan al mercado laboral.

En esta esfera, las preguntas pertinentes se refieren a la capacidad de los gobiernos para disipar las tensiones políticas generadas por la insatisfacción social derivada, a su vez, de una diferenciación económica cada vez más marcada entre los diferentes grupos sociales integrantes de cada sociedad nacional asiática. En este rubro particular del desempleo, ni siquiera la economía china, con todo y su espectacular dinamismo, escapa a la pauta general.

Gráfica 6

**Tasas de desempleo**

## Tasas de desempleo

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Filipinas	8.1	9.0	9.8	9.3	9.5	9.5	8.6	8.7	10.1	9.8	11.2	11.1	11.4	11.4	11.8	8.7
Japón	2.1	2.1	2.2	2.5	2.9	3.2	3.4	3.4	4.1	4.7	4.7	5.0	5.4	5.3	4.7	4.4
Singapur	1.7	1.9	2.7	2.7	2.6	2.7	3.0	2.4	3.2	4.6	4.4	3.4	5.2	5.4		
R de Corea	2.4	2.3	2.4	2.8	2.4	2.0	2.0	2.6	6.8	6.3	4.4	4.0	3.3	3.6	3.7	3.7
Indonesia							4.1	4.7	5.3	6.3						
Malasia	5.1	4.3	3.7	3.0	2.9	2.8	2.5	2.5	3.2	3.5	3.1	3.7	3.5	3.6	3.6	
Tailandia	2.2	2.7	1.4	1.5	1.3	1.1	1.1	0.9	3.4	3.0	2.4	3.3	2.4	2.2	2.1	1.9
RP China	2.5	2.3	2.3	2.6	2.8	2.9	3.0	3.0	3.1	3.1	3.1	3.6	4.0			

## Conclusiones

El crecimiento vertiginoso de la economía china ha modificado el funcionamiento general de la economía regional del Pacífico asiático. De 1985 a 1996, se podría decir que la región se industrializó gracias a la explosión de la economía nipona; explosión que permitió la transferencia de capitales productivos nipones hacia países con menor grado de desarrollo y que fue replicada por las explosiones posteriores de las economías coreana y, en cierta medida, taiwanesa. En contraste, de 1999 en adelante, la economía regional experimentó una suerte de implosión centrada sobre la economía china; hacia ella fluyen ahora los recursos productivos de la región y del mundo entero, dificultando el crecimiento económico del resto de los países asiáticos y de todos los países en desarrollo.

En el pasado, el sureste de Asia era considerado como la base industrial de los países industrializados del este de Asia; ahora, China, en sí misma, ha desplazado al sureste de Asia para convertirse en la fábrica industrial de la economía global. Como se ha señalado, parecería que a los países en desarrollo no les queda otro camino que el de transitar hacia la economía de servicios; sin embargo cabe preguntarse si contarán con recursos financieros suficientes para emprender las reestructuraciones económicas necesarias o si la economía china no se les adelantará cancelando cualquier vía posible de desarrollo económico.

En este nuevo contexto, los países en desarrollo de la región parece que no tienen más opción que buscar mecanismos intergubernamentales de cooperación que les permitan obtener y garantizar concesiones económicas importantes de parte de los chinos. En todo caso, existen indicadores halagüeños de la voluntad china de poner en práctica una política exterior basada en la cooperación armónica y no en la imposición de intereses hegemónicos. Las relaciones de cooperación entre el gobierno de la RP China y los gobiernos de los países de la ANSEA apuntan en esa dirección: los chinos han firmado todos los documentos fundamentales de ANSEA y financian todo género de proyectos

de cooperación económica y técnica, exigiendo una sola cosa a cambio: el reconocimiento oficial de una sola China.

Queda por ver cómo se resolverá la problemática relación entre chinos y japoneses; para quien desee seguir esa problemática no deberá perder de vista el pacto nipo-estadounidense que sirve de telón de fondo a las relaciones chino-niponas.

En todo caso, en América Latina, las clases políticas y las burocracias no han entendido ni un ápice de la política exterior china y siguen percibiendo a la RP China como un país comunista con veleidades hegemónicas. Con ello, pierden no sólo un tiempo precioso sino la posibilidad de establecer alianzas estratégicas con el nuevo gigante económico, para preservar espacios económicos estratégicos. En el caso de América Latina, sería necesario sacudirse la influencia cultural anglosajona y los prejuicios subyacentes en ella para esforzarse en conocer la idiosincrasia china y evitar las experiencias del pasado: la *pax americana* ha sido vivida por el mundo como una imposición de la potencia vencedora de la segunda Guerra Mundial; ahora se tiene la oportunidad de participar activamente en la consolidación de una *pax sinica* y de evitar sufrirla de manera pasiva. Es tiempo, pues, de esforzarse en conocer a la nueva potencia.



Tercera sección  
**India: su camino de prosperidad**



## India, una historia de éxito

Laura Carballido Coria\*

Se vuelve cada vez más común encontrar en la prensa especializada y no especializada menciones al crecimiento económico alcanzado por India. En estas notas, uno comienza a asociar ciertas ideas con India: parques industriales de software, "India como oficina del mundo" con sus centros de atención al usuario e índices de crecimiento de hasta 8.6% que la han hecho aparecer dentro del grupo de economías emergentes integrado por Brasil, Rusia, India y China —los llamados BRICS. Este crecimiento se explica por algunas ventajas que India poseía desde su independencia en 1947 y, sobre todo, por dos series de reformas llevadas a cabo en las décadas de los ochenta y los noventa que generaron la apertura de la economía india. El objetivo de este texto será examinar la estrategia seguida por India para alcanzar este nivel de crecimiento, no sin olvidar señalar que todavía existe un tercio de la población viviendo bajo la línea de pobreza y al que es preciso incluir en este proceso.

### Economía planificada, 1947-1980

India, situada en el sur de Asia, obtuvo la independencia en 1947 y vio el establecimiento de la república en 1950 con la promulgación de la Constitución. La república se vio caracterizada desde el inicio por una centralización del poder, aunque siempre haya tenido que competir con los intereses variados y conflictivos de las economías regionales. El Estado indio se ha apegado a los ideales de democracia y de crecimiento económico planeado, aunque las reformas económicas de corte neoliberal —ahondaremos sobre esto más adelante— llevadas a cabo durante las décadas de los ochenta y los noventa hayan cambiado un tanto esta premisa (Jalal, 1995: 124).

Al momento de la independencia, el crecimiento anual era de 1%, la expectativa de vida de 32 años y 84% de la población era analfabeta (Chandra *et al.*, 2000: 15). La tarea a desempeñar por el Estado poscolonial se advertía difícil y, sin embargo, India poseía ciertas ventajas —algunas de ellas

---

\* Profesora-investigadora, Departamento de Estudios Internacionales del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, campus ciudad de México.

heredadas del sistema colonial—. Existía una estructura administrativa efectiva y un gobierno estable dominado por un partido político bien organizado, el Indian National Congress. Había una elite educada de dimensiones importantes (Jalal, 1995: 124; Hossain *et al.*, 1999: 6-7). Lo mismo que una clase empresarial indígena, caracterizada por un alto grado de concentración había formado conglomerados industriales. Familias como los Birlas, Tatas, Singhanias y Dalmia-Jains poseían intereses en áreas diversas: comercio, banca, transporte, industria...

Una ventaja más era el consenso acerca del tipo de desarrollo que habría de seguir: la autosuficiencia, la industrialización rápida basada en la sustitución de importaciones, el evitar el dominio del capital extranjero, las reformas agrarias que implicaban la eliminación de los *zamindares* o terratenientes, las reformas de tenencia, la introducción de cooperativas, especialmente de servicio (para *marketing* y crédito) y un desarrollo igualitario. Esto último es importante porque suponía que el modelo de crecimiento habría de ser reformista, pero debía poseer una orientación hacia el bienestar y una discriminación positiva —por un tiempo— en favor de las clases oprimidas, las castas registradas o *Scheduled Castes* y los grupos tribales. Y lo más importante, el Estado habría de jugar un papel central en la economía, no sólo como planificador, sino también como inversionista (Jaffrelot, 1997: 86-91).

En marzo de 1950, se estableció la Comisión Planificadora, con Jawaharlal Nehru, primer ministro (1947-1964), como jefe de la misma. Los objetivos eran alcanzar altas tasas de ahorro e implementar la inversión pública en tres áreas: infraestructura, industria y agricultura (Jalal, 1995: 127).

Si se realiza un balance de los cuatro primeros planes quinquenales (1950-1955, 1955-1960, 1960-1965, 1969-1973) se puede observar que la insistencia en no depender del exterior había llevado a fortalecer la industria nacional a través de la compra de tecnología y de bienes duraderos, sobre todo durante los primeros planes quinquenales (1951-1966); pero esto tuvo efectos adversos, pues estas compras no se repitieron y si bien el mercado vio entrar una serie de bienes "hechos en India", a largo plazo las plantas industriales envejecieron y los productos elaborados se caracterizaron por su baja calidad y su capacidad para competir sólo en un mercado protegido. Es decir, hubo una exageración en la protección a las industrias consideradas estratégicas (Jaffrelot, 1997: 110-111; Dhar, 2003: 146). La otra consecuencia notable de esta perspectiva económica fue que el sector de las exportaciones también se hizo a un lado y si en 1950 la India tenía 2% del comercio mundial, para 1980 éste había descendido a 0.5% (Jaffrelot, 1997: 110-111; S. S. Bhandhare en DeSouza, 2000: 81-84). Esto es parte probablemente del pesimismo en las exportaciones, que situaba a la India como incapaz de competir en el ámbito internacional. La otra exageración fue en el papel asumido por el sector público, que más que un motor del crecimiento se volvió un fin en sí mismo, absorbiendo en el proceso la mitad de la inversión industrial sin importar costos ni ganancias. Tal como menciona Dhar, si vemos la tasa de ganancia para 1990-1991 (medida por la proporción de ganancia neta y capital empleado), el porcentaje es de 2.3% para las 236 empresas públicas del gobierno central. Otro punto de error fue la revolución verde, que aunque aseguró la

autosuficiencia productiva en alimento gracias a obras de riego y cultivos de alto rendimiento, hizo que campesinos de mediano ingreso se acostumbraran a los subsidios, convirtiéndose en una carga para el presupuesto (Dhar, 2003: 147, 149).<sup>1</sup>

## Las reformas económicas

Para fines de la década de los setenta las críticas hacia el sistema económico imperante se multiplicaban y se vio la necesidad de introducir una serie de reformas un tanto limitadas durante 1980-1990, que culminaron en 1991 con el inicio de unas reformas realmente drásticas.<sup>2</sup> Y es que a finales de la década de los ochenta la situación económica se agravó. Las reformas fiscales se habían visto limitadas por el aumento en subsidios, las cargas administrativas y los fuertes gastos militares, producto de dos guerras con Pakistán (1965, 1971). El déficit presupuestario pasó de 6.3% del PIB en 1983-1984 a 8.4% en 1990-1991. Y la inflación aumentó de 5% de 1985-1986 a 17% durante 1991. Si acaso, un elemento positivo del periodo de emergencia es que se creó una reserva de alimento y una reserva de divisas extranjeras: 7 500 millones de rupias en 1970-1971 a 57 500 millones en términos nominales para 1975-1976 (Jalal, 1995: 137; S. S. Bhandare en DeSouza, 2000: 85).<sup>3</sup>

Para el periodo de 1980-1985 se promulgó el sexto plan, que contemplaba medidas destinadas a erradicar la pobreza y se produjo una primera liberalización del régimen de importaciones entre 1982-1983. Asimismo, existe una apertura hacia el capital extranjero, se importa equipo —para modernizar las fábricas envejecidas— y productos semiacabados. Además, se introduce una reforma fiscal de 1984 a 1987. Las reformas se traducen en un mayor crecimiento: de 5.5% entre 1981 y 1990, que supera al 3.3% anual que había caracterizado a India durante las tres décadas anteriores (Jaffrelot, 1997: 112-113).

En 1991, tras el ascenso del nuevo primer ministro Narasimha Rao comienzan las reformas más radicales. Narasimha Rao, un economista con experiencia toda vez que había ocupado varios cargos públicos —presidente del Banco de Reserva, vicepresidente de la Comisión para el Plan Quinquenal—, sube al poder. Rao enfrenta una situación económica deteriorada, que confronta con la experiencia de otros países asiáticos, lo mismo que con algunos errores de países del tercer mundo y comienza las reformas económicas profundas. Nombra a Manmohan Singh,<sup>4</sup> ex presidente del Banco de Reserva, como ministro de Finanzas y juntos diseñan un plan de reforma.

<sup>1</sup> Gracias a la revolución verde impulsada por Indira Gandhi se logró la autosuficiencia alimentaria, pero también se provocó un crecimiento regional desigual, pues pocos estados prosperaron como lo hizo Panjab.

<sup>2</sup> Tal como menciona Hossain *et al.* los dirigentes en el sur de Asia se dieron cuenta de las limitaciones del modelo de sustitución de importaciones e intentaron algunos procesos de liberalización, que sin embargo fueron episódicos y que fallaron por causas diversas. En India, por ejemplo, se cita la resistencia de la burocracia a los negocios y su preferencia por el socialismo de tipo suave implementado por Nehru (Hossain, 1999: 15).

<sup>3</sup> Indira Gandhi, primera ministra, impuso el estado de emergencia de 1975-1977.

<sup>4</sup> Manmohan Singh es el actual primer ministro de India, puesto que ocupa desde 2004.

Las tres palabras que describen el programa de reformas de la década de los noventa son, de acuerdo con Bhandare, liberalización, competitividad y globalización (Bhandare en DeSouza, 2000: 87), que apuntan hacia la desregulación de la economía y la reducción del sector público para animar a la inversión privada y lograr pasar de un modelo de sustitución de importaciones ineficiente y no competitivo a una estrategia de crecimiento orientada a exportaciones e importaciones.

Tomando la descripción hecha por S. S. Bhandare, podemos ver cómo las reformas se introdujeron en cuatro áreas: la liberalización industrial, la apertura del sector externo, la política fiscal y la liberalización del sector financiero.

Para lograr la liberalización industrial se introdujeron medidas tales como la eliminación de engorrosas licencias industriales —excepto en nueve industrias— y de leyes como la Monopolies and Restrictive Trade Practices (MRTP) Act y la Foreign Exchange Regulation Act (FERA) que obstaculizaban tanto la inversión nacional como la extranjera. Esta última en particular comenzó a participar gracias también a que se estableció la posibilidad de recibir inversión extranjera directa hasta por 51% en 51 industrias y hasta por 74% en nueve industrias específicas (S. S. Bhandare en DeSouza, 2000: 88).

En cuanto a la apertura del sector externo se decidió devaluar la rupia en 20% y pasar gradualmente a una tasa de cambio determinada por el mercado, para llegar a la convertibilidad total de la rupia en agosto de 2004. Se decidió también realizar una reducción en tarifas aduanales y favorecer una política de largo plazo de exportaciones e importaciones a través de la eliminación de restricciones cuantitativas y controles discrecionales, entre otros (S. S. Bhandare en DeSouza, 2000: 89).

Al mismo tiempo se procuró que estas políticas industriales y de comercio exterior estuvieran apoyadas por una política de inversión y una política fiscal adecuadas. Esto precisó una racionalización y simplificación del sistema fiscal y de medidas tales como una transición gradual hacia el impuesto valor agregado y hacia una reducción en el número de impuestos (S. S. Bhandare en DeSouza, 2000: 89).

Finalmente la liberalización del sector financiero tenía como propósitos la integración de los mercados monetarios y de moneda extranjera, el fortalecimiento del sistema bancario y la posibilidad de permitir el establecimiento de bancos privados y extranjeros, así como reformas profundas de mercados de capital (S. S. Bhandare en DeSouza, 2000: 90).

Es preciso entender estos cambios dentro de una nueva coyuntura política, marcada por la caída de la Unión Soviética, hasta entonces el principal socio comercial de India, lo cual la obligó a buscar otros socios dentro de la región. Aunado a esto, con el fin de la Guerra Fría terminaron las posturas en materia de política exterior adoptadas por India y un cierto alejamiento con Estados Unidos.

Ya para la década de los noventa, se ve una redirección de las relaciones India-Estados Unidos y una creciente necesidad de establecer organismos de cooperación dentro y fuera de la región. El primer esfuerzo importante provenía de la década anterior, con la formación de un organismo, la South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC) en 1985, destinado a promover tanto los intercambios económicos como los acuerdos políticos en el sur de Asia. Sin embargo, hasta nuestros

días la asociación no ha brindado los frutos que se esperaban. Buena parte del fracaso se debe a la suspicacia con que los gobiernos de la región ven a India. Con excepción de Bhután y las Maldivas, el resto de los países —Pakistán, Bangladesh, Nepal y Sri Lanka— encuentran en India una tendencia a la intrusión, producto de la participación india en numerosos conflictos durante las cinco últimas décadas;<sup>5</sup> pero también se debe a que con excepción de Nepal, los países del sur de Asia tienen a sus socios comerciales fuera de la región. De hecho, si en el ámbito comercial el organismo no ha logrado avances, en el político el resultado ha sido menor.<sup>6</sup>

Paralelo a este intento por establecer lazos dentro de la región, India había procurado un acercamiento con el sureste asiático denominado Look East Destiny. Esta política inicial fue consolidada por el primer ministro A. B. Vajpayee (1999-2004) y tuvo como principal logro la incorporación de India a la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ANSEA) en 1995 como *full dialogue partner*. Este interés se explica también a partir del marco de las reformas de 1991, pues de los crecientes contactos con ANSEA se esperaba un impulso para la expansión y modernización de la infraestructura, especialmente en comunicaciones, caminos, puertos y energía. En todas estas áreas era necesaria la atracción de inversión extranjera y la cooperación de países más avanzados de la ANSEA, como por ejemplo Singapur y Malasia.

## Resultados

Como resultado de las reformas económicas, India finalmente emprendió una fase de crecimiento importante. Así, durante la década de los ochenta, tras las primeras reformas se registró un crecimiento de 5.8%, con una caída para el periodo de 1991-1994 cuando el crecimiento experimentado fue de 3.9% para subir a 6.8% para 1995-1996. Y el crecimiento sectorial había hecho que para 1996, la agricultura representara 26.1%, la industria 31.7% y los servicios 42.2% del producto interno bruto (PIB) (Hossain, 1999: 28-29).

---

<sup>5</sup> Las relaciones entre India y Pakistán son por supuesto las más preocupantes, pues además de haber tenido tres conflictos armados —1947, 1956 y 1971—, constantemente sus relaciones se encuentran al borde del colapso. El periodo de distanciamiento más reciente fue el enfrentamiento de sus ejércitos ocurrido en 1999, aunque en 2004 y 2005 se esté registrando un acercamiento entre los dos gobiernos. La razón de las confrontaciones es el estatus de Cachemira, territorio que ambos países reclaman como propio. Sin embargo, las relaciones con Bangladesh por la frontera, los conflictos ocasionados por el régimen de frontera abierta que mantiene con Nepal y la intervención en el conflicto en Sri Lanka entre el gobierno y el movimiento guerrillero del Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE) son otros ejemplos de la intromisión/participación de India en conflictos en el sur de Asia.

<sup>6</sup> Después del golpe de Estado de Pervez Musharraf en Pakistán en 1999, la SAARC condenó la falta de democracia en Pakistán, pero la presión de Estados Unidos parece haber tenido mayor impacto sobre la decisión de Musharraf de convocar a elecciones de 2000 a 2001 —las primeras en el ámbito nacional y las segundas en el local. Este ejemplo que ilustra la incapacidad para ejercer presión real, se acentúa con la ausencia de acuerdos para resolver problemas apremiantes en la región, por ejemplo, el tema de la población inmigrante, legal e ilegal.

La mayor parte de los cambios introducidos por el gobierno se habían dirigido al sector industrial y de servicios. Aunque la liberalización de la economía no fue total, pues siguieron existiendo mecanismos reguladores. La legislación estableció regulaciones en sectores con alta inversión como los seguros, las telecomunicaciones y los mercados de capital, con el fin de promover la confianza del público y del inversionista.

No obstante, el gobierno de coalición —la United Progressive Alliance con el National Congress al frente de varios partidos— en el poder desde 2004 encabezado por Manmohan Singh, ha prometido que profundizará más con las reformas económicas. Para muchos sectores, la garantía que el gobierno ofrece para seguir en tal dirección es que, tal como mencionamos antes, el primer ministro, Manmohan Singh fue el ministro de Finanzas durante la administración de Narasimha Rao en la década de los noventa, y por tanto estuvo involucrado directamente en el programa de reformas más radicales.

Durante la década de los noventa, gracias al trabajo de varias compañías y a una clase empresarial india —a la que aludimos antes—, la industria del software, la farmacéutica y la biotecnológica comenzaron a crecer. Compañías como Wipro e Infosys en el campo del software, y Ranbaxy y Dr. Reddy's Labs en la farmacéutica hicieron que India cobrara presencia y generara interés en el mundo. Existen varias razones que explican esto. Una es que estas compañías no sólo produjeron ganancias importantes, sino que además se destacaron por su eficiencia. En un estudio realizado para evaluar el desempeño de compañías asiáticas, se encuestó a 2 500 ejecutivos y profesionistas de 12 países. En estas encuestas, 10 compañías indias figuraron entre las mejor calificadas, por encima de compañías chinas (Huang y Khanna, 2003).

Una segunda razón fue que la industria se vio estimulada por un incremento en el consumo —producto del surgimiento de una clase media con poder de compra— y en la inversión. La inversión se localizó en la industria y en la infraestructura, que para el año 2000 ya ascendía a más de 25 000 millones de dólares (S. S. Bhandare en DeSouza, 2000: 91, 92-93). Las industrias que recibieron inversión fueron energía, telecomunicaciones, metalurgia, refinerías de petróleo, cemento, fertilizantes, seguidos de bienes de capital, químicos y bienes de consumo (S. S. Bhandare en DeSouza, 2000: 96).

Asimismo, otro desarrollo importante fue la deslocalización de empleos del sector servicios, sobre todo por parte de compañías estadounidenses, y su envío a países donde los trabajadores reciben salarios menores que sus contrapartes en los países de origen. Los trabajos a desempeñar se ubican lo mismo en centros de diseño que en centros de atención telefónica al usuario. Detrás de la preferencia por India, que ocupa el primer lugar, se encuentra la existencia de una población joven, urbana, educada y con conocimiento del inglés que puede desempeñar estas labores por un costo menor para la compañía. A esto debe sumarse la elaboración de software de alta calidad, que es vendido a compañías extranjeras (Anderson y Cavanagh, 2004; Konana y Balasubramanian, 2002).

Sin embargo, los otros sectores de la economía no presentan un aspecto tan promisorio. Para empezar, India posee una variedad importante de recursos, aunque no siempre en abundancia; espe-

cialmente si se piensa en combustibles como petróleo, gas natural y en maderas, tierra cultivable y agua sus reservas no son muy grandes. La escasez de estos dos últimos recursos es particularmente grave si se considera que 60% de la población económicamente activa vive de la agricultura y que ésta contribuye con 25% del PIB (Banco Mundial, 2006; Shehzad, 2003). La mayor parte de los campesinos son pequeños propietarios o trabajan para otros, cultivando mayormente productos para consumo diario más que para consumo comercial, sin olvidar que India posee el mayor número de personas vinculadas a un lugar de trabajo por deudas y que un alto porcentaje de estos trabajadores se ubica en el sector rural. Aunque se han diseñado distintos programas de rehabilitación, éstos no han sido totalmente exitosos por la corrupción y la falta de participación de los mismos afectados en el diseño de dichos programas (Bales, 1999: 195-231).

El sector manufacturero también presenta problemas, pues India dio un salto de una economía con una fuerte orientación agrícola a una encaminada a los servicios, sin que la manufactura y la infraestructura recibieran el apoyo necesario. Tal como irónicamente señalan Konana y Balasubramanian, todavía hoy no es posible transportar bienes manufacturados por caminos virtuales (Konana y Balasubramanian, 2002). A esto debe agregarse, que la balanza comercial muestra un déficit y es que si bien las exportaciones han aumentado, las importaciones se han incrementado tanto por el consumo de la clase media como por las compras de petróleo (Bustelo, 2006).<sup>7</sup>

A pesar de estos inconvenientes, se habla cada vez más frecuentemente de la nueva potencia emergente asiática, cuyo ascenso se explica por el tamaño de su población, su posición estratégica, su capacidad nuclear, su sistema democrático (con algunas crisis temporales) y, particularmente, su crecimiento económico (Cohen, 2001: 90).

## El alcance de las reformas

Para entender las tareas y desafíos que India enfrenta en este momento, algunas derivadas de los alcances de las reformas económicas y otras del actual contexto político, examinaremos tres puntos ligados entre sí. El primero se refiere a las posibilidades —y las motivaciones— que ofrece la relación con el sureste asiático; el segundo, la competencia que China representa para India y el tercero, las limitantes del crecimiento económico actual.

India fue admitida como interlocutor de ANSEA en 1995 (China sería admitida dos años después) y a partir de ese momento ha tratado de ampliar los intercambios con los países del sureste asiático. Resultado de esto ha sido una serie de reuniones, entre ellas la cumbre entre India y ANSEA, celebrada en Phnom Penh en 2002 y tres Cumbres de Negocios (India-ASEAN Business Summit) —la primera celebrada en 2002, la segunda, en septiembre de 2003 y la tercera en 2004. Veamos los puntos prin-

---

<sup>7</sup> Estos indicadores que pudieran ser preocupantes, no lo son tanto pues India posee reservas importantes y estabilidad financiera.

cipales de estas reuniones. Durante la cumbre de 2002, India ofreció comenzar pláticas tendientes al establecimiento de un tratado de libre comercio para 2012. Y aunque todavía falta tiempo para concretar el tratado, en 2004 comenzaron a establecerse varios acuerdos bilaterales con países de la región.

Cabe añadir que es necesario analizar el elemento de complejidad que añade la influencia de China. En primer lugar llama la atención que el ofrecimiento de India se dio después de que China firmara un acuerdo para tener un tratado de libre comercio para 2010 —y de que Japón concluyera un acuerdo para tener relaciones económicas más cercanas (Yahya, 2003: 19). En segundo lugar, al mismo tiempo, para muchos hombres de negocios indios, los acuerdos con ANSEA supondrían a mediano plazo un puente hacia los intercambios con China. Tal como lo expresó Tarun Das, director general de la Confederación India de la Industria en 2002: "Businesses in South East Asia can act as excellent intermediaries with Chinese officials and businessmen for Indian companies" (Jagan, 2002).

Y en tercer lugar, muchos líderes del sureste asiático ven muy promisoría la incorporación de India a ANSEA, pues los países del sureste asiático esperan que India sirva de contrapeso a la influencia de naciones como China, Japón y Corea del Sur. Ésa es una de las razones por las que un país como Singapur se ha visto activamente involucrado en el cambio de estatus en la relación de India con ANSEA (Jagan, 2002). Sin embargo, varios de los asistentes a la segunda cumbre de negocios celebrada en septiembre de 2003 fueron menos optimistas y opinaron que a menos que se eliminaran algunos obstáculos a ciertas operaciones comerciales, estas cifras no serían alcanzadas. Esto apunta hacia uno de los problemas que India no ha resuelto completamente en este acercamiento con ANSEA y, en general, con otros posibles inversionistas: una reserva hacia la dependencia de mercados extranjeros y la existencia de controles estatales en ciertos sectores de la economía. Y es que a pesar de las reformas y la política actual —por ejemplo, el East Look Policy— todavía en muchos sectores se percibe a India como un país con muchas trabas institucionales.

El segundo punto es la competencia con China por obtener una mayor presencia económica en la región del sureste asiático y que forma parte de un proceso más amplio de rivalidad por convertirse en la potencia asiática predominante. Algunos estudiosos, entusiasmados por el rápido crecimiento indio y por la cantidad de empleos generados sobre todo en el sector servicios, han aventurado la posibilidad de que India sobrepase a China. Las razones que señalan son varias: una serie de empresas nativas, muchas de ellas con una gran tradición; compañías capaces de competir en el ámbito internacional y una diáspora no con tanto capital para inversión como la diáspora china, pero sí con capital intelectual; entre otras. Al mismo tiempo, no se han olvidado de mencionar como elementos en contra para India que su tasa de ahorro es menor y que recibe menos inversión extranjera directa (Huang y Khanna, 2003). Si bien recibir menos inversión extranjera pudiera suponer una menor dependencia del extranjero, también refleja elementos ya mencionados antes: la percepción de que existen trabas para que las inversiones fluyan y la inestabilidad política en la región.

En resumen, podríamos afirmar que las estrategias de crecimiento adoptadas por los dos países son distintas.<sup>8</sup> Y estas diferencias pueden resultar a favor de China, que tiene la presencia de capital extranjero gracias no sólo a la mano de obra barata, sino también a la inversión en la infraestructura. Por contraste, India ofrece mano de obra barata porque los salarios son bajos en general, más que por la provisión pública o por el desarrollo en infraestructura (Gosh, 2005: 2).

El tercer punto es el relativo a las perspectivas de sostener este crecimiento a mediano plazo y por la naturaleza desigual del mismo. India es descrita estos días como inmersa en un proceso que la está convirtiendo en una economía basada en el conocimiento y que la llevará a competir con China (arriba señalamos algunas de las ventajas que se aducen para India). Para sustentar esto, se aduce el hecho de que los servicios basados en la tecnología de la información están atrayendo lo mismo empleos, que generando exportaciones. Sin embargo, las posibilidades actuales de India no parecen tan halagüeñas si se piensa que es el sector servicios el beneficiado y no la economía general, además de que el primero representa menos del 10% del PIB y que los empleos generados se ubican principalmente en las ciudades y son ocupados por jóvenes con alto nivel educativo. Por contraste, los porcentajes de la población que sabe leer y escribir (sin que eso signifique que los años de escolaridad sean numerosos) y que tiene a la agricultura como ocupación son ambos de 60% (Konana y Balasubramanian, 2002; Konana, *et al.*, 2005). De forma que a menos que la tecnología de la información no comience a aplicarse en áreas distintas y que se proceda a fortalecer el sector manufacturero —algo que China sí ha estado realizando—,<sup>9</sup> la tasa de crecimiento anual seguirá traduciéndose en mejoría para un sector reducido de la población, principalmente urbano.

Parte de la explicación de estos tres puntos examinados en este apartado, tiene que ver con lo que algunos analistas como Subramanian Swamy han afirmado: las reformas de la década de los noventa fueron importantes, pero fallaron en algunas áreas.<sup>10</sup> En primer lugar, no lograron un progreso sustancial en reducir el déficit fiscal (para 2002, el déficit fiscal combinado era del

---

<sup>8</sup> "In the outside literature, these economies are often treated as broadly similar in terms of growth potential and other features, and this even infects some Indian analyses. But in fact, there are crucial differences between the two economies which render such similarities superficial, and which mean that individual policies cannot be taken out of context of one country and simply applied in the other to the same effect." Jayati Gosh. "Divergent Development Models" en *Frontline*, volumen 22, número 18, 2005. Recuperado el 1 marzo de 2006. <http://www.flonnet.com/f12218/stories/20050909003710900.htm>: 1.

<sup>9</sup> Dos elementos más que favorecen a China son que si bien depende de inversión extranjera directa, ésta proviene cada vez más en su mayoría de la diáspora china y de Hong Kong. En 2002, Taiwán y Macao contribuyeron con 53.9% de la inversión extranjera, por ejemplo. El otro es que China está enfatizando el aprendizaje del inglés, con lo cual India perdería la ventaja que hasta ahora le ha significado tener una mano de obra con dominio del inglés (Konana *et al.*, 2005)

<sup>10</sup> Swamy es ex ministro de Comercio en India bajo el gobierno del primer ministro Chandra Sekhar (1990-1991), periodo durante el cual preparó el proyecto de reformas económicas. Al subir al poder Narasimha Rao (1991-1996), formó parte del gabinete como jefe de la Comisión sobre Acuerdo General en Tarifas y Comercio.

10% del PIB). Las reformas fiscales favorecerían el ahorro y la inversión extranjera directa (IED). En segundo lugar, la distribución del crecimiento ha sido desigual: mientras que estados como Maharashtra han experimentado un gran crecimiento, Bihar continúa estancado. En tercer lugar, la tasa de inflación (como un indicador de estabilidad macroeconómica) no ha bajado tanto como se ha esperado (Swamy, 2002: 3-4).<sup>11</sup> Éste fue el resultado de que las reformas de la década de los noventa se hubieran encargado principalmente de mercados de producción, eliminando licencias industriales y barreras a la importación, entre otros temas. Pero descuidaron el mercado de trabajo, mercado de tierra y mercados de capital, además del renglón de recursos naturales y algunas instituciones. De allí que ya en 2002, él señalara la necesidad de una segunda generación de reformas que cubrirían el área de infraestructura en energía, trabajos de irrigación, transportación y telecomunicaciones, universidades y otras instituciones de enseñanza superior y la construcción de vivienda. En particular, señalaba como las dos cruciales las reformas de mercado laboral y el financiero (Swamy, 2002: 6). Además, y éste es un punto notable, señala que se necesita profundizar las reformas, pues las anteriores se enfocaron al gobierno central, pero descuidaron los gobiernos estatales y locales (Swamy, 2002: 6).

## Consideraciones finales

Actualmente, el gobierno indio en el poder, conformado por una coalición de partidos —la United Progressive Alliance (2004)— enfrenta el reto de hacer de este crecimiento un proceso más incluyente y sostenible a mediano plazo. Esta coalición tiene como partido principal al National Congress y logró derrotar a la National Democratic Alliance (1999-2004) poniendo en duda el crecimiento económico alcanzado hasta ese momento. Esta última coalición había escogido como lema de campaña "Shining India", aludiendo al desempeño económico favorable, pero la United Progressive Alliance respondió con el lema "For whom is India shining?", haciendo evidente las fallas en el combate a la pobreza. Al conocerse la victoria de la United Progressive Alliance, se designó a Manmohan Singh como primer ministro. La elección de Singh y no de la presidenta del partido del National Congress, Sonia Gandhi, obedeció a dos razones. Por un lado, el hecho de que Sonia Gandhi fuera de origen italiano —aunque nacionalizada india— y católica, generó críticas por parte del Bharatiya Janata Party, que encabezaba la alianza perdedora y se negaba a tener una primera ministra extranjera. Por el otro, el hecho de que Manmohan Singh hubiera sido ministro de Finanzas durante las reformas económicas de la década

---

<sup>11</sup> El Banco Mundial señala también como un tema importante en disparidad, la brecha entre los distintos estados de la Unión. No obstante, hay algunos autores, como Jayati Ghosh, que ubican esta diferencia en crecimiento más como una cuestión de desigualdad vertical (clase y casta) y señala la diferencia espacial más como una característica de China, que de India. Banco Mundial, "India Country Brief", 2006. Recuperado el 1 marzo de 2006: [www.worldbank.org.in/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/SOUTHASIAEXT/INDIA](http://www.worldbank.org.in/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/SOUTHASIAEXT/INDIA). Jayati Gosh. "Divergent Development Models" en *Frontline*, volumen 22, núm. 18, 2005. Recuperado el 1 marzo de 2006. <http://www.flonnet.com/f12218/stories/20050909003710900.htm>

de los noventa y que por lo tanto garantizara, a los ojos de empresas extranjeras, la continuidad en el liberalismo económico.

Por un lado, como respuesta a las críticas de posibles inversionistas y de economistas como el antes mencionado Subramanian Swamy, recientemente ha habido una serie de reformas. En 2005 se liberalizó la aviación civil, telecomunicaciones y el sector de la construcción, aunque se detuvo el proceso de privatización de industrias, debido a la oposición presentada en parte de la sociedad (CIA *WorldFactBook*, 2006). En proceso se encuentran la introducción del impuesto al valor agregado (VAT, por sus siglas en inglés) y el otorgamiento de incentivos a los estados que reestructuren su deuda (Banco Mundial, 2006).

Por otro lado, la falta de mayor equidad que debe resolverse pronto y es percibida por la población y expresada en su apoyo a la United Progressive Alliance es compartida por varios de los estudios arriba citados y por organismos tales como la Organización de las Naciones Unidas. Tal como señala el Reporte sobre Desarrollo Humano de la ONU, India constituye un caso exitoso de globalización, que no tiene como contraparte la mejora económica de la población. India es el segundo país más poblado del mundo con 1 100 millones de personas (ONU, 2005). En términos sociales, India tiene indicadores que muestran rezagos importantes en pobreza, analfabetismo y mortalidad. Por ejemplo, cuenta con una tasa de mortalidad de 8.62 por 1 000 personas, una tasa de mortalidad infantil de 61.47 por cada 1 000 nacimientos y 52% de alfabetización (CIA, *WorldFactBook*, 2006).

A esta perspectiva debe añadirse el hecho de que las mujeres, las castas bajas y las minorías constituyen sectores especialmente vulnerables donde éstas y otras cifras se disparan. Por ejemplo, en mortalidad infantil, dentro del grupo de 1-5 años de edad, las mujeres tienen 50% más de probabilidades de morir. Otro ejemplo es la muerte anual de 82 000 niños en las áreas rurales de Maharashtra, de lo cuales 23 500 se ubican en áreas tribales y 56 000 en zonas pobres urbanas (Lyla Bavadam, *Dying Young*) y la alta incidencia de enfermos de sida en estados del sur y oeste de India: Andhra Pradesh, Tamil Nadu y Maharashtra (Naciones Unidas, *Human Report Development*: 22, 43).

La pregunta que surge ante estas cifras es si existe una posibilidad de cerrar la brecha entre las precarias condiciones en que vive parte importante de la población india y la pujante clase media, tomando como base el crecimiento experimentado hasta ahora. Y es que aunque el crecimiento ha comenzado a "derramarse" hacia abajo e incluso en la ciudad perdida más grande de Asia, Dharavi, situada en Mumbai, ya se aprecian signos de crecimiento —se está registrando una demanda de productos hechos a mano como ollas de barro y prendas de vestir—, sus habitantes están lejos de los estándares de vida de la clase media (Vaswani, 2006).

Es preciso que el gobierno indio lleve a cabo una reforma educativa a nivel universitario de forma que se siga generando una mano de obra calificada, que invierta en infraestructura y que anime a que los usos de la tecnología de la información sean aplicados a otros sectores para elevar su productividad. De esta forma se aprovecharía que India tendrá una población joven, de 29 años en promedio para 2020 como resultado de una tasa de natalidad elevada (1.5% en 2002-2004),

que entrará en el mercado de trabajo y que, además de generar ahorro privado y consumo interno, reducirá el porcentaje de dependientes económicos (Bustelo, 2006; Chandrasekhar, 2006). Estas medidas garantizarían no sólo el ritmo de crecimiento a mediano plazo, sino una mayor equidad en los resultados mismos.

Si se aplican estas medidas, es posible que India consiga conjugar la liberalización de la economía con una política social necesaria, haciendo de esto un proyecto de Estado y no una estrategia para conservar el poder. De esta forma, los logros obtenidos hasta ahora en el sector de servicios, en términos de inversión y éxito económico, se extenderán a otros sectores.

## Bibliografía

- Anderson, Sarah, y John Cavanagh, 2004, "Deslocalización: una agenda de políticas públicas" en John Gershman, (ed.), ed. *Foreign Policy in Focus*, volumen 9, número 2. Recuperado en abril de 2004, [www.fpiif.org/itesm-ccm](http://www.fpiif.org/itesm-ccm), p. 19, 13/05/2006.
- "ASEAN and India committed to enhance trade and investments", 2003, en *Bernama*, Kuala Lumpur, 10 de septiembre. Recuperado el 20 de septiembre de 2003, *Proquest Database*: 1.
- Bustelo, Pablo, 2006, "India: ¿es sostenible el auge económico reciente? (ARI). Análisis del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. Recuperado el 17 de febrero de 2006, <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis>.
- CIA World Fact Book, 2005, Recuperado el 1 de agosto de 2005, <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/in.html#Econ>.
- , 2006, Recuperado el 1 de marzo de 2006, <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/in.html#Econ>.
- Cohen, Stephen P., 2001, "India Rising", en James J. K. Norton (ed.), *India and South Asia*. Guilford, Connecticut, McGraw-Hill/Dushkin Company, pp. 90-97.
- Chandra, Bipan, et al., 2000, *India After Independence 1947-2000*, Nueva Delhi, Penguin Books.
- Chandrasekhar, C. P. "Does Demography Advantage India?" *Frontline*, volumen 23, Nueva Delhi, 2006, Recuperado el 1 de marzo de 2006, <http://www.flonnet.com/f12301/stories/20060127004010500.htm>.
- Dhar, P. N., 2003, *The Evolution of Economic Policy in India*, Nueva Delhi, Oxford University Press.
- DeSouza, Peter Ronald (ed.), 2000, *Contemporary India-transitions*. Nueva Delhi, Fundação Oriente y Sage Publications.
- Gosh, Jayati. "Divergent Development Models" en *Frontline*, volumen 22, núm. 18, 2005. Recuperado el 1 marzo de 2006. <http://www.flonnet.com/f12218/stories/20050909003710900.htm>.
- Hossain, Moazzem, et al., 1999, *South Asian Economic Development. Transformation, opportunities and challenges*, Londres, Routledge.
- Huang, Yasheng, y Tarun Khanna, 2003, "Can India Overtake China", *Foreign Policy*, julio/agosto, Washington. Recuperado el 20 de septiembre de 2003, <http://www.foreignpolicy.com/story/.php?storyID=13774>.

- "India offers ASEAN huge opportunities", 2003, en *Business Times*, Kuala Lumpur, 13 de septiembre. Recuperado el 20 de septiembre de 2003, Proquest Database.
- "India. The Ploughman's Lunch", en Bales, Kevin, *Disposable People. New Slavery in the Global Economy*, Berkeley, University of California Press, 1999: 195-231.
- Jaffrelot, Christophe, 1997, *L'Inde Contemporaine. De 1950 à nos jours. ¿Paris?*, Fayard.
- Jagan, Larry, 2002, "India's Asian breakthrough", en *BBC News*, 8 de noviembre. Recuperado el 20 de septiembre de 2003, [http://news.bbc.co.uk/2/hi/south\\_asia/2422805.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/2422805.stm).
- Jalal, Ayesha, 1995, *Democracy and Authoritarianism in South Asia*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Konana, Prabhudev, et al., 2005, "Advantage China", *Frontline*, volumen 22, Nueva Delhi. Recuperado el 29 de junio de 2005, <http://www.flonnet.com/fl2206/stories/20050325003600400.htm>.
- Konana, Prabhudev, y Shridhar Balasubramanian, 2002, "India as a Knowledge Economy: Aspirations versus Reality", *Frontline*, volumen 19, Nueva Delhi. Recuperado el 29 de junio de 2005, <http://www.flonnet.com/fl1902/19020650.htm>.
- "NCMP rethoric, neo-liberal path", 2005, *Frontline*, volumen 22, Nueva Delhi. Recuperado el 29 de junio de 2005, <http://www.flonnet.com/fl2206/stories/20050325002103100.htm>.
- Narayan, N. S. S. (ed.), 2001, *Economic Policy and State Intervention. Selected Papers of T. N. Srinivasan*, Nueva Delhi, Oxford University Press.
- Organización de Naciones Unidas. *Human Development Report. International Cooperation at a Crossroads: Aid, Trade and Security in an Unequal World*. Recuperado el 20 de septiembre de 2005, <http://hdr.undp.org/reports/global/2005/>.
- Patnaik, Prabhat, y C. P. Chandrasekhar, 1998, "India: dirigisme, structural adjustment, and the radical alternative", en Dean Baker (ed.) et al. 1998, *Globalization and Progressive Economic Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 67-91.
- Singh, Manmohan, 2004, "PM's Address at Third India-ASEAN Business Summit", en *India News November 2004*. Recuperado el 1 de agosto de 2005, <http://www.embassyofindia.com/IndiaNewsNovember2004/page4.html>.
- Swamy, Subramanian, "Assessing India's Economic Reforms" *Frontline*, volumen 19, Nueva Delhi, 2002, recuperado el 1 de marzo de 2006, <http://www.flonnet.com/fl1902/19020610.htm>.
- Yahya, Faizal, 2003, "India and Southeast Asia: Revisited", en *Contemporary Southeast Asia*. Singapur, abril, volumen 25, núm. 1, 19. Recuperado en abril de 2004, <http://0-proquest.umi.com.millennium.itesm.mx:80/pqdlink?did=350781911&tsid=1&Fmt=4&clientId=23693&RQT=309&VName=PQD>.
- Vaswani, Karishma. "Growth gives hope to India's poor", en *BBCnews*, 18 abril de 2006. Recuperado el 18 de abril de 2006. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/4918582.stm>.
- World Bank, "India Country Brief", 2006, Recuperado el 1 marzo de 2006, [www.worldbank.org.in/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/SOUTHASIAEXT/INDIA](http://www.worldbank.org.in/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/SOUTHASIAEXT/INDIA).



**India en el nuevo milenio.**  
**La planeación y el desarrollo social y económico**  
*Benjamín Preciado Solís\**

En las dos últimas décadas India se ha convertido en una de las economías de mayor crecimiento en el mundo y en los últimos años se ha denominado a este fenómeno "el milagro indio". En la actualidad es la cuarta economía mundial y mantiene sus ritmos de crecimiento atrayendo cada vez más las inversiones y diversificando su actividad económica. Es importante señalar que todo esto lo ha logrado mediante un riguroso ejercicio de la planeación económica. Desde su independencia hace casi 60 años, la India ha trabajado siguiendo los lineamientos de planes quinquenales cuidadosamente elaborados en los cuales se ha fijado metas específicas y estrategias y mecanismos para alcanzarlas. Aún más importante es señalar que el punto focal de estos planes económicos ha sido el desarrollo social, el mejoramiento de la población y el beneficio de las mayorías. En el décimo Plan quinquenal 2002-2007 se vuelve a remarcar este propósito de desarrollo social. Enseguida presentamos los principales planteamientos por sectores que incluye el décimo plan.

1. *Agricultura y tenencia de la tierra.* La política agrícola en los noventa fue la de lograr un incremento en la producción mediante subsidios en la electricidad, el agua y los fertilizantes, y mediante el aumento a los precios de garantía, más que por el crecimiento de nuevos recursos en irrigación, energía e infraestructura rural.

Esta estrategia tiende a agotarse y no ha contribuido a mejorar la distribución del ingreso en las áreas rurales. Tanto el agua como la tierra cultivable son factores que pueden aminorar el crecimiento de la producción agrícola. Es necesario hacer el mayor esfuerzo para volver productiva la tierra no cultivada ya sea en la agricultura o la silvicultura. El área más importante es el incremento en las cosechas y aquí la disponibilidad de agua se vuelve crucial. La inversión pública en irrigación debe aumentarse significativamente, así como los programas para el control y la distribución del agua. La disparidad en el desarrollo económico entre las áreas urbanas y las rurales puede disminuir dramáticamente mediante la construcción de carreteras

---

\* El Colegio de México.

rurales que interconecten los diversos distritos y regiones. El gobierno federal hará grandes inversiones en la construcción de una red de carreteras rurales. El desarrollo y la diseminación de tecnologías agrícolas también contribuye de manera importante al desarrollo del campo. Se debe aumentar el apoyo a la investigación, el desarrollo de la tecnología y la extensión de servicios en el campo. En los años recientes la inversión pública en la agricultura ha bajado, la inversión privada se ha concentrado en la producción de alto rendimiento económico y esto ha ocasionado una disparidad en el desarrollo rural la inversión pública debe dirigirse mayormente a los pequeños agricultores que tienen una tasa de rendimiento más alta. Debe favorecerse una diversificación de los cultivos tanto por regiones como por periodos. La inversión en el campo se orientará también a la ganadería mayor y menor, la industria lechera y la avicultura. Los recursos para la inversión en irrigación, energía y caminos aumentarán reduciendo los subsidios a los fertilizantes, el agua y la electricidad.

2. *Programas de combate a la pobreza.* Los programas de combate a la pobreza han tenido un éxito parcial, pues el número de pobres ha disminuido, pero no lo suficiente. La desviación de recursos y la corrupción impiden la plena eficacia de esos programas. Los pobres no sólo se deben beneficiar del crecimiento general sino que deben contribuir al crecimiento. Se dará particular atención a mejorar la economía de los cultivadores pequeños y marginales, los artesanos, los trabajadores no calificados, etc. El gobierno federal dará énfasis al desarrollo de pequeñas industrias y talleres rurales que generen ingresos no agrícolas en las áreas rurales.
3. *Distribución de alimentos y seguridad alimentaria.* A pesar del incremento en el subsidio anual a los alimentos de 24 500 millones de rupias en 1990-1991 a 130 000 millones en 2000-2001, no han disminuido los niveles de desnutrición en los estados más pobres como UP, Bihar y Assam. En el ámbito nacional hay desvíos de 36% en trigo, 31% en arroz y 23% en azúcar en el sistema de subsidios. Se propone reducir las reservas de alimentos a la mitad y usarlas para disminuir la desnutrición sin afectar a los agricultores. Se tendrá que hacer una legislación de emergencia temporal que elimine los controles al movimiento de granos y azúcar entre los estados, que prohíba los monopolios de compra y que elimine los controles a todas las industrias agrícolas y de procesamiento de alimentos incluyendo el azúcar, sus derivados y la leche. Asimismo, se deberán suprimir las restricciones a la exportación de productos agrícolas y a las nuevas plantas de procesamiento lácteo, y permitir el mercado de futuros de todos los productos agrícolas y el financiamiento y crédito a las actividades agrícolas. Estas medidas no requieren de inversión pública masiva y al mismo tiempo ayudan a generar mayores ingresos en la agricultura. Se dará un ahorro sustancial en el subsidio a los alimentos que se utilizará para transferencias directas a los más pobres y para mejorar el acceso al agua y la productividad agrícola en las zonas más pobres.
4. *Bosques y desarrollo forestal.* Los bosques representan 23% del área del país, pero 41% está dañado y no puede contribuir a la sustentabilidad ambiental ni a la demanda de productos

forestales. El gobierno tomará medidas para favorecer el uso de los recursos forestales por los habitantes de las áreas mismas reduciendo los controles y proporcionando incentivos para una utilización económica sustentable y cuidadosa del medio ambiente.

5. *Políticas industriales. Política laboral.* El sector industrial tendrá que crecer 10% para alcanzar la meta del décimo Plan de 8% de crecimiento nacional. Esto representa una aceleración desde 7% alcanzado durante el periodo de los dos planes anteriores. La industria tendrá que enfrentar una competencia internacional más fuerte y el peso del sector público deberá disminuir. Los impuestos a la importación se han reducido desde casi 90% al inicio de las reformas económicas hasta 34% en 2001-2002, pero esto es todavía tres veces mayor que en el sureste de Asia. Los impuestos y las restricciones a la importación se reducirán todavía más en los próximos años. La liberalización de controles fiscales y financieros a la actividad industrial mediana y pequeña tanto en el ámbito federal como en el estatal incrementarán la productividad y la competitividad. Las leyes laborales deben reformarse para permitir un crecimiento de la actividad industrial sin disminuir los ingresos ni la seguridad social de los trabajadores.
6. *Ciencia y tecnología.* Se dará mayor impulso a la inversión en investigación y aplicación de ciencia y tecnología en la producción de energía, el transporte, las comunicaciones y la vivienda además de la que ya se realiza en informática y biotecnología. Se integrarán y articularán la investigación y la aplicación de CyT con los programas y políticas económicos de energía, de medio ambiente y de otros sectores socioeconómicos.
7. *Infraestructura social: educación; salud; nutrición; agua para el campo.* **Educación.** Ésta todavía necesita una mayor atención y asignación de recursos. De 200 millones de niños entre los seis y los 14 años de edad sólo 120 millones acuden a la escuela y la asistencia a clases en el nivel primario es de 66% de la matrícula. Se deberá lograr la universalización de la educación primaria y la mejora radical de la infraestructura escolar. Es preciso alcanzar la meta de un maestro por cada 40 niños de primaria y una escuela dentro de un radio de un kilómetro de cada hogar, libros de texto gratuitos y oportunidades de educación no formal y alternativa para niños que no asisten a la escuela en las áreas más pobres. El control sobre las escuelas y los maestros debe transferirse a los gobiernos locales. Se llenarán las plazas vacantes de maestros y se les capacitará en el uso de tecnologías en informática que se deberán hacer accesibles a todas las escuelas. Se mantendrá y aumentará el apoyo a la educación superior. **Salud.** Construcción y equipamiento de clínicas y hospitales, especialmente en las regiones más desfavorecidas. Formación y entrenamiento de personal médico de todos los niveles y asignación a las zonas más necesitadas. **Nutrición.** Facilitar el acceso a los alimentos básicos para la población más necesitada y mejorar la vigilancia y el cuidado de los grupos más vulnerables incluyendo el cuidado prenatal y la crianza en los primeros años de vida. **Agua para el campo.** Aunque el Ministerio de Desarrollo Rural dice que 95% de las aldeas cuentan con agua potable, reportes independientes hablan de escasez en casi la mitad de las aldeas del país. Las medidas para

cobrar más cara el agua y así contribuir a la inversión no han podido aplicarse por la oposición generalizada de la población y los gobiernos locales.

8. *Infraestructura económica: electricidad, carbón, hidrocarburos, energía no convencional, ferrocarriles, carreteras, puertos, telecomunicaciones.* **Electricidad.** Reformas al sector eléctrico. Es preciso racionalizar las tarifas y despolitizar su implementación. Los consumidores en general deberían pagar los subsidios a ciertas categorías de consumo mediante un impuesto especial al uso de electricidad; los ingresos generados por éste se aplicarían a sectores seleccionados. Se requiere separar como actividades distintas la generación, la transmisión y la distribución que pueden ser corporatizadas en compañías independientes y eventualmente privatizadas. Debe darse prioridad a las reformas en la distribución. Consumidores mayoristas deben tener acceso directo a los productores pagando a las compañías de transmisión y distribución. Es necesario planear una expansión de la producción de electricidad en plantas de energía nuclear. **Carbón.** La producción y minería de carbón está en manos del Estado, pero requiere de inversión privada para crecer y mantenerse. Deberán hacerse reformas constitucionales para permitir la inversión privada y atraer la inversión. **Hidrocarburos.** India no posee yacimientos petrolíferos suficientes, importa 70% de su consumo. Restricciones administrativas arbitrarias al consumo y la importación de productos de petróleo no son la solución al incremento de la producción y pueden afectar al desarrollo económico del país. La completa desregulación de los precios y la operación de un mercado eficiente en el sector petrolero requiere el establecimiento de regulaciones prudentes por una autoridad estatutaria. La implementación de mecanismos regulatorios debe acelerarse. Al mismo tiempo es necesario ganar seguridad en el acceso a los recursos petroleros mediante el almacenamiento estratégico del crudo y de los productos petroleros, además de promover la diversificación de las importaciones y la inversión en compañías petroleras en el extranjero. **Energía no convencional.** En la actualidad el uso de las fuentes de energía no convencional tales como la solar, la eólica, la biomasa y la hidroeléctrica pequeña es de cerca del 3% del total de la capacidad generadora de energía. Es necesaria una política para impulsar la inversión privada, el desarrollo y la promoción en este sector. **Ferrocarriles.** Este medio ha sido la base para el transporte y el desarrollo económico del país; aunque en los últimos años ha perdido importancia frente al desarrollo de las carreteras, esto no ha sido benéfico del todo por lo que hay que regresar a una mayor inversión en los ferrocarriles, sobre todo es necesario revisar la política de tarifas que castiga al movimiento de carga para subsidiar el tráfico de pasajeros. Se requiere volver más eficiente la administración de las empresas ferrocarrileras. Es precisa una reestructuración completa del sistema de ferrocarriles, incluyendo el pago de pensiones. **Carreteras.** La red carretera de la India no alcanza los requerimientos del rápido crecimiento de la economía. Es urgente enfrentar las deficiencias de la red, más que el crecimiento del kilometraje. La inversión privada debe estimularse e incrementarse la participación de cooperativas y corporaciones. **Puertos.** La estructura administrativa de los

puertos hace que existan retrasos en los embarques provocando un freno a las exportaciones. Son indispensables reformas radicales en esta área para estimular la inversión privada. **Telecomunicaciones.** Este sector se ha vuelto especialmente importante en los últimos años debido al enorme crecimiento de la tecnología de la información y a su impacto potencial sobre el resto de la economía. India cuenta con una ventaja comparativa en la tecnología informática y en la prestación de servicios informáticos, los cuales dependen en gran medida de una infraestructura para telecomunicaciones de alta calidad. Las telecomunicaciones también son extremadamente importantes para un alto rango de actividades rurales y esta relevancia se incrementará con el proceso de diversificación de la economía rural. Es necesario abrir la telefonía por internet debido a sus ventajas tecnológicas y de costo. Se requiere una reforma a las tarifas con el propósito de tener precios basados en los costos, transparencia y una mejor orientación de los subsidios.

## India y México. Planeación y logros

No cabe duda de que los logros económicos y sociales de la India se han conseguido gracias a un riguroso ejercicio de la planeación diseñada, promovida, apoyada y organizada por el Estado. El establecimiento de la Comisión Nacional de Planeación desde el inicio de la República ha significado que las políticas públicas han sido dirigidas eficientemente a la consecución de metas específicas en los diversos sectores de la vida nacional.

Al inicio de su fase independiente y su existencia como República democrática, la India enfrentaba problemas gravísimos en lo social, político y económico, que llegaban a amenazar su viabilidad como un Estado nacional independiente y unido. El establecimiento de la Comisión Nacional de Planeación significó la voluntad del gobierno para estudiar responsablemente los problemas nacionales, las carencias y obstáculos a un desarrollo pleno en lo social y lo económico. Se reunieron comités de expertos en cada una de las áreas y se les pidió elaborar diagnósticos y recomendaciones específicas. Estos documentos previos fueron reunidos y estudiados por comités de planeación y programación que finalmente elaboraron un Plan Quinquenal Nacional, con metas y programas obligatorios para todos los organismos estatales y programas de apoyos e incentivos a las actividades de la iniciativa privada que contribuyeran al cumplimiento del plan nacional.

Durante más de 50 años la República india ha seguido esta política de planeación pública, social y económica, logrando superar las profundas carencias que enfrentaba e ingresar finalmente a la etapa del desarrollo, tal como lo demuestran las cifras de la actividad económica y los indicadores sociales.

Durante décadas el crecimiento económico del país ha sido superior a 7% anual. Hoy día es la cuarta economía mundial y su ritmo de crecimiento económico, aunado a la magnitud de su población la han convertido en un fenómeno que es seguido y estudiado por teóricos y economistas de todo el mundo.

El gasto anual en salud de 6.1% del PNB y de 4.1% en educación muestran cómo la inversión en políticas sociales da rendimientos altos en desarrollo y crecimiento económicos.

En contraste, la economía de México lleva décadas sin alcanzar un crecimiento suficiente para cubrir las necesidades básicas de la población. El desempleo creciente hace que cada año cerca de un millón de ciudadanos abandonen el país en busca de oportunidades que no encuentran aquí. Las políticas sociales y económicas, sobre todo en los últimos dos sexenios, van diametralmente opuestas a lo realizado en la India. El gasto en salud y educación no alcanza los niveles recomendados internacionalmente. La planeación económica ha sido abandonada con los resultados que están a la vista. Si repasamos los rubros tocados por el 10o. Plan Nacional de la India y lo comparamos con las acciones realizadas en México, vemos por qué razón India ha logrado los niveles de crecimiento que tiene y México ha caído en la situación en que se encuentra. Hay que señalar aquí lo que es de todos conocido: México es un país rico, lleno de recursos naturales y humanos, las carencias que enfrentamos son producto de la mala planeación o de la ausencia de planeación y de políticas económicas que privilegian las ganancias de los grandes consorcios financieros nacionales e internacionales por encima de los intereses reales de la nación: el crecimiento social y económico para la mayoría de los ciudadanos.

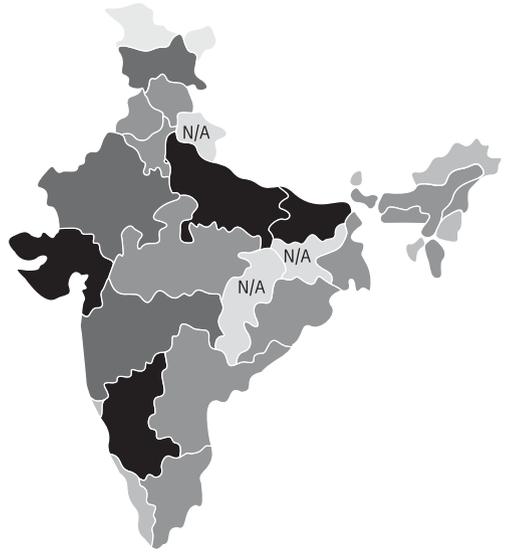
### India en cifras

Superficie:	3 287 263 km <sup>2</sup>
Superficie cultivable:	54%
Población:	1 095 millones
Habitantes por km <sup>2</sup> :	324
Crecimiento anual de la población (2000-2005):	1.55%
Población de menos de 15 años:	32.1%
Población de más de 60 años:	7.9%
Población urbana:	28.3%
Esperanza de vida:	hombres 63.2 años, mujeres 66.7 años
Alfabetización adulta:	61.3%
• PNB paridad de mercado	754 800 millones
• PNB paridad de compra	3 746 000 billones

India en el nuevo milenio



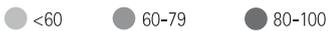
PIB per cápita por estado, 2001. \$



Gasto anual en salud por estado, 1999-2000. \$



Alfabetización por estado, 2001  
Porcentaje de población



Número de personas por km<sup>2</sup>, 2001



### Orígenes del PNB

Agricultura:	22%
Industria:	27%
Servicios:	51%

### Componentes del PNB

Consumo privado:	61.6%
Consumo público:	10.6%
Inversión:	24.8%
Exportaciones:	19.1%
Importaciones:	-16.3%

• PNB pp paridad de mercado:	689
• PNB pp paridad de compra:	3 419
• Tasa de cambio:	44.1 rupias por dólar
• Crecimiento real del PNB:	6.6
• Crecimiento real de la demanda doméstica:	6.8
• Inflación:	4.0

### Estructura del empleo

Agricultura:	60%
Industria:	17%
Servicios:	23%
Desempleo:	11.6%

### Salud y educación

Gasto en salud:	6.1% del PNB
Doctores por 1 000 habitantes:	0.5
Camas de hospital por 1 000 habitantes:	1.5
Acceso al agua potable:	86% de la población

**Gasto en educación: 4.1% del PNB**

Matrícula

Primaria:	99%
Secundaria:	53%
Terciaria:	11%

- Es la doceava economía en el mundo en precios nominales, la cuarta en paridad de compra.
- Tasa máxima de impuestos para particulares y empresas: 30%. Para empresas extranjeras: 40%, más 2% para educación para nacionales y extranjeros y 10% sobre ganancias distribuidas.
- Déficit comercial: 8 900 millones en 2003. 17 500 millones en 2004
- Aunque las exportaciones crecieron 31.3% hasta alcanzar 78 000 millones, las importaciones subieron 40% hasta llegar a 95 500 millones debido principalmente a los altos precios del petróleo y a la demanda de partes industriales y bienes de consumo.
- Estados Unidos de América es el principal socio comercial.
- China se ha convertido en el segundo comprador de productos indios.

Principales exportaciones	% del total
Productos industriales	20.1
Piedras y joyería	17.5
Textiles y ropa	16.3

**Principales importaciones**

Petróleo y productos petroleros	30.4
Bienes de capital	10.0
Productos electrónicos	9.3

**Principales mercados**

Estados Unidos de América	19.8
China	8.3
Unión Europea	8.0
Reino Unido	5.1
Hong Kong	4.6



**Principales proveedores**

Estados Unidos de América	6.9
China	6.0
Bélgica-Luxemburgo	6.0
Singapur	4.7
Australia	4.5

La Economist Intelligence Unit ha revisado sus previsiones de un crecimiento real del PNB a 8% (previamente 7.8%) en 2005-2006 y a 7.2% (previamente 7%) en 2006-2007.

**Recomendaciones para el caso de México**

En México se debería seguir el ejemplo de la India en cuanto a estricta planeación económica, fijación de metas en cada uno de los sectores e implementación de políticas y estrategias para el logro de esas metas. Ante todo es necesario no perder de vista que el desarrollo económico no es tal si no se traduce en un mejoramiento de los niveles de vida de la población en todos los órdenes.



Cuarta sección  
**Japón: las claves de su "milagro"**



## **La experiencia de desarrollo del Japón en la posguerra. Relevancia para México**

*Melba E. Falck Reyes\**

La estrategia de crecimiento económico aplicada por los países del Pacífico asiático en las últimas dos décadas, convirtió a esta región en la más dinámica del mundo, lo que les permitió a las economías del área cerrar la brecha que los separaba de las naciones industrializadas.<sup>1</sup> Con excepción de Japón, que es ya una economía madura, todas las demás constituyen el club de nuevos países industrializados de la región. La estrategia de desarrollo orientada al exterior aplicada por estos países, ha presentado rasgos comunes distintivos que han llevado a algunos estudiosos a denominarlo "el modelo de desarrollo asiático", destacando su relevancia para otras economías en proceso de desarrollo.

A pesar de los logros alcanzados en los últimos decenios, la crisis de Asia de 1997 puso de manifiesto algunas debilidades del modelo y propició una nueva oleada de investigaciones sobre las causas y la dinámica del desarrollo en la región del Pacífico asiático. Estos estudios han puesto atención en dilucidar las consecuencias de las relaciones entre la esfera política y la económica y el grado de intervención del Estado en el mercado; en el desempeño de la acumulación del capital físico y el capital humano en el crecimiento de la economía; en el papel jugado por la burocracia en el diseño de la política económica, y en la función que han tenido el comercio exterior y la inversión extranjera en el impulso de los factores productivos, entre otros aspectos.

Esta nueva evaluación del modelo asiático tiene especial relevancia para países como México, que aunque han liberalizado sus economías en un entorno globalizado, todavía están en proceso de definir la mejor estrategia a seguir, a fin de elevar los niveles de bienestar en la población. El estudio de la experiencia del Pacífico asiático, antes y después de la crisis (al elucidar las fallas y aciertos del

---

\* Profesora-investigadora del Departamento de Estudios del Pacífico del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara y miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

<sup>1</sup> En esta región se incluye a Japón, China, las cuatro nuevas economías industrializadas, Singapur, Hong Kong, Corea del Sur y Taiwán (NICS, por sus siglas en inglés), y a Tailandia, Indonesia, Malasia y Filipinas (naciones del sureste Asiático o ASEAN-4, por sus siglas en inglés).

modelo), señala de manera más clara las políticas que hay que promover y las que hay que evitar para lograr un mayor desarrollo.

Japón, que es hoy la segunda economía del mundo, ha sobresalido por su crecimiento con equidad como el líder en el desarrollo de Asia, de ahí que su patrón de desarrollo haya sido emulado por las economías de esa región. Es por ello que el patrón de desarrollo nipón constituye una experiencia relevante de estudio por las lecciones que pueden extraerse de ella.

En el presente ensayo dedico las dos primeras secciones a analizar el desenvolvimiento de la economía japonesa en la posguerra considerando el periodo de crecimiento hasta fines de los ochenta y la crisis estructural de los noventa, con el fin de dar una mejor perspectiva a los cambios en la estrategia de desarrollo de Japón en la última década. Una tercera sección aborda la estrategia de desarrollo de Japón en el periodo de crecimiento enfatizando los aspectos que por un lado propiciaron el éxito económico en las primeras décadas del crecimiento, pero cuyo mantenimiento —en una economía japonesa más internacionalizada— propició la crisis estructural de los noventa. La última sección señala los aspectos positivos que de esa estrategia de desarrollo pueden servir de guía para México, así como aquellas políticas —de la experiencia asiática y la japonesa en particular— que deben evitarse. Finalmente se señala —de manera sucinta— la relevancia de esta región para México.

## El desenvolvimiento de la economía japonesa en la posguerra<sup>2</sup>

El crecimiento económico de Japón inició en la época *Meiji* (1868-1902), cuando sus líderes se propusieron que alcanzara el nivel económico y militar de los países desarrollados de Occidente. El lema era construir una nación rica y un ejército fuerte: *fukoku kyohei*, basado en el desarrollo de industrias y de empresas bajo un sistema capitalista.<sup>3</sup> Así, en un periodo relativamente corto la economía japonesa experimentó una importante transformación estructural al pasar de una economía rural a una industrial. En 1885, con 38 millones de habitantes, tres cuartas partes de la fuerza de trabajo japonesa se empleaba en el sector primario y ese sector contribuía con 40% de la producción nacional. Cinco décadas después, en 1940, esos indicadores se habían reducido a 43 y 15% respectivamente con el doble de la población.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Entre diferentes estudios que abordan el crecimiento económico de Japón, las siguientes constituyen fuentes importantes: Ryoshin Minami, *The Economic Development of Japan. A Quantitative Study*, MacMillan Press, 1986; Takafusa Nakamura, *The Postwar Japanese Economy. Its Development and Structure, 1937-1994*, University of Tokyo Press, 1995, segunda edición; Penelope Francs, *Japanese Economic Development. Theory and Practice*, Routledge, 1992. Jeffrey Kingston, *Japan in Transformation 1952-2000*, Pearson Education Limited, 2001.

<sup>3</sup> Yuhiro Hayami, Masakatsu Akino, Masahiko Shintani, y Saburo Yamada, 1975, *A Century of Agricultural Growth in Japan. Its Relevance to Asian Development*, University of Tokyo Press, p. 46.

<sup>4</sup> *Ibidem*, tabla 1-1, pp. 6 y 7.

El impulso inicial al rápido proceso de industrialización japonesa provino del excedente generado en el sector agrícola que se tradujo en una oferta constante de mano de obra hacia el sector industrial; en una oferta de alimentos suficiente para satisfacer la demanda de una población urbana en crecimiento y en una importante fuente de divisas —con las exportaciones de productos agrícolas— para adquirir en el exterior los bienes de capital necesarios al desarrollo industrial. El aumento en la productividad fue el factor clave que propició el crecimiento del excedente agrícola apoyado por una estrategia basada en el desarrollo de la tecnología apropiada de acuerdo con la dotación de factores de la agricultura japonesa.<sup>5</sup>

En ese mismo periodo la interacción entre la industrialización y los cambios en la estructura de comercio impulsaron el desarrollo del país. El comercio exterior ha desempeñado un papel muy importante en el desarrollo de Japón, ya que por la limitada dotación de recursos naturales —su territorio es una quinta parte del mexicano— las exportaciones constituyen la vía para adquirir los insumos para impulsar el desarrollo industrial. Así, entre 1874 y 1940 el comercio exterior pasó a representar 34% del producto interno bruto (PIB) comparado a 9% al inicio del periodo.<sup>6</sup> Antes de la segunda Guerra Mundial, 80% de las exportaciones japonesas estaban constituidas por productos industriales, destacando los textiles (35%) y productos químicos, metálicos y maquinaria (27%). Las importaciones también experimentaron un dramático cambio estructural: mientras en 1874, 90% estaban constituidas por bienes industriales, en 1940 su participación se había reducido a 40% y en cambio las importaciones de bienes primarios se incrementó de 9 a 60%, para satisfacer la demanda de la industria alimenticia, la textil y la pesada (hierro y acero).

En el periodo referido la participación de los sectores modernos —textiles, químicos, metales no ferrosos, cerámica, acero y hierro, maquinaria e imprenta— desplazaron a los sectores tradicionales de alimentos procesados y madera. Como resultado, los precios relativos de los bienes producidos por los sectores modernos tendían a disminuir con respecto a los de los productos de los sectores tradicionales con lo que Japón aumentaba su ventaja comparativa y a la vez sustituía importaciones. Así, desde que Japón iniciara su desarrollo en la última década del siglo XIX hasta antes de la segunda Guerra Mundial, la economía había atravesado por una profunda transformación productiva convirtiéndola en una nación industrializada, aunque todavía le faltaba recorrer un largo camino para situarse en el lugar preponderante que hoy ocupa.

---

<sup>5</sup> Dada la escasez de tierra en Japón, el empleo de la tecnología apropiada era crucial para hacer un uso eficiente de ésta. De ahí que la iniciativa original de emular el modelo estadounidense de empleo de tecnología mecánica fuera suplantado por el modelo alemán de uso de tecnología biológica, más acorde con la dotación de recursos de Japón. La difusión de esta tecnología por el país, bajo un esquema itinerante de divulgación y la participación de los agricultores más productivos con el apoyo del gobierno, permitió que la productividad agrícola se duplicara en una década. Véase Yuhiro Hayami y Vernon Ruttan, 1971, *Agricultural Development: An International Perspective*, The Johns Hopkins Press, Baltimore.

<sup>6</sup> Ippei Yamazawa, 1990, *Economic Development and International Trade. The Japanese Model*, East-West Center, Resource Systems Institute, Honolulu, Hawaii, p. 5.

Después de la derrota de la segunda Guerra Mundial y de un periodo de reconstrucción que se prolongó hasta 1955 —durante el cual se establecieron las bases institucionales para el ulterior desarrollo, con la implementación de las reformas agraria, laboral, educativa e impositiva y la disolución de los conglomerados japoneses, los *zaibatsu*— Japón recuperó los niveles de ingreso de preguerra prevalecientes en 1934.

Entre las reformas llevadas a cabo por el gobierno japonés, destaca la reforma agraria como una de las más importantes, ya que sentó las bases para el desarrollo de una agricultura más productiva elevando el nivel de ingreso de los agricultores que constituyeron un mercado importante para el sector industrial. Al mismo tiempo, una mayor productividad agrícola liberó recursos humanos para satisfacer la demanda de mano de obra de los sectores no agrícolas. La reforma agraria se implementó en un periodo relativamente corto —1947 a 1950—, lapso en el cual el gobierno adquirió de los terratenientes 1.8 millones de hectáreas,<sup>7</sup> las cuales fueron vendidas a 4.8 millones de agricultores. Así, la reforma agraria cambió completamente las relaciones de tenencia de la tierra en Japón. De la tierra disponible para cultivo, la que se encontraba bajo condiciones de arrendamiento pasó de representar 46% en 1947 a 11% en 1950; la proporción de agricultores propietarios se incrementó de 37 a 62% en el mismo periodo y los agricultores arrendatarios disminuyeron de 27 a 5% del total de agricultores. Esta reforma tuvo un impacto muy significativo sobre la distribución del ingreso, al volverla más igualitaria, sobre todo si se considera que en 1960, más de una tercera parte de la población japonesa (35 millones) vivía en el campo y que el sector agrícola empleaba a 27% de la fuerza de trabajo.<sup>8</sup>

A partir de la segunda mitad de los cincuenta dio inició el "milagro japonés", así denominado no sólo porque implicó un mayor crecimiento de la producción, sino también porque generó un mayor bienestar para la población en general, basado en una distribución igualitaria del ingreso. En los sesenta la economía creció a tasas del 10%; tan impresionante era el ritmo de crecimiento que el plan gubernamental de principios de la década de "doblar el ingreso per cápita" se vio cristalizado anticipadamente en 1967. En esta etapa el crecimiento fue impulsado por la inversión en capital fijo y la producción y consumo en masa de bienes durables apoyándose en arreglos institucionales específicos entre los bancos y las compañías.<sup>9</sup> La fuerte demanda por trabajo generada por el crecimiento industrial, elevó los salarios, aunque éstos, en el periodo de auge, se mantuvieron por debajo del crecimiento de la productividad, impulsando así la generación de las ganancias de los productores japoneses. La inversión en capital fijo mostró tasas de crecimiento anuales de 15% promedio anual

<sup>7</sup> Uno de los recursos relativos más escasos de Japón es la tierra; la extensión de tierra agrícola comprende, incluyendo la de cultivos y pastizal, 5 millones de hectáreas, o sea, el gobierno adquirió 36% de la tierra agrícola de Japón.

<sup>8</sup> Akira Takahashi, 1990, "Land Reform in Japan", en *Asian Productivity Organization, Improving Agricultural Structure in Asia Pacific*, cap. 6.

<sup>9</sup> Véase Hiroyasu Uemura, 2000, "Growth, distribution and structural change in post-war Japanese economy", en Robert Boyer, y Toshio Yamada (eds.), *Japanese Capitalism in Crisis. A regulationist interpretation*, Routledge, Londres, p. 138.

en el periodo 1960-1970, provocando una alta participación en el PIB, que se situó en promedio en 33%. La tasa de desempleo se mantuvo a niveles muy bajos —1.3% en promedio—, mientras el ingreso per cápita se incrementaba año con año en 9.5%. Este crecimiento económico se dio en un marco macroeconómico de relativa estabilidad. Los precios crecieron 5.5% anualmente y la tasa de interés nominal se mantuvo en promedio en 6% anual con una tendencia a la baja en la segunda mitad del decenio de los sesenta; mientras el tipo de cambio se mantuvo inalterado a una tasa de 360 yenes por dólar (cuadro 1).

En los años sesenta Japón ya participaba en los principales organismos internacionales como miembro del Acuerdo General de Comercio y Aranceles (GATT) (1963), del Fondo Monetario Internacional y de la Organización Económica de Países Desarrollados (OCDE) (1964). El periodo de crecimiento acelerado se prolongó hasta inicios de los setenta, cuando el alza en los salarios y la saturación del mercado interno de bienes durables puso freno al crecimiento. La situación anterior se vio agravada pues en 1973 la economía japonesa estuvo seriamente afectada por la elevación de los precios del petróleo, recurso del que Japón depende totalmente para su abastecimiento de fuentes externas (cuadro 1). En esa etapa se produjo la primera "revolución de precios de la tierra" en Japón. En 30 años los precios de la tierra se habían incrementado 145 veces mientras los precios al mayoreo apenas se duplicaron. Por un lado, ello tuvo efectos sobre la distribución de la riqueza y por el otro, inhibió los gastos en obras públicas urbanas. Por otra parte, el problema ecológico por la contaminación ocasionada por el acelerado crecimiento de las industrias química y pesada imponía ya una restricción al crecimiento mientras la concentración de la población en unas cuantas zonas urbanas representaba un deterioro para el nivel de vida de la población.<sup>10</sup>

En respuesta al alza del petróleo, el gobierno implementó un plan para el sector industrial que suponía la racionalización del uso de energía por parte del sector y cuya implementación le permitiría salir mejor librado de la segunda crisis del petróleo de 1979, al recuperarse la economía más rápidamente que en 1973. Después del primer shock petrolero, la reestructuración emprendida por las compañías y sus redes de subcontratistas les permitió adaptarse a la nueva situación de costos. Los sistemas más eficientes de producción imprimieron una mayor competitividad al sector manufacturero que pudo incrementar las exportaciones y éstas a su vez promovían la inversión. El patrón de crecimiento que se generó entonces estaba dirigido por las exportaciones y por la inversión.<sup>11</sup> Como consecuencia del impacto del alza del petróleo, la producción nipona se contrajo en 0.8% en 1974 —la primera contracción del PIB en la posguerra— y el año siguiente sólo creció 2.9% (gráfica 1). El crecimiento de los precios al consumidor se duplicó en 1973 con respecto al año anterior, para volverse a duplicar en 1974 al alcanzar la inflación una tasa de 23% en ese año. El tipo de cambio que se había revaluado en los primeros tres años del primer quinquenio de los años setenta, se devaluó en los dos últimos años, mientras la inversión en capital experimentaba tasas negativas de crecimiento.

<sup>10</sup> Shigeto Tsuru, 1993, *Japan's Capitalism. Creative Defeat and Beyond*, Cambridge University Press, p. 163.

<sup>11</sup> Uemura, *op. cit.*, p. 139.

Cuadro 1

**Japón: evolución de principales variables económicas, 1960-2004\***

Porcentajes

Período	Crecimiento PIB real <sup>1</sup>		Desempleo (%)	Inflación IPC5	Tasa de interés descuento <sup>2</sup>	Tipo de cambio		Inversión <sup>3</sup>		Exportaciones <sup>2</sup>	
	Economía	Per cápita				Yen/dólar <sup>6</sup>	Variación <sup>5</sup>	Inversión/PIB	Crecimiento <sup>4</sup>	X/PIB	Crecimiento <sup>4</sup>
I. Crecimiento acelerado	10.6	9.5	1.3	5.5	6.0	360.0	0.0	32.9	14.5	10.0	17.3
1960-1965	9.9	8.9	1.3	5.6	6.5	360.0	0.0	32.6	13.8	9.6	16.4
1966-1970	11.2	10.0	1.2	5.5	5.5	360.0	0.0	33.2	15.2	10.4	18.1
II. Inestabilidad	4.5	2.9	1.4	11.6	6.7	302.6	15.9	34.5	2.8	11.7	24.6
1971-1975	4.5	2.9	1.4	11.6	6.7	302.6	15.9	34.5	2.8	11.7	24.6
III. Crecimiento estable	4.4	3.7	2.4	3.6	4.8	208.6	31.1	29.7	4.4	12.7	11.9
1976-1980	4.6	3.7	2.1	6.7	5.6	244.3	19.3	31.0	4.0	13.1	18.5
1981-1985	3.8	3.1	2.5	2.8	5.2	236.6	3.1	28.6	1.0	14.5	7.0
Economía de burbuja	4.7	4.3	2.5	1.4	3.7	144.8	38.8	29.6	8.3	10.6	10.2
1986-1990	1.4	1.2	3.4	0.8	1.4	115.1	44.2	28.4	0.6	10.5	3.4
IV. Estancamiento	1.2	1.0	3.7	0.5	1.2	116.5	44.2	27.8	-0.2	10.5	1.7
1991-2003 <sup>7</sup>											
Recuperación	2.5	1.3	5.3	-0.3	0.1	115.9	7.6	23.9	1.4	11.8	13.5
2003	3.6	3.6	4.7	0.0	0.1	108.2	6.6	23.8	1.1	13.1	20.1
2004											

Fuente: elaboración propia con información de Fondo Monetario Internacional, *Estadísticas Financieras Internacionales*, varios años; *Management and Coordination Agency, Japan Statistics Year Book 1993/1994*; *Ministry of Public Management, Home Affairs, Posts and Telecommunications, Japan Statistical Yearbook*, varios números, Japón.

**Notas:**

\* Promedios de subperíodos, basados en las variaciones anuales.

<sup>1</sup> A precios de 1990.

<sup>2</sup> En X/PIB, X = Exportaciones de bienes y servicios y en crecimiento, X = Exportaciones de bienes, fob.

<sup>3</sup> Formación bruta de capital fijo.

<sup>4</sup> Variación anual.

<sup>5</sup> Basado en promedio anual del índice de precios al consumidor.

<sup>6</sup> Tipo de cambio promedio anual.

<sup>7</sup> Período de recesión económica. Disminuye el crecimiento de la economía en el último trimestre de 1991.

<sup>8</sup> Tasa de descuento interbancaria, fin de período.

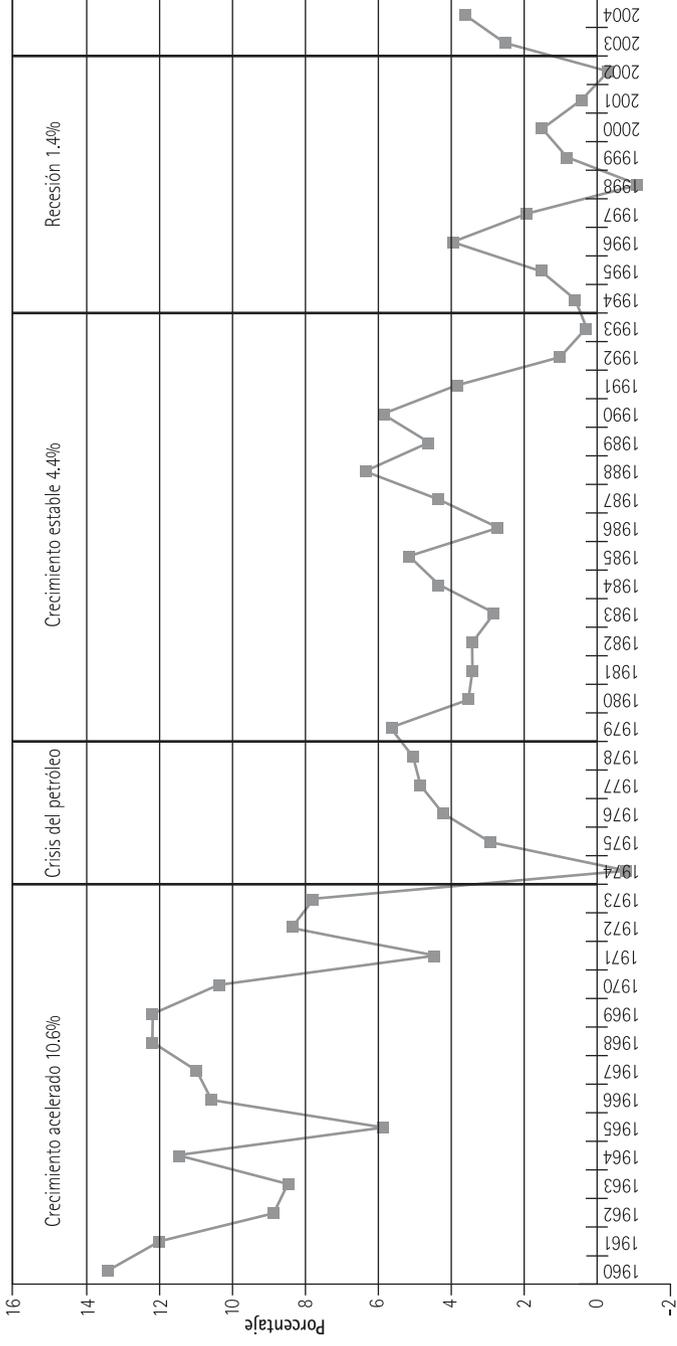
<sup>9</sup> Para cada período se calculó la variación con respecto al promedio del período anterior.

En el caso de los subperíodos, la variación se calculó con respecto al subperíodo anterior, excepto en los dos últimos años que es anual.

Gráfica 1

**Japón: evolución de la economía, 1960–2004**

**Crecimiento del PIB real**



Fuente: Ministry of Public Management, Home Affairs, Posts and Telecommunications, *Japan Statistical Yearbook*, varios números y Fondo Monetario Internacional, *Estadísticas financieras internacionales*, varios números.

En síntesis, el periodo 1971-1975 estuvo marcado por la inestabilidad macroeconómica al mismo tiempo que se emprendían las reformas de ajuste para enfrentar el nuevo reto (cuadro 1).

Así, aunque a partir de mediados de la década de los setenta el ritmo de crecimiento de la economía nipona se redujo a la mitad del mostrado en las décadas anteriores, éste continuó mostrando tasas superiores a las de las otras naciones industrializadas. Esta etapa de expansión a un ritmo por arriba del 4% anual —en un entorno macroeconómico estable— se sostuvo hasta 1985, año a partir del cual hizo su aparición la llamada "economía de burbuja". En ese año el grupo de los siete países más industrializados (G7), del cual Japón forma parte, convinieron, en el marco del Acuerdo Plaza, revaluar sus monedas con respecto al dólar. Para Japón eso significaba exportaciones menos competitivas e importaciones más baratas. De esta manera, ante la perspectiva de una recesión, el Banco Central de Japón respondió con una política monetaria expansionista bajando las tasas de interés para impulsar la inversión. Bancos y empresas especularon por igual con bienes raíces y acciones, creando una espiral inflacionaria en los precios de los activos. El precio de la tierra en Japón se elevó a niveles tales que convirtieron en un sueño imposible para el japonés común adquirir una vivienda propia. Japón se enfrentaba así a la "segunda revolución de los precios de la tierra".

El resultado de la "economía de burbuja" fue un crecimiento económico por arriba de la tendencia de años anteriores (4.7%) que llegaría a su término, por insostenible, en 1991 (cuadro 1). Cuando estalló la economía de burbuja los problemas de cartera vencida de los bancos se hicieron evidentes y las empresas se encontraron con capacidad productiva ociosa por la sobreinversión de los años anteriores.<sup>12</sup> La inversión en capital fijo había crecido a tasas promedio de 8.3% en la segunda mitad de los años ochenta, comparada al 1% del quinquenio anterior (cuadro 1).

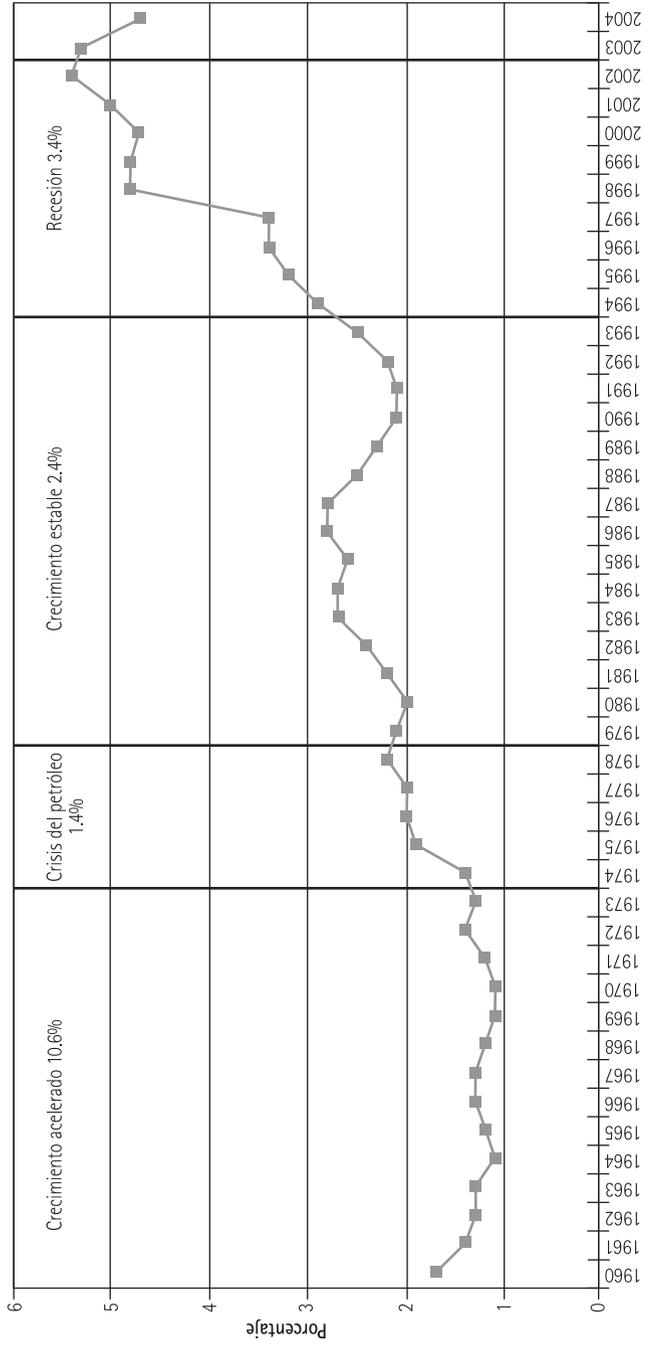
Así, en la década de los noventa la economía entró en una etapa de estancamiento que se prolongó por más de una década, a pesar de los siete "planes de estímulo" lanzados por el gobierno para reactivar la economía. El ingreso per cápita en este último lapso apenas se incrementó en 1.2% promedio anual (cuadro 1).

El crecimiento sostenido de la economía nipona de posguerra implicó una nueva transformación estructural productiva manifiesta en una menor importancia relativa del sector agrícola en la economía —que de una participación de 13% en 1960 pasó a 1% en 2002—, mientras el sector servicios incrementó su participación en el mismo periodo de 48 a 71.1%.<sup>13</sup> La asignación de la fuerza de trabajo entre los diferentes sectores productivos de la economía también se transformó: en los sesenta 30% de la mano de obra se empleaba en actividades agropecuarias en tanto que en 2002 este

<sup>12</sup> Arthur Alexander "The Japanese Economy in Transition", *Japan Economic Institute Report*, 19 de noviembre de 1999. Por su parte, Uemura señala que ya en la primera mitad de los ochenta la fuerte inversión combinada con un tipo de cambio subvaluado llevaron a la creación de exceso de capacidad. Uemura, *op. cit.*, p. 139.

<sup>13</sup> Los datos de 1960 provienen de Yuhiro Hayami y Saburo Yamada, 1991, *The Agricultural Development of Japan. A century's Perspective* University of Tokyo Press, pp. 16-17, y para 2002 la fuente es Organización Mundial del Comercio, Examen de Políticas Comerciales, Informe de la Secretaría, 17 de diciembre de 2004.

Gráfica 2  
**Japón: evolución del desempleo, 1960–2004**



Fuente: Ministry of Public Management, Home Affairs, Posts and Telecommunications, *Japan Statistical Yearbook*, varios números y Fondo Monetario Internacional, *Estadísticas financieras internacionales*, varios números.

porcentaje se redujo a 5.4% y en contraste el sector servicios empleó a 69.4% de la fuerza de trabajo japonesa. La economía japonesa se ha convertido así en una de servicios, siendo éste el sector que más aporta a la producción y al empleo.

En síntesis, el crecimiento sostenido de la economía por tres décadas consecutivas permitió mantener altos niveles de empleo con salarios al alza. El fuerte crecimiento de los sectores no agrícolas permitió absorber la mano de obra que emigraba del campo —666 000 trabajadores al año entre 1960 y 1990— atraída por salarios más elevados.<sup>14</sup> Así, los frutos del crecimiento económico se tradujeron en un mayor bienestar para la población. A inicios de los noventa, la mayoría de los japoneses —90%— se percibía como perteneciente a la clase media. La distribución del ingreso era bastante igualitaria: en 1993, el 20% de las familias más ricas poseía un ingreso 3.4 veces superior al del 20% de los hogares más pobres. En México esa relación era de 19 veces en 1998.<sup>15</sup>

En la década de los noventa la economía entró en una fase de estancamiento, la llamada “década perdida” por los japoneses. Entre 1991 y 2003, el PIB mostró una magra tasa de crecimiento promedio anual de 1.4%, mientras el ingreso por persona aumentaba apenas 1.2% anual (cuadro 1). El desempleo, que se había mantenido en niveles bajos de 2.5% durante el periodo estable, se elevó consistentemente en la década hasta llegar a su tasa más alta en 2002 en que alcanzó un nivel de 5.4% (gráfica 2). Todo ello trajo consigo una disminución del consumo y la economía japonesa ahora sufre una deflación en los precios, mientras las tasas de interés han llegado a niveles cercanos a cero.

En esta etapa, además de una política fiscal y monetaria expansionista, el gobierno japonés ha emprendido —de manera gradual— una serie de reformas que junto con un impulso de la demanda externa, parecen estar dando frutos, ya que a partir de 2003 la economía ha mostrado tasas de crecimiento positivas (cuadro 1).

## Problemas estructurales de la economía en los noventa

A fines de los ochenta, con el estallido de la burbuja especulativa, salieron a flote los problemas estructurales que enfrentaba la economía japonesa y que el crecimiento sostenido había mantenido ocultos. Uno de los más importantes es la elevada estructura de costos, resultado en parte de la permanencia del llamado “sistema de control de los cuarenta”<sup>16</sup> (que no fue modificado aun cuando la

<sup>14</sup> Melba Falck Reyes, *La economía política de la política agrícola en Asia del este: Japón, Corea del Sur y Taiwán. Perspectivas para México*, tesis doctoral, inédita, agosto de 2003.

<sup>15</sup> Cifras del Banco Mundial, *World Development Indicators 2003*.

<sup>16</sup> El “sistema de los cuarenta” fue el que se implementó en los años de guerra, durante los cuales el gobierno japonés movilizó una gran cantidad de recursos sobre la base de la planificación y el control, afectando de esta manera las relaciones entre el gobierno y las empresas al hacer un uso extensivo de las asociaciones industriales. Entre 1941 y 1942 la industria estableció 22 asociaciones de control. Como lo señala Okazaki, “la capacidad y posición de las asociaciones industriales se incrementó sustancialmente a medida que ganaron experiencia durante la guerra, y esta experiencia fue un importante elemento en la economía política del Japón de posguerra”. Véase Tetsuji Okazaki, “The Government-Firm

economía se había transformado sustancialmente en las últimas cuatro décadas). Así, aunque los japoneses posean un ingreso de 35 620 dólares por persona, si éste es ajustado por los elevados precios que enfrentan los consumidores nipones, el resultado es un nivel de ingreso de 27 080 dólares internacionales. Es decir, los elevados precios de los alimentos, del transporte, de la energía, de la vivienda y de la tierra disminuyen considerablemente el poder adquisitivo de los 36 000 dólares que reciben los japoneses. En consecuencia, la economía japonesa presenta una estructura dual: por un lado están los sectores con elevados niveles de productividad y eficiencia como el de manufactura y los orientados al sector externo, y por el otro, están los sectores ineficientes y de baja productividad, como el agrícola, el financiero, el de construcción y el de distribución, orientados al mercado interno.<sup>17</sup>

Las finanzas públicas de los noventa son un reflejo de esa estructura dual. La recesión de esa década fue enfrentada por el gobierno con una política fiscal expansionista que tenía como objetivo impulsar el crecimiento económico. Así, el déficit fiscal que en 1990 era el más bajo de los países de la OCDE, en 2004 llegó a representar 7.1% del PIB, mientras la deuda interna había ascendido a 163.4% del PIB.<sup>18</sup> No obstante los paquetes de estímulos fiscales implementados en los noventa, la economía seguía en recesión. Como lo señala Yoshikawa, el aumento del gasto público no constituyó una transferencia de fondos hacia los sectores más productivos; por el contrario, tendió a favorecer a los sectores menos eficientes de la economía, como el de la construcción y el agrícola.<sup>19</sup>

Aun cuando el sector agrícola japonés ha gozado de elevados niveles de protección, Japón se ha convertido en el mayor importador neto de alimentos del mundo, contando con la tasa más baja de autosuficiencia alimentaria de los países industrializados.<sup>20</sup> Esta política tuvo resultados positivos en cuanto a la equiparación del ingreso rural con el urbano; sin embargo, la autosuficiencia alimentaria en vez de aumentar, disminuyó. La producción agrícola se estancó y, con el aumento del ingreso, la demanda por alimentos se incrementó, presionando las importaciones al alza. Al estancamiento de la producción agrícola han contribuido varios factores: la pequeña escala de producción, la escasez de mano de obra por el envejecimiento de la población, la migración de los jóvenes hacia las zonas urbanas y la prevalencia de la agricultura de medio tiempo. En conclusión, la política agrícola proteccionista de Japón, basada en el sistema de control de los años cuarenta, ha traído un ineficiente uso de los factores en el sector (especialmente la tierra y la mano de obra) y ha aportado al elevado costo de vida que enfrentan los japoneses.

---

Relationship in Postwar Japan: The Success and Failure of Bureau Pluralism", en Joseph E. Stiglitz y Shahid Yusuf (eds.), *Rethinking the East Asian Miracle*, coedición del Banco Mundial y Oxford University Press, 2002.

<sup>17</sup> Véase Hiroshi Yoshikawa, "The Japanese Economy in the Next Decade", en *Journal of Japanese Trade and Industry*, marzo/abril de 2002, Japón, pp. 10-13.

<sup>18</sup> Véase OMC, *Examen de las políticas comerciales, Japón*, *op. cit.*, el apartado referente al entorno económico.

<sup>19</sup> Yoshikawa, *op. cit.*, p. 12.

<sup>20</sup> Melba Falck, *La economía política de la política agrícola en Asia del este: Japón, Corea del Sur y Taiwán. Perspectivas para México*, tesis doctoral, inédita, agosto 2003.

Otro sector que ha contribuido a elevar los costos de los productos en Japón es el de distribución que se ha caracterizado por prácticas de negocios excluyentes, por un sistema complejo de mayoreo y menudeo y una extensa gama de regulaciones gubernamentales. A fines de los ochenta, con la mitad de la población de la de Estados Unidos, Japón contaba con 40% más comercios detallistas. El sistema de mayoreo es conocido por las múltiples capas de distribuidores entre las manufactureras y los detallistas y por la rigidez en los precios que este sistema produce.<sup>21</sup>

El sector de la construcción es otro de los sectores a los que se han transferido grandes sumas de dinero para la construcción de obras públicas que han desviado los cauces naturales de prácticamente todos los ríos del archipiélago japonés (con la construcción de canales y presas); que han cubierto de cemento las costas japonesas; que han ganado terreno al mar con los rellenos en las principales bahías, y que han modificado el paisaje montañoso con la construcción de diques y caminos pavimentados. Para fines de los noventa, cerca de 60% de las costas japonesas habían sido encajonadas con concreto.<sup>22</sup> Todos estos proyectos de obras públicas han sido financiados por tres ministerios: el de Construcción, el de Transporte y el de Agricultura.

El mercado de la construcción en Japón es uno de los mayores en el mundo. Durante los años noventa el gobierno gastó alrededor de 8.5% del PIB en obras públicas, que contrasta con el 2% de Estados Unidos (con un territorio 20 veces el de Japón y con más del doble de su población). Sin embargo, una buena proporción del gasto en obras públicas no satisface las necesidades reales en Japón. Los subsidios a la construcción en Japón han proliferado a tal grado que representan 40% del presupuesto del sector público, financiados en su mayor parte por la emisión de bonos de deuda. Así, el Estado japonés ha sido denominado en Japón como el "Estado constructor" o *Doken Kokka*, para llamar la atención no sólo sobre el enorme gasto en obras públicas sino en los circuitos de colusión que vinculan a burócratas, políticos y empresarios en una red de influyentismo y corrupción.<sup>23</sup>

A mediados de los noventa, con la crisis política en Japón y la pérdida de la hegemonía del PDL, salieron a relucir los costos de este sistema. El crecimiento del sector de construcción obedecía más a la necesidad de perpetuar el sistema de privilegios creados que a las necesidades reales de las comunidades. Los resultados fueron los elevados costos de construcción y la desviación de recursos en la búsqueda de "rentas improductivas".

Finalmente, el sistema financiero, una vez que estalló la economía de burbuja, se vio plagado de créditos incobrables, lo que de acuerdo con la OMC, "ha constituido un obstáculo para la reasignación

<sup>21</sup> Véase Odagiri Tokumi y Paul Riethmüller, 2000, "Japan's Large Scale Retail Store Law: a cause of concern for food exporters?", en *Agricultural Economics*, 22, Elsevier, p. 60.

<sup>22</sup> Alex Kerr, 2001, *Dogs and Demons. The Fall of Modern Japan*, Penguin Books, p. 19.

<sup>23</sup> Gavan McCormack, 1996, *The Emptiness of Japanese Affluence*. Nueva York: M. E. Sharpe. cap. 1, p. 43, y Jeff Kingston, 2004, *Japan's Quiet Transformation. Social change and civil society in the twenty-first century*, Routledge Curzon, Nueva York, cap. 5: "Downsizing the construction state".

eficiente de recursos y para mejorar la productividad y el crecimiento económico".<sup>24</sup> Algunos estudios referidos por la OMC destacan que aquellas ramas de la producción caracterizadas por un alto número de empresas endeudadas y que presentaban niveles muy bajos de productividad, lograban incrementar su segmento de mercado. Por otro lado la continuación del otorgamiento de crédito a prestatarios con malos resultados desplazaba a otras empresas más productivas. Más aún, el refinanciamiento de préstamos sin posibilidades reales de amortización, manteniendo activas a empresas endeudadas, ha excluido la entrada al mercado de empresas más productivas.

Ante estos problemas, el Estado japonés ha respondido con reformas graduales que todavía no concluyen debido a la fuerte oposición que han encontrado por parte de los grupos de interés que se beneficiaron del sistema de los años cuarenta en el periodo de posguerra. Más adelante se aborda este tema.

## **Estrategia de crecimiento: ¿economía de mercado o economía administrada?**

### **La estrategia de desarrollo de Japón**

El llamado "modelo de desarrollo" de Japón —así como el de otras economías de éxito asiáticas— ha sido interpretado básicamente desde la perspectiva de dos enfoques.<sup>25</sup> Por un lado está la perspectiva ortodoxa, la cual hace hincapié en que las naciones de la región alcanzaron "crecimiento con igualdad" al implementar políticas económicas realistas y pragmáticas que impulsaban un ambiente de mercado favorable. Es decir, los países del Pacífico asiático llevaron a cabo políticas macroeconómicas que propiciaron la estabilidad de precios y de tipo de cambio, y en ese ambiente de estabilidad económica se pudo desarrollar la inversión. La política económica promovió la competencia entre las empresas para que se volvieran eficientes y pudieran entrar a los mercados mundiales, utilizando como guías los precios internacionales.

Por otro lado está el enfoque del Estado desarrollista, que sostiene que las elites burocráticas, tan arraigadas en las sociedades asiáticas, planearon y promovieron estrategias de desarrollo industrial de largo plazo formando alianzas con los grupos de negocios. Estos dos grupos modificaron las ventajas comparativas de los países de la región para facilitarles la entrada a los mercados interna-

---

<sup>24</sup> OMC, Examen de las Políticas Comerciales, *op. cit.*

<sup>25</sup> De acuerdo con Paul Lubeck, se pueden identificar tres diferentes enfoques que explican los patrones de desarrollo de los países del Pacífico asiático. Además de los dos citados en el texto, está la perspectiva geopolítica que, basada en las teorías de sistemas de las relaciones internacionales, destaca los factores coyunturales únicos que se interceptan con una fase histórica específica. En este caso la coyuntura de la Guerra Fría facilitó el desarrollo de los nuevos países emergentes de la región, cuando Estados Unidos, para contener el avance del comunismo de la Unión Soviética y China, proveyó a los países de ayuda militar y económica y facilitó el acceso a los mercados internacionales a los productos provenientes de la zona. Paul Lubeck, 1998, "Winners and Losers in the Asia Pacific", en Grahame Thompson (ed.), *Economic Dynamism in the Asia-Pacific*, Routledge, cap. 11, p. 277.

cionales. Así, los estados actuaron como "guías administrativos", escogiendo los sectores a privilegiar, a los cuales se canalizarían los recursos mediante un acceso rápido al crédito con tasas preferenciales.<sup>26</sup> De este modo, los estados "governaban sus mercados internos" en vez de internalizar la lógica de los mercados externos.

Hasta antes de los noventa, la mayoría de los estudios sobre "el modelo de desarrollo japonés" se basaban en el enfoque del Estado desarrollista;<sup>27</sup> el cual enfatiza tres tipos de políticas selectivas: la promoción industrial, la "represión financiera" y la promoción de las exportaciones. Bajo esta perspectiva una fuerte burocracia asigna eficientemente los recursos a sectores "prioritarios" combinada con los siguientes factores "fundamentales": elevados niveles de la inversión interna financiada con recursos propios; inversión en capital humano para apoyar el proceso de alcance tecnológico y un buen manejo de la política macroeconómica que propiciara un entorno de estabilidad en los precios, tipo de cambio y tasas de interés.

Desde esa perspectiva, el "sistema económico japonés" se ha caracterizado por un enfoque en el cual el gobierno ha dado las directrices a la industria, privilegiando sectores y coordinando la inversión. Esto se logró orientando el crédito hacia esas actividades y manteniendo el costo del capital en niveles bajos, otorgando incentivos fiscales tanto a la inversión privada como a las exportaciones, sobre todo durante el crecimiento acelerado, manteniendo tasas impositivas bajas sobre los ingresos por dividendos e intereses, otorgando subsidios al agua y la electricidad y protegiendo a la industria, primero con barreras cuantitativas y control cambiario y luego (a partir de mediados de los sesenta) con barreras arancelarias. Todo lo anterior llevado a cabo en un entorno macroeconómico estable como se expuso antes.

Así, aunque el Estado japonés no ha sido un estado, su injerencia en la economía se ha dado a través de una "guía administrativa" —*gyosei shido*— a los sectores que por considerarse prioritarios deberían impulsarse y protegerse. Y cuando ese proteccionismo ha provocado tensiones con los socios comerciales, la liberalización se ha dado producto por producto, "ni demasiado rápido, ni demasiado tarde".

Por otra parte, el gobierno favorecía la "cartelización" de la industria japonesa. Los conglomerados japoneses, los *keiretsu*, constituyen poderosos grupos que integrados verticalmente incluyen a bancos, comercializadoras y manufactureras, cada uno de ellos con intereses accionarios en los otros. Así, las estrechas relaciones entre las corporaciones y sus clientes y los burócratas y los políticos,

<sup>26</sup> Un exponente del llamado "Estado desarrollista" y el Estado como guía administrativo en Japón en Johnson Chalmers, 1982, *MITI and the Japanese Miracle. The Growth of Industrial Policy 1925-1975*, Stanford University Press.

<sup>27</sup> Shahid Yusuf, "The East Asian Miracle at the Millennium", *op. cit.* El libro de Joseph E. Stiglitz y Shahid Yusuf (eds.), *Rethinking the East Asian Miracle*, coedición del Banco Mundial y Oxford University Press, 2002, reúne una serie de artículos que evalúan, desde diferentes perspectivas y haciendo hincapié en tópicos diferentes, los aspectos fundamentales del crecimiento en Asia Pacífico, sobre todo después de la crisis y contrastándolos con los aspectos destacados en el estudio del Banco Mundial, 1993, *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*, Oxford University Press.

sustituyen a los mecanismos del mercado. Las prácticas oligopólicas de los productores propiciaron que los aumentos en la productividad no hayan sido transmitidos a los consumidores vía menores precios, sino que se hayan repartido entre los dueños del capital y la mano de obra.<sup>28</sup> Por otra parte, el *amakudari* o esquema mediante el cual los burócratas después de retirarse encuentran empleo en las compañías que antes supervisaban, ha sido frecuentemente criticado porque ha fomentado la colusión, la corrupción y la vigilancia laxa por parte de los burócratas sobre las compañías que serán sus futuras empleadoras.<sup>29</sup>

Bajo este sistema se desarrolló una relación jerárquica entre las grandes empresas y las pequeñas y medianas empresas (Pymes) en su calidad de subcontratistas de las más grandes. Ello originó la segmentación del mercado de trabajo con diferentes características de ajuste en los dos sectores.<sup>30</sup> Por un lado, la mano de obra japonesa empleada en las grandes empresas tenía la garantía de la seguridad en el trabajo con el empleo de por vida y ambos factores constituyeron una forma de repartir los beneficios del crecimiento. La continua capacitación de la mano de obra en el trabajo representaba elevados costos para la empresa y por ello la seguridad en el empleo implicaba mantener una reserva de mano de obra calificada. El trabajador por su parte tenía fuertes incentivos para mantenerse en la empresa por el elevado costo de oportunidad que representaba dejar el trabajo ya que difícilmente encontraría la misma categoría de empleo y el mismo salario en otra firma, aparte de la presión social que constituiría el cambio de empleo. En contraste, la fuerza de trabajo empleada en el sector de las Pymes, enfrentaba un mercado laboral más flexible en el que el empleo y los salarios dependían en mayor medida de la oferta y demanda del trabajo. En este sector se emplea tanto una mayor proporción de trabajadores temporales como de mujeres. Así, en los periodos recesivos, es en este sector donde se dan los ajustes en el empleo, mientras en las grandes empresas permanece la estabilidad en el empleo.

Esta dualidad en el mercado laboral ha permitido que las grandes empresas pudieran "externalizar" sus costos laborales hacia las Pymes subcontratistas. El sistema de subcontratación ha tenido tres efectos importantes en el desarrollo de la economía: por un lado permitió que el sector de las Pymes se enganchara con las grandes empresas y pudiera compartir así el éxito económico de los conglomerados, sobre todo en los periodos de expansión; en segundo lugar promovió la competitividad de las Pymes por la fiera competencia que se desarrollaba entre ellas para asegurar la subcontratación con las grandes empresas y de esta forma, estas últimas podían mantener su

---

<sup>28</sup> Manuel Castells, "Hacia la era del Pacífico", en *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Fin de milenio*, vol. III, p. 62.

<sup>29</sup> Amakudari significa literalmente "que descienden del cielo", véase Jeff Kingston, *op. cit.*, cap. 4: "Rogues and riches. The bureaucrats' fall from grace".

<sup>30</sup> Véase, Isogai Akinori, Akira Ebizuka y Uemura Hiroyasu, "The hierarchical market-firm nexus as the Japanese mode of regulation", en Robert Boyer y Toshio Yamada, 2003, *Japanese Capitalism in Crisis. A regulationist interpretation*, Londres, Routledge, cap. 2.

competitividad en los mercados internacionales; finalmente, las Pymes absorbían el mayor costo en términos de empleo en los periodos recesivos. Es decir, el sector de las Pymes servía de colchón en los ciclos económicos.

En cuanto a la asignación de los recursos para el financiamiento de la creciente inversión, el gobierno privilegió la intermediación financiera a través de los bancos y compañías de seguros en sustitución del mercado de valores, más difícil de orientar. Así la tasa de interés perdió su función como asignadora de recursos y fue sustituida por la "ventana orientadora" del Banco Central. El control financiero era compatible con la dirección del sector industrial. Este sistema funcionó bien en la etapa de crecimiento acelerado; pero cuando las manufactureras, al reinvertir sus utilidades, dejaron de ser la clientela tradicional de los bancos, éstos incursionaron en otros sectores como los de bienes raíces y acciones. Su falta de experiencia en ese tipo de inversiones y la garantía implícita del gobierno de que no dejaría fracasar a ninguna institución financiera, constituyeron la combinación idónea para que los bancos se embarcaran cada vez en un mayor número de proyectos de alto riesgo. Durante la "economía de burbuja", los precios de los bienes raíces y las acciones se inflaron a niveles muy elevados, debido en parte a una política de tasas de interés muy bajas (que no reflejaban el costo de oportunidad del capital); esto, aunado al llamado "sistema de convoy" de la banca comercial, indujo a la inversión desenfrenada en acciones, bienes raíces y en proyectos de dudosa rentabilidad. Cuando los precios de las acciones y bienes raíces llegaron a niveles insostenibles, el Banco Central de Japón aumentó las tasas de interés, lo que provocó el estallido de la burbuja, dejando al descubierto los problemas estructurales que la economía japonesa arrastraba desde décadas anteriores y que el elevado crecimiento de la economía había mantenido ocultos.

## La inversión, el motor del desarrollo

La inversión ha sido el motor del desarrollo de la economía japonesa como lo muestra su elevada participación en el PIB, que pasó de representar 15% del PIB en 1955 a su nivel máximo a mediados de los setenta (35%), para mantenerse hasta 1992 en alrededor de 30% (cuadro 1). Durante la etapa de crecimiento acelerado, la inversión fue llevada a cabo por el sector privado concentrando tres cuartas partes de la misma en plantas y equipo, alrededor de 20% se destinó a construcción residencial y la diferencia era ejercida por el gobierno en inversiones en infraestructura básica. La participación de la inversión pública en Japón ha tendido a desempeñar un papel compensatorio durante los periodos de recesión cuando la inversión privada se retrae. Éste fue el caso en la década de los noventa.

A partir de la segunda década del siglo XX, la formación de capital en Japón ha estado financiada completamente por el ahorro interno.<sup>31</sup> Así, después de la segunda Guerra Mundial, el financiamiento

---

<sup>31</sup> Tsuru, *op. cit.*, p. 202.

de los elevados niveles de inversión se llevó a cabo con el ahorro de las familias japonesas en el "sistema de ahorro postal", las que destinaban a esos fines alrededor de una quinta parte de su ingreso, los cuales eran canalizados a las empresas a través del sistema bancario.<sup>32</sup> Durante ese periodo el gobierno mantuvo finanzas públicas superavitarias contribuyendo también a financiar la inversión. Hasta los años ochenta la mayor parte de la inversión se canalizaba hacia el sector manufacturero, pero a partir de esa década alrededor de 70% se orientó a los sectores no manufactureros sobre todo a los de comunicaciones, bienes raíces y otros servicios convirtiendo a la nipona en una economía centrada en los servicios en sustitución de la industria pesada de antaño.

Es hasta años recientes que Japón ha abierto su economía a la inversión extranjera y estas entradas siguen siendo bajas. De acuerdo con cifras de la OMC, en 2002 las filiales de empresas extranjeras contribuyeron con 2% del total de ventas en Japón y con 0.7% del empleo.<sup>33</sup>

### **Los mercados internacionales, una fuente de expansión de la industria nipona**

Al finalizar la segunda Guerra Mundial, los aliados, y sobre todo Estados Unidos, llegaron a la conclusión de que un Japón próspero constituiría la mejor garantía para que este país no se convirtiera en una pesada carga para los vencedores. La guerra de Corea de principios de los cincuenta ofreció la oportunidad esperada por la industria japonesa que se convirtió en proveedora de suministros a Estados Unidos. El mundo occidental abrió sus puertas a los productos nipones cuyos fabricantes, frente a un mercado externo más amplio, alcanzaron economías de escala en la producción.

Así, los japoneses destacan actualmente en los mercados globales por la producción de televisores, acero, automóviles, máquinas-herramienta y semiconductores. A finales de los setenta controlaban ya 42% del mercado global de equipos de televisión y 37% del norteamericano; en 1980 Japón sobrepasó a Estados Unidos en la producción de automóviles, y en 1987 aventajaba a ese país en la producción de máquinas-herramienta. Para 1990 se convirtió en el mayor productor mundial de acero, aunque ha sido desplazado por China desde 1996. Entre las 10 principales empresas del mundo en la industria de semiconductores, destacan en 1997 cinco corporaciones japonesas: NEC, Toshiba, Hitachi, Fujitsu y Mitsubishi. Japón se situó entre los tres mayores exportadores e importadores del mundo junto con Estados Unidos y Alemania, aunque ahora China disputa también esos primeros lugares. El comportamiento favorable de la balanza comercial japonesa a lo largo de los años le ha permitido por un lado acumular un elevado nivel de reservas internacionales, pero por el otro también ha constituido un motivo de fricción con sus principales socios comerciales, a tal grado que con los Estados Unidos, bajo la iniciativa de Impedimentos Estructurales, acordaron revisar

<sup>32</sup> Mitsuhiro Kagami, "Modelo de desarrollo de Japón: ¿éxito o fracaso?", en Melba Falck Reyes, y Roberto Hernández Hernández, 2004, *El modelo de desarrollo asiático. Relevancia para México*, Universidad de Guadalajara, pp. 89-111.

<sup>33</sup> OMC, *Examen de políticas comerciales*, op. cit.

sus respectivas políticas internas para, en el caso de Japón, impulsar la demanda, dado el exceso de ahorro en esa economía.

El nivel de las exportaciones japonesas ascendió en 2004 a 565 000 millones de dólares, siendo los principales productos exportados los automóviles (15%), semiconductores y químicos (8% cada uno), equipo de oficina (4%) y hierro y acero (4%). Es decir, en el periodo de posguerra, la estructura de las exportaciones volvió a experimentar un cambio dramático hacia productos de un alto valor agregado y tecnológico. El principal mercado de Japón es Estados Unidos, país al cual destinó una quinta parte de sus exportaciones en 2004, le sigue en importancia China con 13% y el grupo de los nuevos países industrializados de Asia (los NICS por sus siglas en inglés), los cuales adquieren la cuarta parte de las exportaciones niponas mientras la Unión Europea absorbe alrededor de 15% de los productos japoneses.<sup>34</sup>

¿Qué papel han jugado las exportaciones en el crecimiento económico del Japón de posguerra? Si se analiza la composición del gasto en la economía (consumo privado + gasto público + inversión + exportaciones – importaciones), los componentes de mayor peso están representados por el consumo privado, que constituye alrededor de 60% del gasto total, y por la inversión, que representa aproximadamente una tercera parte. Las exportaciones por su parte han mantenido una participación de casi 10% en la demanda agregada. No obstante esta baja participación, las divisas generadas por las exportaciones han servido para financiar la importación de los insumos básicos para la industria, tales como los combustibles, las materias primas y los alimentos. De lo contrario ello se hubiera convertido en un obstáculo para el crecimiento de la manufactura. En los últimos años, la demanda externa ha compensado el exceso de ahorro interno sobre la inversión, y en ese sentido su papel ha sido importante como complemento de la demanda interna. En resumen, en el modelo de desarrollo mediante el sistema de incentivos puesto en práctica, el gobierno distribuía los premios: acceso rápido al crédito, bajas tasas de interés y exenciones de impuestos, en función del desempeño exportador.

## Revaloración de la estrategia de desarrollo japonés

La estrategia descrita anteriormente pareció funcionar durante las etapas de crecimiento acelerado. Con respecto a la política industrial y la elección de sectores ganadores y protegidos, los estudios más recientes reconocen el papel benéfico de ésta en las primeras etapas de crecimiento y bajo circunstancias especiales, tanto internas como externas. Sobre todo, se reconoce el valor de una estrategia dinámica que haga avanzar sectores con economías de escala, con derrama tecnológica y con posibilidades de coordinar su propia inversión con los otros productores en la cadena productiva. No obstante, con esta estrategia se corre el riesgo de trasladar recursos, a través de subsidios, de

---

<sup>34</sup> Cifras de *The Economist Intelligence Unit*, Japan, Country Profile 2005, <http://www.eiu.com/schedule>.

aquellos usos con alta productividad a usos de baja productividad. Ha sido el caso de Japón, donde las políticas impositivas favorables, las de crédito subsidiado y las de protección, se han otorgado a industrias en declive en vez de concederse a los sectores que crecen más rápidamente.<sup>35</sup> Con esta política se propició también la concentración de la producción en los grandes conglomerados. Además, la estructura corporativa creada por la política industrial y la canalización del crédito a sectores poco eficientes, retardó la maduración del sector financiero y su necesaria reforma.<sup>36</sup>

Sin embargo, en los años noventa los grandes conglomerados japoneses comenzaron a sustraerse de la política industrial al transnacionalizarse y participar más activamente en los mercados globales. Así, en un mundo integrado y globalizado, la política industrial selectiva se ha visto limitada y las grandes empresas actúan más por el interés de asociaciones estratégicas o fusiones, que en función del interés nacional. En Japón, el Ministerio de Comercio y Economía (METI) fue perdiendo el control que ejercía sobre los *keiretsu*, cuando compañías como Toyota, Mitsubishi, Mitsui, entre otras, se globalizaron. Como lo señala, Tetsuji Okasaki, cuando las nuevas industrias de la información y telecomunicaciones cruzaron las fronteras de las industrias existentes, así como la jurisdicción de la burocracia, también ocasionó que las reformas necesarias para adaptarse a los cambios globales chocaran con los intereses de los ministerios e industrias existentes.<sup>37</sup>

El papel de la burocracia —comprometida con el desarrollo a largo plazo— se hizo cada vez más difícil de alcanzar sobre todo a medida que quedaba al descubierto la corrupción que el sistema de toma de decisiones —jerárquico y vertical en el periodo de crecimiento acelerado y más plural y fragmentado a partir de los setenta— había propiciado bajo el desarrollo de vínculos estrechos entre los conglomerados y el gobierno.<sup>38</sup> Las exigencias del cálculo político de corto plazo empezaron a prevalecer sobre las estrategias de largo plazo.<sup>39</sup> Por eso, los consejos de deliberación han ido perdiendo relevancia como coordinadores en el diseño de la política económica en Japón. Por otra parte, en el modelo desarrollista la "guía administrativa" del mercado retardó el crecimiento de las instituciones legales y regulatorias que permiten un mejor manejo de las fallas de mercado.

Como señala Amsden, "en una industrialización dependiente del subsidio, el crecimiento será mayor, entre mayor sea el grado bajo el cual el proceso de asignación de subsidios se discipline y esté atado a estándares de desempeño, siendo las exportaciones posiblemente el medio más eficaz para tal monitoreo".<sup>40</sup>

---

<sup>35</sup> Hiroshi Yoshikawa, "The Japanese Economy in the Next Decade", en *Journal of Japanese Trade and Industry*, Japón, marzo/abril de 2002, pp. 10-13.

<sup>36</sup> Shahid Yusuf, *op. cit.*, p. 21.

<sup>37</sup> Tetsuji Okasaki, "The Government-Firm Relationship in Postwar Japan: The Success and Failure of Bureau Pluralism", en Joseph Stiglitz y Shahid Yusuf (eds.), *op. cit.*, p. 340.

<sup>38</sup> Melba Falck Reyes, *op. cit.*, cap. II.

<sup>39</sup> Shahid Yusuf, *op. cit.*, p. 25.

<sup>40</sup> Citada por Shahid Yusuf, *op. cit.*, p. 9.

En cuanto al papel asignado a la banca como canalizadora de crédito barato y selectivo y la relación simbiótica entre bancos y corporaciones industriales, si bien indujo a la inversión y a una perspectiva de negocios de largo plazo, también resultó en una mala asignación de los préstamos bancarios y en la acumulación de activos improductivos.<sup>41</sup> En este sentido, la nueva revaloración del modelo asiático ha encontrado que los países del Pacífico asiático fueron lentos en implementar regulaciones prudentes, en inducir a la banca a adoptar sistemas de manejo de riesgo y en fortalecer la supervisión a los bancos. Al final, las bajas tasas de interés activas propiciaron el financiamiento de proyectos de dudosa rentabilidad bajo el amparo del gobierno, que ofrecía una garantía implícita de que los bancos serían rescatados de problemas. Esto, junto con la desregulación de los sistemas financieros y la mayor dependencia de los mercados de capitales de corto plazo, además del clientelismo desarrollado entre banqueros y grupos de negocios, propició en parte la crisis asiática.

Finalmente, cabe hacer notar el nuevo entorno internacional en que se encuentran inmersas las economías de la región. En la década de los noventa la integración regional, encabezada por Japón, se ha profundizado. Sin embargo, como lo señala Gilpin, "la inmensa diversidad económica, cultural y política ha inhibido el desarrollo de una mentalidad regional y de instituciones regionales".<sup>42</sup> La región más bien se ha pronunciado por un "regionalismo abierto", en el que las fuerzas económicas han sido el motor de la regionalización tanto al interior del Pacífico asiático, como entre esa región y el resto del mundo. Los flujos de inversión extranjera directa (IED), especialmente por parte de Japón, como resultado de la apertura del régimen de IED en la región y de la ola de fusiones y adquisiciones (sobre todo después de la crisis), han propiciado el fomento de las exportaciones y la transferencia de fondos y tecnología a la región. De acuerdo con Urata, la producción regional y las redes de comercio establecidas por las multinacionales japonesas contribuyeron al crecimiento al permitir a las economías regionales mejorar su eficiencia técnica y aumentar la división del trabajo.<sup>43</sup>

Sin embargo, analizando más de cerca este proceso, en el caso de Japón los mayores flujos de IED han propiciado lo que se ha denominado la "desindustrialización de Japón" o *Kûdôka*.<sup>44</sup> El inicio del flujo de la IED japonesa hacia el resto de Asia se dio a mediados de los ochenta impulsada tanto por la revaluación del yen por el Acuerdo plaza —ya que el mayor valor del yen suponía pérdida de competitividad para las transnacionales japonesas— como por la paulatina desregulación del flujo

---

<sup>41</sup> Shahid Yusuf, *ibid.*, p. 8.

<sup>42</sup> Robert Gilpin, 2000, *The Challenge of Global Capitalism. The World Economy in the 21<sup>st</sup> Century*, Princeton University Press, p. 266.

<sup>43</sup> Shujiro Urata, "Emergence of an FDI-Trade Nexus and Economic Growth in East Asia", en Joseph Stiglitz y Shahid Yusuf (eds.), *op. cit.*, pp. 452-453.

<sup>44</sup> David Bailey, 2003, "Explaining Japan's Kudoka [hollowing out]: A Case of Government and Strategic Failure", en *Asia Pacific Business Review*, vol. 10, núm. 1, otoño, pp. 1-20.

de IED hacia y fuera de Japón. De ahí que las grandes compañías comenzaran a trasladar parte de sus operaciones a otros países de Asia con el fin de abaratar costos. La IED de Japón en el exterior ha mantenido un promedio cercano a los 30 000 millones de dólares en los noventa.<sup>45</sup> Cuando estalló la burbuja a principios de los años noventa este proceso se acentuó y en parte contribuyó al aumento del desempleo en Japón. Las Pymes subcontratistas —vinculadas con las grandes empresas que trasladaban su producción fuera del país— tuvieron que ajustar su demanda de empleo. Por otro lado, las grandes empresas atadas a un mercado laboral de seguridad en el empleo disminuyeron contrataciones de nuevos trabajadores y promovieron el retiro adelantado de sus antiguos empleados. La tasa de desempleo abierto pasó de un promedio de 2.4% en el periodo de crecimiento estable a una de 3.7% en promedio entre 1991 y 2002, alcanzando en este último año 5.4%. El número de Pymes en bancarrota alcanzó su máximo en 2001 con más de 18 000 empresas en ese año (gráfica 1).<sup>46</sup>

Por otro lado, en la mayor parte de ese periodo el yen continuó revaluándose, ejerciendo una mayor presión sobre la desindustrialización ya que las grandes empresas trataban de contrarrestar el impacto negativo de la revaluación sobre las exportaciones buscando locaciones de menor costo en el exterior, y por otro lado induciendo a las subcontratistas en Japón a una mayor competencia abatiendo costos. Las exportaciones japonesas mantuvieron así su competitividad generando cuantiosos superávits comerciales que a su vez impulsaban la revaluación del yen, ya que el creciente flujo de divisas no encontraba salida con la misma rapidez en las importaciones. Éstas se encontraban restringidas por el menor grado de liberalización en los sectores protegidos. Así, el mismo sistema que había funcionado anteriormente para garantizar el empleo, ahora propiciaba la desindustrialización.

Estudios recientes señalan que la falla de la política industrial japonesa ha sido más que un error del gobierno, una falla estratégica.<sup>47</sup> En primer lugar porque con el desarrollo de los grandes conglomerados en Japón se propició la concentración de decisiones estratégicas y su captura por grupos de elite quedando las empresas subcontratistas fuera del proceso de toma de decisiones y en segundo lugar por la secuencia del proceso de liberalización que se dio con mayor rapidez en los flujos de inversión y de una manera mucho más lenta en los sectores protegidos propiciando con ello la revaluación del yen. La lenta apertura de los sectores protegidos en los noventa ha tenido que ver con los fuertes intereses de grupo creados durante la época de crecimiento estable que constituyeron una base electoral importante para el Partido Demócrata Liberal (PDL) que detentó hegemoníamente el poder político desde 1955 hasta 1993. A partir de entonces —con excepción de un corto periodo— el PDL ha gobernado en coalición con otros partidos. Estos grupos constituyeron un insumo político importante en la toma de decisiones en el diseño de las políticas públicas, destacando los agricultores,

---

<sup>45</sup> Asia-Pacific Economic Cooperation, 2005, APEC, Follow-up Study on the Impact of APEC Investment Liberalization and Facilitation, p. 6.

<sup>46</sup> Japan Small Business Research Institute, 2002, *White Paper on Small and Medium Enterprises in Japan. The Age of the Local Entrepreneur – Birth, Growth and Revitalization of the National Economy*, p. 23. [www.meti.go.jp](http://www.meti.go.jp).

<sup>47</sup> David Bailey, *op. cit.*

los pequeños comerciantes y los beneficiarios de las obras públicas. No obstante, paulatinamente en los años noventa diversos factores han propiciado que estos grupos hayan ido perdiendo poder.

## El largo camino hacia las reformas estructurales

Una manifestación de los problemas que ha enfrentado la economía japonesa recientemente es el descenso en los niveles de competitividad internacional, al pasar del primer lugar en el periodo 1989-1993 al vigésimo sexto lugar en 2000.<sup>48</sup> La japonesa es ya una economía madura y, por lo tanto, la acumulación no es suficiente para promover el crecimiento. El reto actual es impulsar la innovación y elevar la productividad de los factores. Con la internacionalización de la economía, las compañías japonesas se han globalizado: las transnacionales japonesas persiguen objetivos globales que no tienen por qué coincidir con los objetivos nacionales de desarrollo —como sucedía en la época de crecimiento acelerado y estable, cuando el MITI “guiaba” al sector industrial para alcanzar el fin superior de crecimiento del país—.

Para adaptarse al nuevo entorno internacional, en la década recesiva de los noventa Japón ha emprendido reformas graduales que incluyen a algunos de los sectores con problemas: el financiero, el agrícola y el de distribución. También se ha impulsado la conversión de empresas de propiedad estatal en sociedades anónimas (el servicio postal y las universidades) y la desreglamentación en especial en telecomunicaciones y algunos servicios profesionales; además se han establecido zonas especiales de reforma estructural, en las que se otorgan excepciones con respecto a determinadas reglamentaciones.<sup>49</sup> Por otra parte, se han presentado cambios importantes en el sistema de empleo como se señalaba más arriba y en la participación de la mujer en la fuerza de trabajo; se plantean cambios significativos en los sistemas de pensiones y de seguro médico.

Hasta mediados de los noventa la liberalización del sistema financiero fue gradual, dejando las restricciones fundamentales sin cambio para no disolver el sistema de convoy de la banca. Sin embargo, la acumulación de préstamos incobrables de las instituciones financieras y la caída en los precios de los activos presionaron al gobierno para introducir reformas más serias.<sup>50</sup> En 1997 el primer mi-

<sup>48</sup> De acuerdo con el reporte de competitividad del World Competitiveness Yearbook, preparado por el Institute for Management Development de Suiza y citado por Yoshikawa Hiroshi, 2002, “The Japanese Economy in the Next Decade”, en *Journal of Japanese Trade and Industry*, marzo/abril, p. 10.

<sup>49</sup> Véase OMC, *Examen de políticas comerciales*, op. cit. En este documento se señala que el Consejo de Política Económica Fiscal que tiene a su cargo la formulación de las reformas estructurales, en las políticas básicas de 2004 presentó los siguientes objetivos para 2005 y 2006: creación de un sistema socioeconómico impulsado por el sector privado, incluyendo la privatización de la Agencia Postal; la reforma de los sectores público y privado, especialmente el sistema financiero; la reforma del mercado laboral; y la reforma de las pensiones y demás esferas de seguridad social.

<sup>50</sup> Los créditos incobrables habían pasado de 1 639 miles de millones de yenes en 1992 a 24 113 miles de millones de yenes en 1995, esta última cantidad equivale a 256 000 millones de dólares. En 2000 la cartera vencida ascendía a 666 000 millones de dólares. Véase *The Asahi Shimbun, Japan Almanac 2002*, p. 55.

nistro, Ryutaro Hashimoto, introdujo el llamado *Big Bang* del sistema, que se basó en tres principios: mercado liberal, mercado transparente y confiable y mercado avanzado e internacional. Para lograr la transparencia y confiabilidad en el sistema financiero se estableció la Agencia de Supervisión Financiera en 1998, que tiene como objetivo el monitoreo transparente y justo de las operaciones de la banca, sobre todo en lo relativo a la evaluación y solución de la cartera vencida.

Se otorgó mayor autonomía al Banco de Japón (BOJ) y se ampliaron sus responsabilidades. En cuanto al principio de internacionalización de la banca, se revisaron las Leyes de Tipo de Cambio y de Control del Comercio desregulando los controles cambiarios. Finalmente, con respecto al principio del mercado liberal, se han creado instituciones para absorber los créditos incobrables como la Corporación de Resolución y Colección (RCC) y se permitió que nueve bancos fueran declarados en bancarota. No obstante estas medidas, la cartera vencida de los bancos tendía a aumentar. Ello se debió en parte a la recesión que ha propiciado la caída en los precios de los activos, lo que ha causado problemas en la garantía de los préstamos. Por otra parte, los bancos continuaron prestando a compañías con un desempeño pobre, y esto agudizó el problema de la cartera vencida.

Así, el gobierno de Koizumi Junichiro, que inició con la promesa de la recuperación económica, ha enfrentado obstáculos para una aplicación más rápida de las reformas. Actualmente el principal programa del gobierno comprende la eliminación de los créditos fallidos con el fin de mejorar la eficiencia del mercado de capitales. En 2003 se estableció la Corporación de Revitalización Industrial de Japón (IRCJ) conjuntamente con los sectores público y privado para revitalizar empresas que sufrieran de deuda "excesiva", adquiriendo deudas de otros acreedores de las empresas. Entre 2002 y 2004 la proporción de créditos fallidos de los bancos con respecto a los préstamos totales disminuyó de 8.4 a 5.8%. Por otro lado, en septiembre de 2004 el gobierno adoptó la Política Básica sobre la Privatización del Correo de Japón, en la que se estipula la privatización de dicha empresa en 2007.<sup>51</sup>

En cuanto al sector agrícola, varios factores han contribuido a su gradual liberalización: las contradicciones internas del sector en el uso de los factores productivos resultado del elevado proteccionismo; el entorno fiscal restrictivo desde mediados de los ochenta y la presión externa o *gaiatsu*.<sup>52</sup> Estados Unidos ha sido uno de los socios comerciales de Japón que ha presionado más a este país para que abra su mercado agrícola. En respuesta, Japón liberalizó las importaciones de naranjas y carne en 1991 y 1992, y eliminó las restricciones cuantitativas en estos productos. En 1994, bajo la presión de la Ronda de Uruguay del GATT, Japón se comprometió a *tarificar* 13 productos (excepto el arroz) y a reducir las tarifas sobre carne, naranjas, queso, dulces y helado, entre 15 y 36% en el

<sup>51</sup> OMC, *Examen de políticas comerciales*, op. cit. En este documento se menciona que el Sistema Postal de Ahorros, principal institución financiera de Japón, se reorganizó en 2003 en una nueva empresa pública, Correo de Japón. En junio de 2004 los depósitos de ahorro en Correo de Japón ascendían a 226 000 millones de yenes o 16% de los activos familiares de Japón, mientras que los seguros ascendían a 119 000 millones de yenes.

<sup>52</sup> Melba Falck Reyes, 2003, op. cit.

periodo 1994–2000. Se estableció el acceso al mercado interno del arroz en 4% del consumo en 1994, el cual sería incrementado 0.8% cada año hasta alcanzar 8% de la demanda en 2000.

Las restricciones presupuestarias del gobierno de Japón lo fueron obligando a ir reduciendo los subsidios a ciertos sectores, y uno de los objetivos de reforma del Ministerio de Finanzas fue el "sistema de control alimentario". Los elevados inventarios de arroz que acumulaba el Ministerio de Agricultura, Pesca y Forestal (MAFF) implicaban un alto costo de manejo y a éste se añadía el déficit generado por la diferencia entre el precio al productor y al consumidor. Así, los subsidios a la cuenta alimentaria comenzaron a disminuir en los noventa y en 1995 el MAFF estableció la nueva Ley para la estabilización de la oferta y la demanda y precios de los alimentos que remplazaba la Ley de control alimentario que no se modificaba desde 1942. Después de 50 años, el MAFF introdujo nuevos canales de distribución del arroz, permitiendo a los productores vender directamente sus productos en el mercado. La fijación del precio del arroz dejó de ser control exclusivo de la Agencia Alimentaria, fijándose ahora a través de ocho subastas al año.

En 1999 el sistema de cuota para las importaciones de arroz (acordado en la Ronda de Uruguay del GATT) se reemplazó por la *tarificación* de las importaciones, con un arancel equivalente a la restricción cuantitativa que oscila entre 350 y 450%. El objetivo de la *tarificación* fue dejar que el mercado regulara las importaciones, ya que con el sistema de cuota —aun si en un año había excedentes de arroz— el compromiso implicaba un aumento de los inventarios. En contraste, con la tarifa, un exceso de oferta en el mercado interno induciría un menor volumen de importaciones.

Finalmente, el estancamiento de la producción agrícola, el fracaso del programa de retiro de la producción de las tierras dedicadas al cultivo del arroz (*tensaku*) y el complejo sistema de subsidios —con los elevados costos que éste generó— indujeron al MAFF en 2000 a emitir la Ley básica en alimentos, agricultura y áreas rurales, la cual remplazaba a la de 1961. El objetivo de esta ley ya no era igualar el ingreso de los agricultores con sus contrapartes urbanos, sino mejorar la productividad agrícola expandiendo la escala de producción y brindando un mayor apoyo a los agricultores de tiempo completo. En cuanto a la autosuficiencia alimentaria, la ley establece que el gobierno debe proveer una oferta estable de alimentos complementando la producción agrícola con un nivel apropiado de inventarios y de importaciones de alimentos. En 2003, de acuerdo con la Ley sobre zonas especiales de reforma estructural, se permite a empresas de carácter general que arrienden tierras agrícolas, mientras que conforme a la legislación anterior esto sólo le era permitido a los productores agrícolas.<sup>53</sup>

Así, Japón paulatinamente está buscando volver más eficiente la producción agrícola y, al mismo tiempo, reconoce la necesidad de complementarla con importaciones dadas las restricciones en dotación de recursos que enfrenta el país. Los cinco millones de hectáreas cultivables que posee el archipiélago no son suficientes para alimentar a una población con un ingreso elevado y una dieta

---

<sup>53</sup> OMC, *Examen de las políticas comerciales*, op. cit.

alimenticia diversificada; debido al cambio estructural que ha experimentado la economía, la escasez de mano de obra en el sector constituye una limitante para alcanzar los niveles de producción adecuados que satisfagan la demanda, aun cuando se aumentara la productividad de los factores. Esto es más relevante en aquellos subsectores agrícolas que son más intensivos en el uso de mano de obra, como el hortícola y el frutícola.

El sector de distribución en Japón ha sufrido también cambios estructurales importantes en los años noventa.<sup>54</sup> El número de comercios minoristas independientes, con una productividad relativamente baja, ha disminuido en forma considerable. En 1982 este grupo de intermediarios representaba 60% del total de los comercios y para 1997 habían disminuido su participación a 50% y por ende se incrementó el tamaño promedio de los comercios. El declive de los comercios independientes indica que su base económica se ha debilitado.

La Ley de grandes establecimientos fue revocada por la Dieta en 1998 y su aplicación cesó en 2000. Como resultado, las cadenas de tiendas han abierto nuevos establecimientos a una tasa creciente, incrementando la competencia para los pequeños negocios independientes. Esto ha tenido un impacto importante en la estructura del sistema de distribución. Actualmente han proliferado en Japón nuevos tipos de comercios como las tiendas generales, los supermercados, las tiendas de descuento, las cadenas de especialidades y las cadenas de comida rápida. Todo ello ha traído mayor competencia intranegocios y entre las diferentes clases de negocios.

Los cambios anteriores también han modificado la dimensión vertical de la estructura de distribución. Muchos mayoristas, en especial los que se enfocaban a los pequeños negocios independientes, han perdido su ventaja competitiva. La consecuencia es que los canales de distribución se están volviendo más cortos. La mayor competencia y la eliminación de varias de las capas de intermediarios están impactando positivamente los costos de distribución y están volviendo el sistema menos complejo y eficiente.

Con el problema de cierre de empresas subcontratistas y el aumento del desempleo en el sector de las Pymes el gobierno japonés también ha emprendido un programa de apoyo a este sector. Ahora se enfatiza promover las empresas innovadoras y el fomento de aglomeraciones industriales regionales y locales. Una de las medidas importantes contempla el desarrollo y comercialización de tecnologías a través de la colaboración entre la industria, las universidades y el gobierno.<sup>55</sup>

En síntesis, el sistema que le funcionó a la economía japonesa en las décadas de crecimiento acelerado ya no le es útil a Japón; al contrario, lo ha llevado a una pérdida de competitividad en los noventa. Aunque Japón emprendió reformas estructurales en dicha década, éstas han sido graduales y no con la profundidad requerida. Los intereses de los grupos que se vieron favorecidos con el "siste-

---

<sup>54</sup> Véase Odagiri Tokumi y Paul Riethmüller, 2000, "Japan's Large Scale Retail Store Law: a cause of concern for food exporters?", en *Agricultural Economics* 22, Elsevier, p. 60.

<sup>55</sup> JSRBI, 2002, incluye una relación de las políticas para la promoción de las Pymes, pp. 196-219.

ma de los cuarenta" están muy arraigados y se oponen a cualquier medida que signifique pérdida de las "rentas" que disfrutaron bajo ese sistema. No obstante, después de una década de estancamiento, Japón se ha visto en la necesidad de profundizar sus reformas para retomar el rumbo del crecimiento. Como ya se mencionó, recientemente el primer ministro Koizumi logró la aprobación de la reforma al sistema postal, uno de los baluartes del desarrollo de posguerra. Japón ha emprendido así lo que Kingston ha denominado una "transformación silenciosa" —en la que está teniendo una participación muy importante la sociedad civil que reclama una mayor transparencia del gobierno en la aplicación de sus políticas— y que constituye "un período de transición donde las prácticas y las instituciones desacreditadas del pasado persisten junto al surgimiento lento de un nuevo paradigma [...] Hay en la sociedad japonesa un consenso en la necesidad de la reforma y en que el mantenimiento del sistema no es una opción viable."<sup>56</sup>

### Relevancia de la estrategia de desarrollo de Japón para México

En los sesenta México poseía un grado de desarrollo que lo situaba, excluyendo a Japón, por arriba de la mayoría de los países del Pacífico asiático. Sin embargo, con el elevado crecimiento económico experimentado por esta región, México se quedó rezagado. No obstante que tanto México como los países de esa zona inicialmente aplicaron modelos de sustitución de importaciones (SI), las naciones asiáticas vislumbraron con antelación el agotamiento del modelo de SI y emprendieron una estrategia orientada al fomento de las exportaciones. México por su parte continuó, de manera inflexible, la aplicación del modelo de SI hasta que agotó el margen de maniobra que le proveía su riqueza petrolera. A partir de entonces inició el proceso de integración a la economía global. Durante este periodo, la brecha entre México y los países del noreste de Asia se fue ampliando. De ahí que por tres razones sea relevante estudiar el proceso de desarrollo seguido por estos países: en primer lugar, para extraer de su experiencia aquellos elementos útiles al crecimiento económico o aquellas estrategias que México debería evitar; en segundo lugar para comprender mejor los retos que esta región está imponiendo a México, sobre todo ahora que este último se ha incorporado de lleno a la economía global, y en tercer lugar para aprovechar las oportunidades que se abren en la región, gracias a las transformaciones que estos países están teniendo en la actualidad.<sup>57</sup> La experiencia japonesa —y asiática— de desarrollo es relevante en los siguientes aspectos:

1. En la experiencia japonesa de desarrollo destaca la flexibilidad y adaptación de las políticas a las condiciones particulares de Japón para enfrentar nuevas situaciones. Tal es el caso de las

<sup>56</sup> Jeff Kingston, 2004, *Japan's Quiet Transformation. Social change and civil society in the twenty-first century*, Routledge Curzon, Londres y Nueva York.

<sup>57</sup> Melba Falck Reyes y Roberto Hernández Hernández, 2004, "El modelo de desarrollo asiático, ¿un modelo a seguir?", *op. cit.*, cap. 1.

medidas que se implementaron en la era Meiji para modernizar al Japón; en la etapa posterior a la devastación de la segunda Guerra Mundial; en los programas de racionalización de la producción frente a las dos crisis del petróleo y en las reformas —graduales— frente a la crisis estructural de los años noventa.

2. El manejo adecuado de la política macroeconómica que mantuvo un entorno de estabilidad para el desarrollo de la inversión.
3. El apoyo a las Pymes para vincularlas al desarrollo industrial exportador, lo cual permitió —hasta cierto punto— distribuir las ganancias del crecimiento económico.
4. Con respecto al impulso al comercio exterior, en los estudios recientes sobre el desempeño de este sector en el desarrollo de Japón y en general en Asia, resalta que es el aumento en la productividad de los sectores el que promoverá las exportaciones y no a la inversa. Es decir, los sectores más productivos serán los que incursionarán en los mercados globales. Más importante aún, en la experiencia asiática, es el impacto que han tenido las importaciones sobre la productividad, al motivar a los productores locales a elevar sus niveles de eficiencia.
5. La experiencia asiática señala también la importancia de canalizar inicialmente recursos a los niveles básicos de educación que faciliten, a través de una clase trabajadora capacitada, la adaptación tecnológica. En una fase más avanzada del desarrollo, la atención deberá enfocarse al apoyo a la investigación universitaria para ir hacia la frontera tecnológica y, en algunos sectores, para empujar esa frontera de acuerdo con las necesidades particulares de cada país.
6. En el uso de la política industrial selectiva se debe considerar el alto costo que implica desviar recursos hacia usos menos productivos, sobre todo es preciso tener cautela al canalizar subsidios a industrias en declive. Por otra parte, para aquellos sectores privilegiados, el desempeño exportador constituye el barómetro adecuado del uso eficiente de los recursos.
7. La experiencia de Japón señala que la secuencia de la desregulación es muy importante para minimizar los costos del desempleo. En el caso específico de Japón la liberalización de los sectores protegidos debió anteceder a la desregulación de los flujos de inversión. Aunque debe señalarse que esta necesidad surge de los arreglos institucionales específicos de Japón en el mercado laboral y en la relación jerárquica entre las grandes empresas y las Pymes.
8. Con respecto a la relación entre las grandes empresas y las Pymes como subcontratistas, para eludir derramas dañinas, se debe evitar la concentración de la toma de decisiones estratégicas por grupos de elite. Es necesario reconocer el derecho de todos los sectores a contribuir al proceso de toma de decisiones implementando una estrategia integral que reconozca los vínculos entre sectores y políticas.
9. La crisis financiera en Japón y en Asia evidenció que en un mundo globalizado, se requiere contar con un sistema institucional legal y regulatorio bien desarrollado, que sustituya a la política discrecional burocrática. Las agencias reguladoras independientes garantizan la aplicación de las normas y leyes que facilitan y dan seguridad a las transacciones privadas, eliminando la

discrecionalidad en la aplicación de las políticas y la corrupción. Una política laxa con respecto a la regulación del sistema bancario, permitió la canalización del crédito a proyectos riesgosos que terminaron abultando las cuentas incobrables de los bancos asiáticos.

10. Por último, es importante señalar el impacto de la integración regional, a través de los flujos de inversión, tanto sobre las exportaciones y la transferencia de fondos y tecnología como sobre la autonomía en el diseño de las políticas públicas en un ambiente de mayor interdependencia.

## **Retos y oportunidades para México en la región**

El acelerado desarrollo de la región del Pacífico asiático representa un reto para México, por la competencia que México tiene en los mercados globales con esas economías y por la competencia en la atracción de inversión extranjera. China, por ejemplo, ya ha desplazado a México en algunos sectores en el mercado norteamericano. Desafortunadamente, la competitividad que México había ganado en los primeros años de funcionamiento del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se ha ido perdiendo.

Es importante resaltar que las economías del Pacífico asiático también enfrentan sus propios retos internos: Japón estuvo inmerso en una crisis en toda la década de los noventa que evidencia problemas estructurales de costos muy elevados y de sectores poco eficientes como el de distribución, el de construcción y el agrícola. China ha mostrado un patrón de desarrollo regional muy desigual con un deterioro de la distribución del ingreso. El sector rural tiene todavía un elevado peso en la economía, lo que sin duda representa un reto para la transformación productiva del país, por las presiones que ejercerá sobre el sector industrial para absorber la mano de obra que se desplace del sector agrícola. Además, la reforma del sector de empresas estatales plantea un enorme reto, ya que éste era un proveedor importante de bienes y servicios públicos a un alto porcentaje de la población trabajadora. Corea del Sur, por su parte, está en un proceso de reforma de los Chaebol, y el nuevo entorno democrático ha posibilitado el reclamo de los grupos menos favorecidos.

Esas mismas reformas que se están llevando a cabo en el Pacífico asiático están abriendo nuevas oportunidades. En las economías del noreste de Asia, destacan Japón, Corea del Sur, Taiwán y China. Japón, durante los noventa, ha desregulado paulatinamente su sector de distribución y está abriendo gradualmente su sector agrícola. En ese contexto, la primicia que ha obtenido México con la firma del acuerdo de asociación económica, ofrece importantes ventajas.

Tampoco hay que perder de vista que los elevados niveles de crecimiento de la economía china implican un aumento de las importaciones por parte de ese país. El aumento del ingreso de los chinos, al igual que en los casos de Japón, Taiwán y Corea del Sur, ha propiciado cambios en los patrones de consumo de la población, que inducirán importaciones de nuevos productos. Adicionalmente, la entrada de China a la OMC irá encauzando a ese país a la disciplina de las prácticas comerciales promovidas por ese organismo. Corea del Sur y Taiwán, a partir de los años noventa,

han profundizado también sus procesos de liberalización económica. La escasez relativa de recursos naturales de esas economías, también constituye una oportunidad para México de profundizar el comercio alimentario.

## Bibliografía

- Akinori, Isogai, Akira Ebizuka y Uemura Hiroyasu, 2003, "The hierarchical market-firm nexus as the Japanese mode of regulation", en Robert Boyer y Toshio Yamada, (eds.), *Japanese Capitalism in Crisis. A regulationist interpretation*, Londres, Routledge.
- Alexander, Arthur, "The Japanese Economy in Transition", *Japan Economic Institute Report*, 19 de noviembre de 1999.
- Bailey, David, 2003, "Explaining Japan's Kudoka [hollowing out]: A Case of Government and Strategic Failure", *Asia Pacific Business Review*, vol. 10, núm. 1.
- Banco Mundial, 1993, *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*, Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_, *World Development Indicators 2003*.
- Falck, Melba, *La economía política de la política agrícola en Asia del este: Japón, Corea del Sur y Taiwán. Perspectivas para México*, tesis doctoral, inédita, agosto de 2003.
- Fondo Monetario Internacional, Estadísticas financieras internacionales, varios números.
- Frans, Penelope, 1992, *Japanese Economic Development. Theory and Practice*, Routledge.
- Gilpin, Robert, 2000, *The Challenge of Global Capitalism. The World Economy in the 21<sup>st</sup> Century*, Princeton University Press.
- Hayami, Yuhiro y Vernon Ruttan, 1971, *Agricultural Development: An International Perspective*, Baltimore, The Johns Hopkins Press.
- \_\_\_\_\_, y Saburo Yamada, 1991, *The Agricultural Development of Japan. A Century's Perspective*, University of Tokyo Press.
- \_\_\_\_\_, Akino, Shintani Masakatsu, Masahiko y Saburo Yamada, 1975, *A Century of Agricultural Growth in Japan. Its Relevance to Asian Development*, University of Tokyo Press.
- Japan Small Business Research Institute, 2002, *White Paper on Small and Medium Enterprises in Japan. The Age of the Local Entrepreneur—Birth, Growth and Revitalization of the National Economy*.
- Johnson Chalmers, 1982, *MITI and the Japanese Miracle. The Growth of Industrial Policy 1925-1975*, Stanford University Press.
- Kagami, Mitsuhiro, 2004, "Modelo de desarrollo de Japón: ¿éxito o fracaso?", en Melba Falck Reyes, y Roberto Hernández Hernández (eds.), *El modelo de desarrollo asiático. Relevancia para México*, México, Universidad de Guadalajara.
- Kerr, Alex, 2001, *Dogs and Demons. The Fall of Modern Japan*, Penguin Books.

- Kingston, Jeff, 2004, *Japan's Quiet Transformation. Social change and civil society in the twenty-first century*, Nueva York, Routledge Curzon.
- , 2001, *Japan in Transformation 1952-2000*, Pearson Education Limited.
- Lubeck, Paul, 1998, "Winners and Losers in the Asia Pacific", en Thompson Graham, (ed.), *Economic Dynamism in the Asia-Pacific*, Routledge.
- McCormack, Gavan, 1996, *The Emptiness of Japanese Affluence*, Nueva York, M. E. Sharpe.
- Minami, Ryoshin, 1986, *The Economic Development of Japan. A Quantitative Study*, MacMillan Press.
- Ministry of Public Management, Home Affairs, Posts and Telecommunications, Japan Statistical Yearbook, Japón, varios números.
- Nakamura, Takafusa, 1995, *The Postwar Japanese Economy. Its Development and Structure, 1937-1994*, University of Tokyo Press, segunda edición.
- Organización Mundial del Comercio, *Examen de políticas comerciales, informe de la Secretaría*, Japón, 17 de diciembre de 2004.
- Okazaki, Tetsuji, 2002, "The Government-Firm Relationship in Postwar Japan: The Success and Failure of Bureau Pluralism", en Joseph E. Stiglitz y Shahid Yusuf, (eds.), *Rethinking the East Asian Miracle*, copublication of the World Bank and Oxford University Press.
- Stiglitz, Joseph E., y Shahid Yusuf, (eds.), 2002, *Rethinking the East Asian Miracle*, copublication of the World Bank and Oxford University Press.
- Takahashi, Akira, 1990, "Land Reform in Japan", en *Asian Productivity Organization, Improving Agricultural Structure in Asia Pacific*.
- The Asahi Shimbun, *Japan Almanac 2002*
- The Economist Intelligence Unit, *Japan, Country Profile 2005*, <http://www.eiu.com/schedule>.
- Tokumi, Odagiri, y Paul Riethmüller, "Japan's Large Scale Retail Store Law: a cause of concern for food exporters?", *Agricultural Economics* 22, Elsevier, 2000.
- Tsuro, Shigeto, 1993, *Japan's Capitalism. Creative Defeat and Beyond*, Cambridge University Press.
- Uemura, Hiroyasu, 2000, "Growth, distribution and structural change in post-war Japanese economy", en Robert Boyer y Toshio Yamada, (eds.), *Japanese Capitalism in Crisis. A regulationist interpretation*, Londres, Routledge.
- Yamazawa, Ippei, 1990, *Economic Development and International Trade. The Japanese Model*, East-West Center, Resource Systems Institute, Honolulu, Hawaii.
- Yoshikawa, Hiroshi, "The Japanese Economy in the Next Decade", *Journal of Japanese Trade and Industry*, Japón, marzo/abril de 2002.



## Las estrategias japonesas en el desarrollo económico

*Alfredo Román Zavala\**

Japón, que ha sido considerado el paradigma del crecimiento económico clásico en los niveles académicos y de gobierno, le debe la preeminencia de su papel en el escenario económico mundial no sólo a la fortaleza de su desarrollo histórico y cultural, sino, fundamentalmente, a su capacidad para sumarse y aprovechar las ventajas que le ha ofrecido el escenario internacional en momentos particularmente importantes.

La libertad del comercio mundial fue una condición esencial en el desarrollo de su economía y muchos de los países del Asia Pacífico han dependido de la continuidad y del éxito de ese modelo de intercambio. La segunda Guerra Mundial, las guerras civiles de China finalizadas en 1949, la guerra de Corea de 1951–1952 y la de Vietnam favorecieron enormemente las estructuras económicas internas de muchos de los países del este de Asia, y Japón fue uno de los países que encabezaron ese crecimiento económico.

El modelo económico del “vuelo de los gansos” tan socorrido en las interpretaciones sobre el crecimiento económico regional con Japón a la cabeza ha estado inspirado también en la actividad misma de la economía de este país y en su impresionante crecimiento durante las décadas de los cincuenta y los sesenta.

En ese sentido conviene mencionar que cuando Japón realizó sus primeras exportaciones de capital, sus inversiones directas del exterior comenzaron a fluir hacia los países vecinos del este de Asia que ofrecían mayores ventajas comparativas. El fenómeno de las revaluaciones del yen iniciado a principios de los años setenta, le dio a las inversiones japonesas mayores dividendos y las compañías niponas comenzaron a invertir en la producción de manufacturas tecnológicas y transfirieron al exterior la elaboración de productos industriales con uso intensivo de mano de obra.

Ahí esas mismas inversiones impulsaron incipientes infraestructuras y desarrollos tecnológicos que aún hoy en día, con mayores necesidades en cuanto a costos de producción y ventajas comparativas, son nuevamente dirigidos hacia otros países receptores.

---

\* Centro de Estudios de Asia y África, El Colegio de México.

No obstante, conviene señalar que la historia económica de la posguerra ha mostrado toda una serie de paradojas tanto para Japón como para los países vecinos. El desarrollo económico japonés de la posguerra tuvo distintas fases en cuanto percepciones: inicialmente fue considerado como milagroso, después fue tomado como sorprendente, contundente, invencible, o como un modelo para el futuro pero, al final, a raíz de las transformaciones de la economía internacional que alguna vez le favorecieron enormemente, efímero.

En cualquiera de los casos, Japón se convirtió en el estereotipo del desarrollo económico y uno de los cimientos más importantes del desarrollo económico mundial. A continuación se hace un pequeño recuento de las estrategias seguidas por los líderes japoneses para desarrollar su economía después de la derrota sufrida por el país en la segunda Guerra Mundial a manos de las fuerzas aliadas. El propósito principal consiste en identificar los elementos que sirvieron para impulsar exitosamente su crecimiento económico y que lo llevaron a convertirse en un modelo mundial.

Resalta el hecho de que muchas de esas estrategias fueron favorecidas por las circunstancias mundiales y no únicamente por la formulación e implementación de éstas. Aun así, las estrategias tuvieron la virtud de haber sido implementadas con audacia, sapiencia, oportunidad y conducción en momentos claves de la historia contemporánea de Japón. En el momento en que las circunstancias económicas externas cambiaron, los fundamentos de esas estrategias se transformaron por igual y se orientaron más hacia la búsqueda de metas y objetivos asequibles en el corto o, en el mejor de los casos, en el mediano plazo.

En el artículo se señala la importancia histórica de la participación de las instituciones sociales y políticas, en especial el papel que ha tenido la burocracia japonesa en ese éxito. Se destaca también el impulso dado a los actores económicos que, junto con la burocracia, fungieron como los líderes del notable crecimiento económico.

Asimismo, se alude a la fortaleza de los consensos políticos y a la capacidad gubernamental para consolidar esa estrategia desde 1955 con el nacimiento del Partido Liberal Demócrata. Desde entonces y hasta los años setenta la "estabilidad política" estuvo garantizada por el dominio absoluto de un solo partido político.

El artículo finaliza señalando que el poder del gobierno ha disminuido y ya no posee la capacidad suficiente para influir en las decisiones corporativas ni para elaborar estrategias medianamente exitosas en las que participe la sociedad en su conjunto. Se menciona que la liberalización de la economía ha creado nuevos actores que han seguido un patrón distinto e independiente de las políticas de gobierno y el proceso económico se ha vuelto más politizado en la medida en que esos nuevos actores económicos han presionado para la consecución de políticas económicas distintas de las establecidas con anterioridad.

Finalmente se argumenta que en la actualidad la formulación de estrategias de desarrollo económico responde fundamentalmente a las circunstancias de volatilidad y de incertidumbre

que caracterizan a la economía internacional y a la incapacidad interna para construir consensos nuevos.

## **Acerca del éxito económico**

El significado del término éxito económico atiende a la actuación sobresaliente de una economía en comparación con otras, de otros países, en términos de crecimiento económico. Una actuación sobresaliente significa también el uso eficiente de políticas, de métodos y de las estrategias necesarias para incrementar la productividad y para influir, directa o indirectamente, en las decisiones de una política económica.

Este tipo de instrumentos se refiere particularmente a áreas tales como el comercio, los mercados laborales, la política de competencia, así como a los incentivos fiscales. Otros elementos consisten en fijar los objetivos de política de protección y de subsidios. Acaso las complicaciones más importantes que involucran la medición de un éxito económico se reducen a un criterio económico convencional, es decir la tasa de retorno en lo que se refiere la inversión a mediano y a largo plazos.

Un elemento adicional podría medir el éxito de una economía a través de la generación de empleos o, finalmente, por los índices del crecimiento de la economía. No obstante, valdría hacer notar la diferencia que puede existir entre el crecimiento de ciertas industrias en comparación con otras en una misma economía. En cualquiera de los casos uno de los criterios más importantes es básicamente el económico.

Sin embargo, para los analistas sociales la participación de las instituciones burocráticas en la elaboración de una política económica es también un componente característico para el éxito económico. En ese punto en particular una estrategia exitosa de desarrollo económico se refiere al uso y control gubernamental de los recursos económicos, así como la coordinación del proceso de consulta y de consenso con un propósito concreto.

Sin duda es importante la participación de las instituciones sociales y políticas como elementos para la elaboración de una estrategia de desarrollo económico. Sin embargo, en un análisis final la eficacia de una política debe ser juzgada por sus impactos visibles en las variables económicas tales como la inversión, la productividad, el empleo y no únicamente por la participación de las secretarías o ministerios encargados de coordinar los distintos sectores.

Para los estudiosos del éxito económico japonés sería realmente muy difícil dejar de lado la importancia que ha tenido la burocracia en ese éxito. Fue la burocracia la que formuló y ejecutó las políticas económicas que derivaron en lo que se denominó el "milagro económico". Su prestigio y su poder, por cierto, fue un legado de su propia historia, es decir de su historia contemporánea surgida con su apertura al exterior en 1868, y reflejó el hecho de que sus funcionarios formaban parte de una elite de carrera rigurosamente seleccionada como egresados de las universidades más prestigiadas del país.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Jon Halliday, 1975, *A political History of Japanese Capitalism*, Nueva York, Pantheon Ed., p. 74.

Por otra parte, cuando se habla de una estrategia exitosa de desarrollo económico, como en el caso de Japón en los años inmediatos posteriores a la finalización de la segunda Guerra Mundial y durante la ocupación norteamericana, conviene señalar que las autoridades de ocupación estaban insuficientemente preparadas para enfrentar y solucionar los problemas económicos del país.

La mayor parte del personal militar y civil de las fuerzas de ocupación eran empleados temporales con poco entrenamiento y muy poco interés en los asuntos japoneses. En la medida en que la ocupación progresó, quedó claro para las fuerzas de ocupación que para echar a andar la economía japonesa y alcanzar una alta productividad y un progreso económico era urgente liberar al país de la "explotación" y del dominio de la economía que tenían los grandes grupos financieros (*Zaibatsu*), de los grandes terratenientes y de la burocracia.

De hecho las primeras acciones del gobierno de ocupación estuvieron caracterizadas por una mezcla de esas medidas, acompañadas de consideraciones políticas, de actitudes punitivas en contra de los militares y de un conocimiento muy limitado e incompleto de la realidad económica y social del país. La recuperación económica de Japón no era, por lo menos durante los primeros años de la ocupación, una prioridad de los aliados.<sup>2</sup>

Los documentos oficiales durante los primeros años de la ocupación reflejaban el hecho de que no existía absolutamente ningún plan, ninguna estrategia y ningún objetivo acerca del futuro inmediato de la economía japonesa. El centro de atención de las autoridades de ocupación se redujo primordialmente al desmantelamiento de las industrias de guerra japonesas, al control de las transacciones financieras privadas y a la distribución de materias primas.

Por el contrario, del lado de la representación japonesa en el gobierno de ocupación, es decir grupos de burócratas, tecnócratas y académicos, todos conocedores de las características propias de su sociedad, se pensaba que una medida adecuada para recuperar el crecimiento de la economía consistía justamente en aprovechar las industrias modernas a gran escala y la agricultura teniendo como cabeza de ese proyecto justamente a las grandes compañías privadas (*Zaibatsu*) y al propio gobierno. Es decir que las medidas iniciales de la estrategia de desarrollo económico japonés deberían estar fundadas en la alta tecnología, en el capital intensivo, humano y físico y en un incremento salarial suficiente para producir productos con una alta elasticidad de ingreso.

Las discrepancias entre las autoridades norteamericanas de ocupación y sus conflictos internos, le facilitaron a los representantes japoneses y defensores de sus planteamientos económicos la posposición, la postergación y el retraso de la implementación de sus propuestas mientras la ocupación terminaba.

En ese contexto la recuperación económica se dejó en manos de los japoneses en tanto que las autoridades de ocupación iniciaron la instrumentación de toda una serie de reformas contenidas en un programa caracterizado por la "democratización económica". Ese programa tuvo entre sus

---

<sup>2</sup> Dale W. Jorgenson y Mieko Nishimizu, 1978, "US and Japanese Economic Growth, 1952-1974: An International Comparison", *Economic Journal*, diciembre, núm. 88.

principales características la reforma de la tierra, la reforma laboral, la ley antimonopolios y la "eliminación" de los *Zaibatsu*.<sup>3</sup>

El interés por parte de las autoridades estadounidenses para reformar y para democratizar el país se contrapuso a las necesidades japonesas de echar a andar la economía para revivirla y para modernizarla. Para ese fin se crearon, en 1946, el Consejo de Estabilización Económica y el Banco de Reconstrucción de las Finanzas. El primero de ellos estuvo orientado a planear y a supervisar, bajo la vigilancia de las autoridades estadounidenses de ocupación, un sistema de control de precios que afectaba a una gran cantidad de corporaciones públicas.

Este consejo también tuvo entre sus tareas subsidiar la producción a partir de préstamos de corto plazo tanto a corporaciones públicas como privadas con el espíritu de incrementar sus capacidades productivas. La mayor parte de estos subsidios y préstamos tuvieron la determinación de reemplazar los daños provocados por la guerra pero también representaron, en una proporción importante, una expansión neta de una industria pesada moderna. Ambas instituciones, el Consejo de Estabilización y el Banco de Reconstrucción, estuvieron financiadas por créditos provenientes del Banco de Japón. No obstante los niveles de producción japoneses en los primeros años de la posguerra, es decir 1946-1947 fueron muy pobres.<sup>4</sup>

Por otro lado, la incapacidad para hacerse de los dólares suficientes para pagar las importaciones necesarias era tal vez la preocupación más importante entre el gobierno y los empresarios. De hecho a Japón le era permitido catalogarse como una nación en desarrollo por sus socios comerciales e imponía severas restricciones a las importaciones, a la variación en su tipo de cambio y a los flujos de capital por razones de balanza de pagos.

Un aspecto característico de la estrategia seguida tanto por el Consejo de Estabilización y el Banco de Reconstrucción consistió en seleccionar industrias particulares consideradas como claves para respaldar una siguiente etapa de expansión económica y para concentrar su asistencia en dichas industrias.

---

<sup>3</sup> Tanto en términos históricos como corporativos existen diferencias sustanciales entre los *Zaibatsu* y los *Keiretsu*. *Zaibatsu* se compone de dos caracteres: uno que significa riqueza (Zai) y el otro representa grupo (batsu). *Keiretsu*, por su parte, significa fila, alineamiento en torno a determinada cabeza. La dimensión histórica le da distinciones efectivas porque los *Keiretsu* no existieron sino hasta después de la segunda Guerra Mundial. En Japón, los *Zaibatsu*, entendidos como una fortuna acumulada por un determinado grupo con capacidad para influir políticamente, tomaron mucho tiempo para llegar a convertirse en los detentadores del poder económico y político. Una fórmula para marcar las diferencias entre ambos consiste en que los *Zaibatsu* fueron combinados controlados por las familias que los fundaron y su disolución, por parte de las fuerzas de ocupación, consistió apenas en quitarles esa característica (Mitsui, Sumitomo, Mitsubishi y Yasuda). Después de la ocupación aparecieron otros combinados que pudieron haber sido catalogados como *Zaibatsu* pero, con la satanización del término, se les conoció como *Keiretsu*. Entre esos *Keiretsu* se encontraron, entre otros, Nissan, Asano, Okura, Furukawa, Nakajima, Nombra, Matsushita, Toshiba, Riken y Chisso.

<sup>4</sup> Nakamura Takafusa, 1995, *The Postwar Japanese Economy: its development and Structure. 1937-1994*, Tokio, Nihon Keizai.

Las prioridades de la estrategia de estas dos entidades públicas fueron variando con el paso del tiempo. Si las prioridades iniciales se habían dirigido a la producción carbonífera como una parte esencial para la recuperación de la industria así como en la protección alimentaria como una parte vital para la supervivencia, dos años después las prioridades señaladas se transformaron en la promoción de las industrias del hierro y del acero y en distintos programas de fertilizantes.

El contexto de esos años estuvo marcado por un importante proceso inflacionario, y la combinación de las políticas elaboradas por el Consejo de Estabilización y por el Banco de Reconstrucción que promovían una reconstrucción que financiara el déficit, representaba una gran parte de la opinión empresarial japonesa.

Por el contrario, las autoridades de ocupación buscaban un balance total del presupuesto japonés con estabilidad fiscal y con finanzas sanas. El balance presupuestal consideraba, sobre todo, una mayor recolección de impuestos, pero ese propósito provocó inconformidades laborales y sociales, manifestaciones políticas y violencia en contra de las instituciones instrumentales de dicha política. Las primeras víctimas de esta desavenencia fueron, entre otros, el sistema de control de precios, la producción de subsidios y la disolución del Banco de Reconstrucción de las Finanzas.

### **Acontecimientos externos que favorecieron las estrategias internas**

Tres acontecimientos en los primeros años de la década de los cincuenta, transformaron la vida y la economía del país: la guerra de Corea, la aprobación por parte de la dieta japonesa de la Ley del tipo de cambios que situaba la cotización de la moneda en una paridad fija de 360 yenes por un dólar estadounidense y la reconversión total de su planta industrial.

Adicionalmente, en 1951 los gobiernos estadounidense y japonés firmaron el Tratado de paz que puso fin a la ocupación de seis años y se acordó, simultáneamente, un Tratado de seguridad mutua que definió la relación hacia el futuro entre los dos países: Estados Unidos contribuiría a la protección militar de Japón y a la reconstrucción de su economía. Como compromiso del gobierno japonés se pronunciaría en favor del anticomunismo sirviendo, además, como base estratégica contra la amenaza de un eventual ataque comunista. Esa alianza produjo sus frutos más importantes con el crecimiento económico de Japón, con la estabilidad de la moneda japonesa y con la corrección de los niveles inflacionarios en el Japón de entonces.

Estos acontecimientos le dieron un mayor poder al gobierno japonés para facilitar las transacciones de capital en ambas direcciones y se pudo prevenir la fuga de capitales de Japón al mismo tiempo de que se protegían los activos japoneses de ser adquiridos por capitales extranjeros.

La guerra de Corea trajo aparejado un renacimiento de la economía semimilitar japonesa en función de las necesidades de las fuerzas estadounidenses acantonadas en Corea. Los inventarios acumulados en los años anteriores fueron convenientemente canalizados y vendidos ya para ser utilizados en Corea o para cubrir las carencias en el mercado mundial.

La economía japonesa regresó a una capacidad total, con condiciones de *boom*, y con un crecimiento económico alto. El renacimiento de la economía japonesa se orientó claramente hacia el exterior y el valor de las exportaciones en los primeros seis meses de iniciada la guerra se incrementó en 1.5 veces respecto a lo que había exportado el año anterior completo.<sup>5</sup>

Antes de la guerra de Corea, por ejemplo, la ayuda norteamericana alcanzó los 400 millones de dólares al año. No obstante, entre 1951 y 1953, como resultado de la demanda por concepto de pertrechos militares, la ayuda estadounidense ascendió a cerca de 2 200 millones de dólares al año.

En 1951 la producción industrial japonesa sobrepasó por primera vez los niveles alcanzados en el periodo anterior de la guerra y la ayuda continuó aún después de la guerra de Corea en 1953 bajo la figura de "servicios" a las bases militares estadounidenses estacionadas en el territorio japonés. A partir de 1953 la industria japonesa trabajó 50% más respecto a los años treinta y el ingreso real fue superior en 30% en tanto que el ingreso per cápita alcanzó los niveles de la preguerra.

Para 1957 la capacidad industrial japonesa superó en dos veces y media los niveles que se habían alcanzado antes y durante la guerra. El producto nacional bruto fue 50% mayor y el ingreso nacional, superior en 10% del que tenía de 1953 a 1958; la tasa promedio de incremento en el producto nacional bruto fue de 3.7% al año, comparada con 4% alcanzado de 1925 a 1939.<sup>6</sup> En esos términos Japón acordó desarrollar sus capacidades y energías en busca del crecimiento económico sin llevar el peso que significó el gasto militar y para ese periodo la preocupación japonesa se centró únicamente en dos objetivos: exportar y ser competitivo.

En los años subsecuentes la recuperación económica se transformó en un mayor desarrollo propulsado por los términos preferenciales con que las exportaciones japonesas penetraron en el mercado exterior, fundamentalmente al mercado de Estados Unidos; la relación entre sus monedas respectivas (por encima de 360 por uno) le redituó a Japón una enorme ventaja comparativa en el mercado mundial de las exportaciones.

El significado de este renacimiento económico es variado. Por una parte podría entenderse que Japón era considerado como un abastecedor del último recurso de los mercados mundiales y cuya producción se orientaba a resolver los problemas de escasez en tiempos de guerra, pero demasiado costosos, competitivamente hablando, en tiempos de paz.

Otro cambio importante sucedió en el ámbito mundial que influyó trascendentalmente en el desarrollo económico del país: la aparición de un flujo constante y abundante de petróleo comenzó a dirigirse hacia la economía japonesa proveniente de los recién descubiertos yacimientos del Medio Oriente.

---

<sup>5</sup> Hugh Patrick y Henry Rosovsky (ed.), 1976, *Asia's New Giant: How the Japanese Economy Works*, Washington, Brookings Institution, p. 87.

<sup>6</sup> *Ibid.* p. 99.

Mientras que el gobierno japonés continuaba su tendencia a reorganizar la composición de su industria, las condiciones de la producción se transformaron, pasando del consumo carbonífero como energía primaria, al consumo intensivo y barato del petróleo como patrón básico. En el transcurso de 1947 las autoridades de ocupación permitieron la importación de carbón y minerales principalmente desde Estados Unidos. Aunque el carbón continuaba siendo el material energético fundamental y, conjuntamente con la fuerza hidroeléctrica, aportaba una gran cantidad de energía secundaria a la economía de recuperación de la posguerra, la paulatina ampliación de la estructura industrial que permitiera un consumo más eficaz de materias primas, se había convertido en una urgente necesidad en Japón, que no las poseía dentro de su territorio.

De tal modo considerando los enormes volúmenes de petróleo crudo provenientes de los yacimientos descubiertos en el Medio Oriente, y la gran diversidad de sus usos industriales, el gobierno japonés compartió la prioridad del proceso de recuperación, sumando a la energía extraída del carbón, el aporte energético del petróleo.

Durante los años cincuenta, el petróleo fue sustituyendo al carbón como fuente primaria de energía en el suministro tanto de las industrias como del consumo personal. Asimismo la estructura industrial de Japón evidenció un cambio en su composición. Por un lado prescindió de la importación de productos semielaborados y terminados y aumentó la compra de materias primas de origen externo. En los primeros años de la década de los años cincuenta, la importación de manufacturas decayó a 28.2% en tanto que la importación de materias primas y de combustible alcanzó 71.8 por ciento.<sup>7</sup>

Este proceso de "sustitución de importaciones" consistió básicamente en cambiar la importación de bienes semimanufacturados por un incremento en la afluencia de materias primas y de combustible. Este periodo se caracterizó por la entrada rápida y masiva de petróleo que modificó la estructura industrial del país y propició la conversión de sus industrias ligeras en industrias pesadas de alto consumo de energía.

La atracción de las industrias hacia el consumo de petróleo, gas natural y gas licuado produjo una profunda crisis en la industria del carbón e hizo que el petróleo se convirtiera en la fuente principal de energía y de materia prima para una gran variedad de productos industriales. En ese contexto la petroquímica, o industria procesadora de los derivados del petróleo, se convirtió en una de las industrias de punta del país. La industria del carbón, por el contrario, decayó rápidamente en su producción doméstica y, de volúmenes aproximados de 50 millones de toneladas anuales, llegó a producir menos de 20 millones en 1960.

En este periodo, el éxito de la estrategia de desarrollo económico se fundó en los beneficios derivados tanto de la guerra de Corea, como de la paridad fija del yen en relación con el dólar y en la importación y consumo, intensivo y barato, de petróleo.

---

<sup>7</sup> Okawa Kazushi y Henry Rokovsky, *Japanese Economic Growth*, Stanford University Press, Standford California, USA, 1973, p. 188

## Otras estrategias exitosas

La rapidez y la duración del crecimiento económico japonés no tuvieron precedente en el mundo y transformaron su economía en una de alta productividad y con niveles de vida semejantes a los de los países desarrollados. Japón se convirtió en muy poco tiempo en una sociedad urbana, industrial, comparable a la del resto de los países desarrollados.

Esos beneficios fueron alcanzados a través de una estrategia orientada hacia el progreso económico mediante la industrialización del país. En ese sentido, conviene recordar también que Japón desarrolló sus capacidades industriales desde su apertura al comercio mundial durante la Restauración Meiji en 1868 creando una sociedad moderna con un sistema educativo sólido y de alto nivel.

Del mismo modo, cabe recordar que la producción industrial japonesa durante la guerra de los 15 años que desembocó en su derrota en 1945, desarrolló una gran variedad de capacidades laborales, ingenieriles, empresariales y de planificación económica. Ciertamente la guerra de Corea en 1951 fue un impulso económico sustancial para el ulterior desarrollo económico japonés. Los abastecimientos para las tropas estadounidenses así como la expansión general del comercio mundial le permitieron a Japón hacerse de las divisas extranjeras necesarias para pagar las importaciones esenciales para su recuperación y para su crecimiento económico.

Tanto la capacidad empresarial como sus habilidades laborales y organizacionales al igual que su aplicación en incentivar la innovación comercial hicieron que en los primeros 25 años posteriores al término de la segunda Guerra Mundial, el crecimiento económico japonés no tuviera precedente en la historia mundial: ninguna otra economía del mundo había crecido tan rápidamente en términos per cápita como lo hizo Japón. Sin embargo, para finales de los años setenta, la economía japonesa era extraordinariamente fuerte y muy distinta, en calidad y cantidad, a la de los primeros años después de la guerra.

## Las fuentes de su crecimiento económico

Para entender la naturaleza y los mecanismos del crecimiento económico general japonés, en primer término conviene señalar que no existe una causa única que predomine en la explicación del crecimiento económico japonés; los factores del capital y del trabajo crecieron sustancialmente; y el ambiente general y la política de gobierno fueron altamente positivos para el desarrollo.

En segundo lugar el crecimiento del *stock* físico de capital (maquinaria, construcción, inventarios, caminos y otra variedad de infraestructura utilizados en el proceso de la producción) fue extremadamente rápido e incrementó su promedio en 12 a 15% anual. De esa manera la contribución del capital para el crecimiento fue mayor que en otros países y superior a la contribución del trabajo.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Christensen, Laurits R. Dianne Cummings y Dale W. Jorgenson, "Economic Growth, 1947-1973, An International Comparison", en John Kendrick y B. Vaccara (ed.), 1980, *New Developments in Productivity*, Standfor, Standord University, p. 56.

Tercero, el incremento de la educación y la experiencia laboral de un trabajador medio aumentó la contribución del trabajo a la producción. La fuerza de trabajo japonesa estaba altamente educada en los inicios del periodo de alto crecimiento y se caracterizaba por su diligencia, su entrenamiento y una fuerte motivación en un momento en el que la sociedad en su conjunto buscaba "resurgir de sus cenizas".

Un elemento primordial que apoyó los tres aspectos señalados fue el gasto de inversión que trajo consigo el incremento en el *stock* de capital. La participación más importante en inversión provenía por parte de la empresa privada en lo que concierne a la producción y por parte de los individuos en lo concerniente al gasto familiar. La participación del gobierno era selectiva, proveía transporte, comunicaciones, educación y otras necesidades para el éxito empresarial privado.

La inversión también estuvo asociada al ahorro y a los mecanismos para transferir fondos de los ahorradores a los inversionistas. Una característica central del crecimiento económico japonés fue que los ahorros internos aumentaron paralelamente con la inversión por lo que el préstamo externo no jugó un papel tan importante en el crecimiento económico.

Por otra parte la productividad laboral se debía a las mejoras organizacionales y tecnológicas que hacían al trabajador más eficiente. Esas mejoras no eran producto de la casualidad sino de distintos programas de investigación y desarrollo instrumentados tanto por el sector empresarial como por el gobierno. Estos programas combinaban variadas búsquedas para adoptar, modificar y hacer más competitivas las tecnologías extranjeras en relación con las necesidades internas cada vez más urgentes. El centro de la atención de la investigación y del desarrollo eran las tecnologías aplicables comercialmente.

El éxito empresarial dependió no únicamente de las capacidades de cada una de las industrias sino también de un ambiente económico y político en el que se pudiera operar sin contratiempos, tanto en el plano interno como en el externo. Las circunstancias específicas de ese ambiente fueron sumamente benéficas en el propósito de apoyar el rápido crecimiento económico.

Una de esas características fue la fortaleza de sus consensos políticos que trabajó en favor del rápido crecimiento económico por sobre otros objetivos. La capacidad gubernamental para consolidar esa estrategia de crecimiento estuvo fortalecida por un proceso de sustitución de las demandas políticas de los partidos de izquierda en el país que resultó sumamente exitoso.

Un elemento adicional que contribuyó en ese aspecto fue la promesa y la práctica de un empleo permanente, o de por vida, promovido por las grandes empresas con lo cual el sindicalismo público y privado se convirtieron en un apoyo, y no en un oponente, dentro de la estrategia de rápido crecimiento económico. En aquellos casos en donde se necesitó la cooptación de las oposiciones (agricultores, mineros o movimientos ciudadanos incipientes, industrias en decadencia) las arcas gubernamentales fueron lo suficientemente rápidas y pródigas para responder de acuerdo con esas necesidades particulares.

Durante el periodo de rápido crecimiento económico, los salarios se incrementaron por igual y las preocupaciones por la cuestión de la distribución de la riqueza generada fueron materialmente

inexistentes. Desde 1955, con el nacimiento del Partido Liberal Demócrata, el dominio político, llámese "estabilidad política" proporcionada por un solo partido político, fue una muestra importante del "consenso" que apoyó la política del crecimiento económico adoptada conjuntamente con la burocracia y los empresarios.

### Las estrategias institucionales

Uno de los aspectos más controvertidos en el desarrollo económico japonés de la posguerra es la participación del gobierno o de la política gubernamental en ese proceso. El sector gubernamental consumió una porción relativamente pequeña de la producción nacional, pero a lo largo del periodo 1950-1960 el gobierno utilizó una amplia combinación de incentivos, de controles y de planeación económica para fomentar y canalizar la inversión a los sectores de alta prioridad económica.

Entre esos incentivos se pueden encontrar las restricciones a las importaciones que protegían al mercado interno, las bajas tasas de interés en préstamos provenientes de las instituciones de gobierno, licencias en los contratos de tecnología extranjera y una conducción administrativa que influía determinadamente en la inversión privada y en las decisiones de producción. Las secretarías de gobierno se reunían constantemente con los empresarios más importantes e intercambiaban una gran cantidad de información relevante para el buen éxito de las decisiones económicas.

En general el grado de control e influencia gubernamental buscaba crear un ambiente proempresarial dirigiendo a los políticos para entrar en un círculo virtuoso en favor del crecimiento de la economía.

La visión gubernamental acerca de la estructura industrial japonesa le permitió canalizar los recursos a los sectores claves de la economía justo en donde el desarrollo podía proporcionar e impactar en mayor medida. Así, por ejemplo, en los primeros años del periodo de la posguerra el gobierno decidió fortalecer el desarrollo de las industrias pesada y química y asumió el liderazgo en el desarrollo de la industria del hierro y del acero a través de distintas medidas. En primer término garantizó un adecuado financiamiento de los bancos comerciales, otorgó tarifas preferenciales a las importaciones de equipo de capital, contribuyó en los planes de construcción de cargueros gigantes, mejoró las instalaciones portuarias y racionalizó la industria acerera misma.<sup>9</sup>

Esa participación del gobierno se hizo, como se mencionó en líneas anteriores, como parte de un cambio planeado en la estructura industrial del país hacia una industria pesada como la mejor medida para impulsar las exportaciones y el crecimiento económico.

La Agencia de Planificación Económica fue la institución responsable de ese éxito, en colaboración con otras instituciones tales como el Ministerio de Industria y Comercio Internacional. Las estrategias, la planeación y la instrumentación de las acciones orientadas hacia el crecimiento

---

<sup>9</sup> Víctor D. Lippit, "Economic Planning in Japan", *Journal of Economic Issues*, núm. 9 vol. I, Tokio, Japón, 1975.

de la economía cubrían distintos periodos en tiempo, si bien cinco años era el promedio general de duración.

La Agencia de Planificación trabajaba como una especie de secretariado y tomaba la iniciativa en cuanto a la elaboración de los planes y de las estrategias. La agencia consultaba con otras entidades gubernamentales y ministerios buscando obtener un consenso e incorporando otros planes sectoriales en el plan general del país. Las consultas se extendían no sólo a los niveles de gobierno sino a los líderes políticos de los distintos partidos políticos en razón de que el plan final del desarrollo era un documento fundamentalmente político y debía ser aprobado por el gabinete.<sup>10</sup>

El plan general definía los objetivos principales de una política económica y presentaba proyecciones macroeconómicas para el producto nacional bruto, el consumo, la inversión, los pagos de transferencia del gobierno y los gastos del gobierno. Se incorporaban también los niveles de inflación estimados para ese año, las medidas necesarias para mantener un medio ambiente sano y limpio y los planes y proyectos de construcción de infraestructura.

El punto más importante de las estrategias gubernamentales, a través de la Agencia de Planificación Económica, consistía en delinear un consenso nacional concerniente a la dirección de la economía. Las funciones de la agencia consistían en clarificar el impacto de las políticas económicas gubernamentales con cada nuevo gobierno; anticipar e identificar problemas socioeconómicos y proponer las soluciones; proporcionar lineamientos del curso que seguiría el proceso económico a empresas y familias y coordinar los intereses de las distintas clases sociales y grupos de interés de la sociedad.

Conviene recordar que la Agencia de Planificación Económica tuvo como su inmediato antecesor al ya mencionado Consejo de Estabilización Económica creado en 1946 por el Comandante Supremo de las Fuerzas Aliadas durante la ocupación y que tuvo como propósito supervisar y coordinar las actividades de los ministerios relacionados con el proceso de la economía.

Por su parte, el Ministerio de Industria y Comercio Internacional tenía entre sus tareas atender a industrias específicas para proporcionar una visión de política económica más amplia y apegada a las necesidades materiales de los distintos sectores industriales. Ese ministerio proponía y supervisaba el tamaño ideal de una determinada industria y sus componentes, así como el grado de protección que esa industria podía recibir por parte del gobierno. Los criterios utilizados incluían proyecciones de demanda, impacto ambiental, requerimientos de materias primas, así como impacto en el precio. El ministerio condicionaba su apoyo a la voluntad de las industrias para cooperar en sus planes y en estrategias con el gobierno.

Por último, vale señalar que el crecimiento económico rápido y sostenido alcanzado por Japón fundamentalmente en las décadas de los cincuenta y los sesenta, estuvo fundado en un cambio planificado de la estructura industrial de las industrias pesada y química, las cuales continuaron des-

---

<sup>10</sup> Economic Planning Agency, Government of Japan, *Basic Economic and Social Plan. Towards a Vigorous Welfare Society, 1973-1977*, Tokio, Japón, 1973.

empeñando un rol significativo en las décadas siguientes, pero, al mismo tiempo, otras industrias de alta tecnología y de conocimiento intensivo se fueron incorporando a los primeros niveles también basándose en planes indicativos.<sup>11</sup>

La planeación económica y la formulación de estrategias y de acciones concretas fueron utilizadas de una manera sumamente exitosa para promover el crecimiento de la economía y continúan aún desempeñando un papel fundamental en el desarrollo económico japonés.

### **La conducción administrativa**

Las agencias del gobierno japonés vinculadas a los sectores de la economía utilizaron, y continúan haciéndolo, un eficiente método para que individuos y empresas se apeguen a las políticas o prácticas impulsadas por el gobierno: la guía administrativa. Esa guía no ha sido considerada como plenamente legal pero, con ella, se lograban imponer sanciones informales a quienes no cooperaban voluntariamente. La burocracia japonesa ha ejercido por tradición una amplia gama de poderes administrativos delineando e implementando legislaciones orientadas a llevar a cabo los objetivos nacionales.

En lo particular, durante el rápido crecimiento de la economía de los años posteriores a la segunda Guerra Mundial, se promulgaron distintas leyes para determinar directamente los planes de inversión para las industrias petroleras, las de la refinación, las de construcción de barcos y las de la marina mercante con el propósito de racionalizar las industrias.

La guía administrativa descansó frecuentemente en la implementación de medidas orientadas a controlar la "excesiva competencia", a fomentar la creación de nuevas industrias, a la racionalización de otras, a ajustar la producción como respuesta a los cambios en economía o las condiciones del mercado, a administrar los controles de precios y a "sintonizar" en su conjunto a la industria japonesa.

En términos generales y considerando sus dimensiones e influencia en los actores económicos del país, podría argumentarse que la guía administrativa funcionó exitosamente en la consecución de un, llamémoslo, "consenso coercitivo" que permitió la recuperación económica y sustentó el milagro económico.

### **Consideraciones finales**

La efectividad de la guía administrativa fue exitosamente aplicable a una sociedad como la japonesa en circunstancias históricas determinadas. No obstante, su eficacia ha ido disminuyendo en la medida en que la dependencia de las industrias en relación con el gobierno ha ido también decayendo desde los años setenta. La protección que muchas de las industrias tuvieron por parte del gobierno durante los años que abarcan el periodo del "milagro económico" entró en una etapa crítica toda vez

---

<sup>11</sup> Víctor López Villafaña, 1994, *La nueva era del capitalismo: Japón y Estados Unidos en la Cuenca del Pacífico, 1945-2000*, México, Siglo XXI, p. 78.

que las transformaciones internacionales hacia una menor participación del Estado en la economía comenzaron a difundirse profusamente.

Desde los cambios ocurridos en el escenario internacional a raíz de las crisis del petróleo de los años setenta, Japón ha cambiado en distintos sentidos, no sólo en las capacidades y los alcances del gobierno japonés o en los instrumentos que están a su disposición o por las políticas de consenso que favorecen el crecimiento de la economía. Japón ha entrado en varios grados de transformación, así como en los procesos de la formulación de políticas y en su ejecución. Esos cambios sugieren que sus problemas han ido en aumento para mantener su influencia en los distintos actores económicos que se desenvuelven en su economía.

El poder del gobierno central ha disminuido y ya no posee la capacidad suficiente para influir en las decisiones corporativas ni para elaborar estrategias medianamente exitosas en las que participe la sociedad en su conjunto. El proceso de internacionalización o liberalización de la economía ha creado nuevos actores que han seguido un patrón distinto e independiente de las políticas de gobierno. En ese sentido, el proceso económico se ha vuelto significativamente más politizado en la medida en que esos nuevos actores económicos han presionado para la consecución de políticas económicas diferentes de las establecidas con anterioridad.

Si bien el gobierno japonés no ha perdido —aún— su capacidad institucional para formular y administrar exitosamente sus políticas y sus estrategias de desarrollo económico, éstas han disminuido de manera considerable, al grado tal de que es prácticamente imposible instrumentar políticas o planes de mediano y largo plazos. Es en ese sentido que la formulación de estrategias de desarrollo económico responde fundamentalmente a las circunstancias de volatilidad y de incertidumbre que caracterizan a la economía internacional.

Lo anterior significa que la formulación de las políticas económicas, y las estrategias para implementarlas, seguidas por el gobierno japonés a lo largo del periodo de alto crecimiento económico será cada vez menos efectiva, con una capacidad disminuida para utilizar tarifas y cuotas, con menos capacidad para subsidiar a los sectores en decadencia y con un decreciente favoritismo para satisfacer las propias necesidades gubernamentales a raíz de la incapacidad presupuestal para hacerlo.

Así, aunque un país establezca las condiciones favorables para un crecimiento económico rápido y fuerte competitividad internacional, esas condiciones pueden desaparecer súbitamente. Eso significa que no siempre las capacidades ni el uso de las herramientas gubernamentales que una vez sirvieron para promover el desarrollo de una competitividad internacional pueden, frente a condiciones económicas volátiles e inciertas, resultar exitosas. Por el contrario, pueden producir resultados opuestos y lo que una vez fue tomado como una estrategia exitosa y eficaz se transforma en doloroso fracaso. Sin embargo posiblemente el factor más importante que impide una acertada formulación de estrategias exitosas para el desarrollo económico consiste en la ruptura del consenso político en sus fundamentos actuales y en la incapacidad para construir consensos nuevos.

## Propuestas económicas estratégicas para México

- Reconocer las necesidades particulares de la sociedad mexicana sin aplicar estrategias adecuadas para otras realidades, pero descontextualizadas de las propias.
- Fomentar la coordinación de procesos de consulta y de consenso con propósitos concretos.
- En términos ideales construir consensos dentro de la vida nacional. En términos reales, formar mayorías.
- En términos ideales, buscar la estabilidad política que permita el crecimiento de la economía. En términos reales, buscar el crecimiento de la economía para que haya estabilidad política.
- De acuerdo con los procesos de consulta y de consenso entre sectores industriales, seleccionar industrias particulares, claves para respaldar etapas sucesivas de crecimiento económico y para concentrar asistencias técnicas y de apoyos financieros.
- Creación de un Super Consejo de Planeación Económica, compuesto por académicos, algunos líderes empresariales y altos burócratas (incluyendo al presidente), encargado de orientar, planear y supervisar el proceso económico. Entre sus actividades se encontraría el monitoreo de la economía internacional para prever las variaciones en las estrategias a seguir sin que se afecten los planes de desarrollo económico nacional.
- Fomentar la investigación y el desarrollo de nuevas tecnologías, así como buscar su éxito comercial.

**Estrategias, metas y objetivos en el crecimiento económico japonés de 1956 a 1985**

Denominación del plan	Período del plan	Crecimiento económico proyectado	Crecimiento económico real	Metas	Objetivos	Tipo de cambio prom
Plan de cinco años para la autosuficiencia económica	1956-1960	5.0%	9.1%	Autosuficiencia económica y pleno empleo	Modernización de la planta productiva; promoción del comercio internacional y del ahorro interno	360 yenes por 1 dólar EUA
Nuevo plan económico de largo plazo	1958-1962	6.5%	10.1%	Maximización del crecimiento económico; mejoramiento de la calidad de vida y pleno empleo	Mejoras en infraestructura; industrialización pesada; promoción de exportaciones y pleno empleo	360 yenes por 1 dólar EUA
Plan para duplicar el ingreso nacional	1961-1970	7.2%	9.9%	Reimpulsar el plan anterior	Mejoramiento de la planta industrial; aumentar la eficiencia de la estructura dual de la economía. Estabilidad social	360 yenes por 1 dólar EUA
Plan económico de mediano plazo	1964-1968	8.1%	10.8%	Rectificar desbalances económicos	Modernización de los sectores menos productivos; uso eficiente de la fuerza de trabajo	360 yenes por 1 dólar EUA
Plan para el desarrollo económico y social	1967-1971	8.2%	9.9%	Desarrollo económico balanceado y sostenido	Estabilización de precios; mejoramiento de la eficiencia y promoción del desarrollo social	357 yenes por 1 dólar EUA
Nuevo plan para el desarrollo económico y social	1970-1975	10.6%	5.4%	Construcción de una sociedad con un crecimiento económico balanceado	Mejoramiento de la eficiencia económica; garantizar la estabilidad de precios y establecer las bases para el desarrollo económico futuro	311 yenes por 1 dólar EUA
Plan económico y social básico	1973-1977	9.4%	3.7%	Promoción del bienestar nacional y de la cooperación internacional	Creación de un medio ambiente confortable; garantizar el bienestar y la estabilidad; promoción de la cooperación internacional	284 yenes por 1 dólar EUA
Plan económico para la segunda mitad de los años setenta	1976-1980	6.2%	4.6%	Hacer realidad una vida nacional más rica y estabilizar el desarrollo de la economía	Estabilización de precios; pleno empleo; creación de condiciones de vida favorables; contribuir al desarrollo de la economía mundial y garantizar la seguridad económica	243 yenes por 1 dólar EUA
Nuevo plan económico y social	1979-1985	5.7%	4.0%	Cambiar hacia un patrón de crecimiento estable; aumentar la calidad de vida y contribuir al desarrollo de la comunidad económica internacional	Alcanzar el pleno empleo y la estabilización de precios; estabilización y mejoramiento de la vida nacional; cooperación y contribución al desarrollo de la economía y de la sociedad mundial; garantizar la seguridad económica y reconstruir las finanzas públicas.	224 yenes por 1 dólar EUA

**Fuentes:** Agencia de Planeación Económica de Japón, varios años, 1956-1987; Fondo Monetario Internacional. Estadísticas Financieras Internacionales, junio de 1994.



Quinta sección  
**Chile: una singular historia de éxito**



## Política macroeconómica de un "milagro": el caso de Chile

*Juan Carlos Moreno-Brid\**

*Luis Miguel Galindo Paliza\*\**

La evolución de la economía de Chile en los últimos años es reconocida por los expertos en desarrollo, los organismos financieros internacionales y la prensa especializada, como el éxito indiscutible —quizá el único— de las reformas que emprendió América Latina en su búsqueda de un crecimiento económico elevado y sostenido con estabilidad de precios. En efecto, y ya por más de 10 años, el ritmo de expansión de su actividad productiva ha superado de manera sistemática y amplia al promedio de la región, sus índices de pobreza han bajado sustancialmente y el alza anual del índice de precios al consumidor en niveles de un dígito es usual.

En contraste con este llamado "milagro económico" chileno, la vasta mayoría de América Latina parece atrapada en una senda de baja expansión e inestabilidad. De hecho después de dos décadas de reformas macroeconómicas orientadas a achicar de manera drástica la intervención del Estado en la esfera productiva, a la desregulación y a la apertura comercial-financiera, la región continuó sin lograr una pauta robusta y persistente de recuperación económica y más grave aún, ha estado propensa a frecuentes crisis financieras y de balanza de pagos. Tan lento crecimiento económico frenó el avance en la reducción de la pobreza y a la vez se ha acompañado de una mayor desigualdad económica en buena parte de las naciones latinoamericanas. No está demás señalar que América Latina es la región del mundo que muestra, en promedio, la mayor desigualdad en la distribución de los ingresos. Así, y de acuerdo con cifras de la Comisión Económica para América Latina de Naciones Unidas, hoy en día aproximadamente 44% de los latinoamericanos vive en condiciones de pobreza, y 19% padeciendo de pobreza extrema. Particularmente inquietante ha sido la serie de crisis financieras padecidas hace algunos años en Argentina, Bolivia, Ecuador, República Dominicana, Perú, y Venezuela si bien ya están saliendo de esta situación.

---

Nota: Las opiniones expresadas en el presente artículo son responsabilidad de sus autores y no necesariamente coinciden con las de la Organización de las Naciones Unidas.

\* Coordinador de Investigaciones de la CEPAL-México.

\*\* Profesor de la UNAM.

Dados estos decepcionantes resultados no sorprende que diversos pueblos latinoamericanos hayan mostrado en sus recientes elecciones presidenciales una preferencia mayoritaria por partidos políticos cuyas plataformas presentan estrategias que —en mayor o menor medida— difieren de las recetas macroeconómicas convencionales inspiradas en el llamado Consenso de Washington.

El favorable desempeño de Chile condujo a que mientras que para la región en promedio el nivel del PIB por habitante en términos reales es hoy en día apenas superior al que tuvo hace casi 10 años, el de Chile lo rebasa ampliamente. De hecho las cifras preliminares indican que, salvo Chile, durante 1990-2005 el producto interno bruto real en términos por habitante en las naciones de América Latina creció en promedio a una tasa inferior que en 1960-1980. Igual de sobresaliente es su desempeño en términos de productividad laboral. Chile es prácticamente el único país de la región cuya tasa media anual de alza de la productividad laboral en 1990-2005 superó la tasa media correspondiente registrada en 1960-1980.

Desde mediados de los años ochenta y hasta fines de los noventa la economía chilena se expandió con intensidad. Y si bien en 1999-2002 perdió impulso, su decaimiento fue menos agudo y duradero que el de las economías vecinas. Así, mientras que Argentina y Uruguay experimentaron fuertes reducciones en su actividad económica durante el periodo 1999-2002, la recesión en Chile sólo se resintió en 1999 (caída de 0.8% del PIB real) pues ya en el año siguiente repuntó a 4.5 por ciento.

Su expansión económica tan dinámica y sostenida ya por varios años ha repercutido en un avance sustancial en sus indicadores de bienestar social. Así, su producto anual por habitante es de US\$ 6 100 dólares a precios corrientes —sólo superado por México que reporta US\$ 6 400— y su índice de desarrollo humano (0.854) rebasa ampliamente al de México (0.814). Con ello se ubica actualmente en el lugar 37 del total de 177 países cuyo IDH es calculado sistemáticamente por el PNUD. Esta posición lo coloca en el grupo de países de desarrollo humano elevado, en una posición comparable a la de Portugal. Datos de CEPAL indican que la incidencia de pobreza en los hogares disminuyó de 33% al inicio de los noventa a 15.3% en 2003; la reducción más significativa registrada en todo el continente latinoamericano en este lapso. A manera de comparación, las cifras correspondientes para México son —de acuerdo con la misma fuente— de 39% en 1989 a 29.8% en 2004. La proporción de hogares viviendo en condiciones de indigencia y pobreza, cayó de 10.6% en 1990 a 3.9% en 2003. Ello refleja un logro notable de Chile pues es uno de los muy pocos países de América Latina que ya han alcanzado las metas de desarrollo del milenio relativas a la reducción de 50% de la incidencia de la pobreza extrema respecto al nivel de 1990. Contrariamente a lo que a veces se cree, este avance social y económico de Chile no dista de ser el fruto de una aplicación estricta de las llamadas recomendaciones del Consenso de Washington. Su política económica ha combinado la apertura comercial con restricciones selectivas en la cuenta de capitales y un manejo heterodoxo de la política fiscal. En particular, el Estado mantuvo el control de la compañía minera de cobre, el recurso mineral más importante de la nación. Asimismo, su desempeño se robusteció por la puesta en marcha de programas de combate a la pobreza entre las familias de bajos ingresos.

Aparejado con su notable desempeño en el campo macroeconómico, Chile es sistemáticamente señalado como la economía a la cabeza de América Latina en términos de competitividad internacional, clima de inversión, transparencia y aplicación de la ley. Más aún, es frecuentemente colocado entre los 20 destinos de negocios más atractivos en el mundo. ¿Cuáles son los determinantes de su éxito económico? ¿Qué lecciones se desprenden de su trayectoria para el resto de la región?

### **Los beneficios y costos de ser un pionero en las reformas macroeconómicas**

Debemos recordar que Chile fue un pionero del experimento de reformas de mercado radicales en América Latina. De hecho, el golpe de Estado del militar Augusto Pinochet, en contra del gobierno democráticamente electo del doctor Salvador Allende, y el subsiguiente régimen militar que duró hasta 1989, se propuso cancelar el modelo tradicional de desarrollo basado en la activa intervención del Estado en la economía y la protección comercial. La dictadura militar impulsó un mayor espacio al libre juego del mercado y de la competencia privada en la formación de capital y en la producción. La racionalidad económica para tal cambio, independientemente de la motivación política e ideológica, se basó en considerar que la intervención del Estado en la economía distorsionaba la asignación de recursos, acentuaba la deuda gubernamental y la inflación.

Así, desde mediados de los setenta, Chile comenzó a emprender reformas macroeconómicas importantes. Unilateralmente bajó las tarifas de importación a un nivel común de 10%, eliminó otras restricciones comerciales y abrió sus mercados financieros a la competencia externa, recortó el gasto y el sector público, además de eliminar diversos controles gubernamentales sobre la actividad económica. En 1976 Chile se retiró del Pacto Andino, al tiempo que dicha organización regional se pronunciaba por el proteccionismo comercial y adoptaba una visión crítica respecto a la inversión extranjera directa (IED) y sus efectos sobre el desarrollo económico.

Los resultados de este primer intento de reforma macroeconómica estuvieron lejos de ser favorables. La drástica liberalización financiera, en ausencia de una adecuada regulación bancaria, combinada con la caída en el precio internacional del cobre y el súbito incremento de las tasas de interés en los mercados de capital externos desembocó en una aguda crisis en Chile en 1982-1983, conduciendo a la quiebra a buena parte del sector bancario privado. Curiosamente el Estado chileno de ese entonces, no obstante su retórica a favor de la no injerencia del sector público en la esfera económica, tuvo que absorber la deuda externa privada como parte de los pasivos públicos. Asimismo, debe subrayarse que nunca privatizó la empresa minera de cobre, la mayor fuente de divisas y de ingresos fiscales para el gobierno.

Las autoridades monetarias y fiscales chilenas de ese entonces respondieron con un paquete tradicional de estabilización en la línea tradicional del FMI para tratar de controlar la inflación. Con un régimen de tipo de cambio flexible instrumentaron una elevación, temporal, de los aranceles de importación para enfrentar los desequilibrios en el sector externo. Y si bien el proceso de reformas

estructurales perdió ímpetu, para 1985 cobró brío. La liberalización comercial se impulsó, se otorgó la independencia y autonomía al Banco Central y se aceleró la privatización de empresas públicas.

### **Estrategia macroeconómica continuada, consistente con apertura comercial**

La "concertación" —el gobierno democrático que ha retenido la oficina presidencial en Chile desde 1990— ha luchado, gradual y consistentemente, por restaurar el respeto histórico de Chile por las libertades civiles y los derechos humanos, que fue sistemáticamente y gravemente violado durante el régimen militar. En el ámbito económico se ha mantenido esencialmente el mismo modelo en cuanto al mayor papel del mercado que del Estado, como en el régimen previo. La política macroeconómica ha enfatizado dos áreas. La primera es profundizar y modernizar la reforma estructural en las áreas de salud y educación, extendiendo su cobertura. La segunda es mantener bajas tasas de inflación, pero sin descuidar el crecimiento económico; para ello ha construido un marco prudente y novedoso para la conducción de la política fiscal.

En efecto, la política macroeconómica de Chile ha introducido importantes elementos heterodoxos en su manejo fiscal y en el tratamiento de los flujos internacionales de capital. Asimismo, ha instrumentado estímulos a ciertos sectores exportadores no tradicionales que —por ejemplo la industria del salmón— han pasado a ser competidores conspicuos en los mercados internacionales. Estos elementos son, desde nuestra perspectiva, claves para entender el éxito económico de Chile en los años noventa y su relativo aislamiento de los graves efectos adversos de ciertos choques externos emanados de los mercados financieros que afectaron a la región en este lapso.

### **Sobre los flujos de capital**

Las entradas de capital externo sin duda ofrecen oportunidades interesantes para el financiamiento de la inversión productiva y, con ello, impulsan el crecimiento económico. Sin embargo, también tienen riesgos mayúsculos. En la medida en que un país depende de la entrada de capitales de corto plazo para compensar su déficit en cuenta corriente, corre el riesgo de que éstos reviertan radical y súbitamente su dirección. De ocurrir esto, en un lapso muy corto bien puede precipitarse en la economía una aguda crisis de divisas. En efecto, como lo ha mostrado hasta el cansancio la experiencia latinoamericana, fluctuaciones abruptas en los flujos de capital de corto plazo pueden conducir a una repentina y severa restricción en el acceso del país al mercado de divisas y detonar una crisis de balanza de pagos que empuje a la economía interna a una severa recesión. Igualmente, la mera entrada de dichos flujos cuando es masiva lleva a procesos de fuerte apreciación cambiaria en términos reales. Dichos procesos, de no ser compensados por políticas de fomento y apoyo a la innovación, tienden a estrangular progresivamente a los sectores productores de bienes y servicios comerciables aminorando su competitividad de precios en el mercado internacional.

Para reducir tales riesgos, y disfrutar algunos de sus beneficios, Chile recurrió a medidas que en los hechos gravaron las entradas de flujos de capital de corto plazo, e incentivaron la entrada de flujos de capital comprometidos más bien a permanecer periodos más largos en el país. Tales restricciones selectivas a las entradas de capital fueron suprimidas en 1998 ante la contracción generalizada en el volumen de flujos de capital hacia la región, concomitantemente con la crisis asiática y el agotamiento del *boom* del mercado bursátil de los Estados Unidos. Sin embargo, y no obstante la entrada en vigencia de varios tratados de libre comercio, el gobierno chileno ha conservado la prerrogativa de restablecer dichos controles/restricciones en el futuro, ante contingencias especiales.

### **Ingresos presupuestarios y balance fiscal estructural**

La política fiscal chilena ha tendido a la prudencia manteniendo déficit bajos pero, a diferencia de buena parte de la región, apoyados en ingresos presupuestarios relativamente robustos. De acuerdo con ECLAC de 1994 a 2005, los ingresos corrientes del sector público en Chile sistemáticamente han alcanzado volúmenes equivalentes a más del 30% del PIB, varios puntos arriba de Costa Rica, México, Uruguay y más países de la región. Del inicio de los noventa hasta casi el final de la década, los ingresos presupuestarios subieron como proporción del PIB a la vez que se redujo la deuda del gobierno (Economist Intelligence Unit). Desde entonces el déficit fiscal rara vez ha excedido el 2.5% del PIB, y no ha sido raro que muestre un superávit. Tal prudencia fiscal es estricta. De hecho, es más que la que guardan, por ejemplo, la mayoría de los miembros de la Unión Europea y no se diga Estados Unidos.

Una importante fuente de recursos públicos proviene del impuesto al valor agregado, cuya alícuota de 19% es de las más altas de la región. También debe advertirse que no obstante la oleada de privatizaciones, la Codelco (Corporación Nacional de Cobre de Chile), líder mundial en la producción de cobre, es una empresa pública chilena y fuente considerable de recursos para el Estado. El mismo Banco Mundial admite que, el fondo de estabilización del cobre —establecido por el gobierno chileno— ha sido un instrumento importante para reducir el impacto de los choques externos adversos sobre los ingresos fiscales.

Además, y en marcado contraste con el resto de la región y del mundo en la en desarrollo, desde inicios de la década de los ochenta, el manejo fiscal chileno se ha enfocado en acotar el déficit, pero tomando en cuenta la evolución esperada del producto potencial. En los hechos, se orienta a mantener un balance fiscal estructural equivalente a un superávit de 1% como proporción del PIB. Dicha posición estructural se define como el balance que se generaría si la economía estuviese creciendo en el mediano plazo a su tasa de expansión potencial. Tal compromiso presupuestal permite que el gobierno ejecute su política de gasto de manera consistente con una orientación anticíclica, es decir que sus gastos tiendan a compensar al menos parcialmente las fluctuaciones del ciclo económico. Por ejemplo, un alza en el déficit corriente que surja de la disminución de ingresos provenientes de impuestos en la fase contractiva del ciclo económico, en el caso chileno no necesariamente conduce

al recorte en el gasto público. Esta regla fiscal así determinada toma en cuenta que la caída en los ingresos fiscales es concomitante con la reducción en la actividad y será compensada automáticamente en la fase de repunte del ciclo económico. Este manejo fiscal basado en el balance estructural asegura —ante los inversionistas internos y externos— que se mantendrá la prudencia fiscal. Al mismo tiempo, ofrece la posibilidad de implementar una postura presupuestaria contracíclica que ayude a reducir el impacto de choques adversos externos sobre la actividad productiva, el empleo y las condiciones sociales.

### Otros aspectos a destacar

La elevada magnitud del ahorro interno en Chile se ha destacado, máxime en comparación con el resto de la región en la que las prácticas de ahorro sistemático son más bien la excepción y no la regla. Tal fortaleza del ahorro interno es frecuentemente explicado en parte por el papel pionero de Chile en la reforma del sistema de pensiones. En efecto, el país cuenta con un sistema de pensiones privado totalmente autofinanciado ya desde los ochenta. Pero, investigaciones relativamente recientes señalan que los incentivos para promover la reinversión de ganancias entre los grandes ejecutivos privados ha jugado un papel importante en el aumento de los ahorros privados como proporción del PIB.

La fuerza del ahorro y la confianza en la paridad cambiaria en Chile se expresa en la capacidad de la banca local para prestar —en pesos y a largo plazo— a negocios locales. Finalmente, como el subsecretario de Naciones Unidas para asuntos Económicos y Sociales enfatizó hace más de un año, Chile es un caso exitoso de las reformas macro que confió más en el libre comercio que en la promoción del desarrollo. Asimismo no debe olvidarse que también adoptó políticas de innovación tecnológica con una clara perspectiva de "visiones estratégicas".

### Desafíos

Las políticas macroeconómicas y la liberalización del comercio sumadas a la transición ordenada hacia formas de gobierno más democráticas han sido factores de peso para sostener la expansión económica de Chile y aminorar la incidencia de las crisis. Las exportaciones han llegado a ser el motor de crecimiento, apoyándose en el *boom* de sus ventas externas de silvicultura, pesca, vinos, frutas y otros productos. Chile y México fueron las dos únicas grandes economías en la región cuyo volumen de exportación creció a tasas anuales de dos dígitos. Pero a pesar de estos éxitos, la economía de Chile enfrenta desafíos cruciales.

El primer reto crucial es significativo: encontrar cómo empujar hacia exportaciones que puedan continuar con dinamismo aun en el caso de que la economía de Estados Unidos se reponga de su paso lento. Es poco probable que se puedan sostener altas tasas de incrementos, experimentadas durante los noventa. En el corto plazo la perspectiva de los vecinos de Chile es complicada. Si la

problemática de la deuda externa argentina no se resuelve pronto, puede debilitarse el comercio intrarregional del Cono Sur, el clima de negocios y las expectativas de los inversionistas.

A Chile le urge abatir su dependencia de las exportaciones de materias primas como fuente de recursos externos. El cobre responde todavía por el 34% del total de ingresos por exportación. Tal dependencia de las materias primas incrementa la vulnerabilidad de la economía chilena ante choques externos. Pero también reduce el crecimiento potencial, ocasionando una desfavorable tendencia de largo plazo y de los términos de intercambio además de los efectos sobre la asignación de inversión. Es de notar que en años recientes, la IED para Chile tiende a estar fuertemente concentrada en el sector minero, y se ve así desfavorablemente afectada por la disminución en los precios mundiales del cobre.

Los tratados de libre comercio de Chile con la Unión Europea, Estados Unidos y Corea —operando en los últimos 14 meses— pueden revigorizar algo las exportaciones. Pero éstos son insuficientes para colocar a Chile sobre un crecimiento de largo plazo más alto y cambiar la estructura de las exportaciones hacia producción más intensiva en conocimiento. Se debe recordar que el TLC con Estados Unidos no modificó el esquema de subsidios a los agricultores que ofrece el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Sin embargo, estos cambios en las preferencias de comercio pueden ser insuficientes para los volúmenes requeridos de IED y llevar a cabo la transformación del aparato productivo chileno en una plataforma de exportación moderna y robusta de manufacturas y servicios.

El segundo rasgo en la primera parte del partido está relacionado con la severa disparidad en el ingreso y las marcadas diferencias entre grupos demográficos de Chile. A pesar de los avances en la reducción de la pobreza, la distribución del ingreso todavía es muy desigual. Como recientemente se ha notado, Chile "... tiene la más grande brecha en el continente entre ricos y pobres" (*UN Notebook*, febrero de 2004). Es más, en el año 2000 la distribución del ingreso fue más desigual que en 1987 (UIE, 2003). Tal desigualdad reduce el crecimiento económico potencial dada la concentración del ahorro y la inversión. Asimismo tiende a desintegrar la cohesión social y los principios básicos de la democracia. En particular, los programas y políticas sociales deben de ser revisados a fin de atender mejor las necesidades de grupos específicamente vulnerables como indígenas, jóvenes, mujeres jefas de familia y la población rural pobre.

Otro elemento a destacar de la agenda se refiere a la todavía fallida iniciativa de Chile, a la fecha, por crear suficientes empleos. El retraso económico de 1998 a 2003 ha elevado el nivel del desempleo abierto a niveles críticos (cerca del 10%). Y si bien ha bajado a 8% en 2005, sigue siendo demasiado elevado. Aun cuando el esquema de seguro parcial de desempleo alivia parcialmente los impactos negativos de este fenómeno, las persistentemente elevadas tasas de desempleo —especialmente entre la gente joven— debilita el crecimiento potencial. De continuar puede crear relaciones sociales o de clase tensas que podrían amenazar el avance realizado hacia formas más democráticas de gobierno en el marco de una economía que se expande a tasas elevadas y una baja inflación.

## Propuesta para México con base en la experiencia chilena

Quizá la lección más importante que se deriva de la experiencia chilena bajo el gobierno de la concertación es que es infundado el temor que existe hoy en día en algunos círculos de que los gobiernos de izquierda necesariamente emprenden políticas populistas que desequilibran las finanzas públicas, detonan inflación y alejan la inversión externa. De manera general, esta afirmación parece tener más una raíz ideológica que una base analítica. Como hemos visto, Chile es la economía más exitosa en la región, lleva muchos años bajo gobiernos denominados "de izquierda", que han aplicado políticas fiscales prudentes, manteniendo una senda de endeudamiento aceptable, y han logrado insertar a la economía en un alto crecimiento y abatimiento de la pobreza. De hecho buena parte de los gobiernos autodenominados de izquierda que recientemente han llegado al poder en América Latina por vía electoral ha mostrado un comportamiento fiscal muy prudente, tanto en gasto como en materia de deuda pública. Durante 2002-2005, el desempeño medio de las economías bajo gobiernos que se identifican con la izquierda, no desmerece respecto al de las economías restantes de la región. Incluso han logrado, en promedio, expandir sus economías a una tasa de crecimiento anual media ligeramente mayor, y mantener inflaciones muy bajas.

Por lo pronto, el comportamiento fiscal ha tendido a respetar las restricciones presupuestales. De hecho, estos nuevos gobiernos de izquierda —al igual que los de derecha— persisten en mantener una política favorable (no proteccionista) al comercio exterior y a la inversión foránea. Cabe subrayar que algunos países ricos en recursos naturales están redefiniendo y renegociando con las compañías transnacionales el tratamiento fiscal, las utilidades y de hecho la propiedad de ciertos recursos explotados. El resultado de este esfuerzo dependerá de la forma y alcance de la renegociación. En todo caso, y más que la orientación política —de izquierda o derecha— del gobierno de cada país de la región, lo que definirá la trayectoria de la economía dependerá de los siguientes factores: *i)* la forma en que el empresariado local decida o no trabajar con el gobierno electo, abrirá las posibilidades de llevar a cabo inversiones que sean rentables al sector privado y público; *ii)* de la incidencia y magnitud de los choques externos sobre la economía en cuestión. Al momento, los tres polos de impulso en el mundo desarrollado, Estados Unidos, la Unión Europea y Japón, están adoptando medidas monetarias más restrictivas. Si éstas provocan, en el corto o mediano plazo, un freno significativo a las economías desarrolladas importantes, su impacto puede ser muy adverso sobre las economías latinoamericanas y las inducirá a una baja pronunciada de las exportaciones y de la inversión. Y, finalmente, *iii)* de la estrategia en materia fiscal y de corrección de la cuenta corriente que adopte el gobierno de Estados Unidos en el futuro cercano. Estos efectos y la estrategia que los gobiernos latinoamericanos adopten para hacerles frente incidirán más en el desempeño económico de la región en el corto y mediano plazos que la orientación político-ideológica del gobierno. El reto importante que le queda a todos nuestros Estados latinoamericanos es poner en marcha una reforma fiscal significativa que les dé mayores recursos y asegure su uso transparente y eficiente, en un marco de rendición de cuentas.



## Luces y sombras en la experiencia de Chile

*Jacobo Schatan\**

La experiencia de Chile en los últimos 20 años es considerada por muchos países, especialmente de América Latina, como una significativa enseñanza en cuanto a la implementación de políticas de desarrollo, dentro de un modelo económico de libre mercado. No obstante la secuencia de periodos de alto crecimiento con otros de bajo o muy bajo crecimiento económico nacional, el resultado final es catalogado como extraordinariamente exitoso; no obstante que hay muchos puntos positivos que marcar en dicha experiencia, esa imagen puede ser un tanto engañosa por el hecho básico que se tiende a parangonar índices correspondientes a la economía nacional como un todo como si fueran enteramente aplicables a las diversas partes constitutivas de ese todo.

Dado que el comportamiento del "todo" chileno ha sido muy diferente al de sus distintas partes, queremos, en este artículo, mostrar descarnadamente tales discrepancias, para que poder discernir racionalmente entre lo que parece ser valadero para la sociedad chilena, tomada ésta como un todo —ente real pero a la vez abstracto, suma de grupos humanos no homogéneos— y lo que puede ser valadero para esos diferentes grupos componentes del "todo" nacional. Es como si, al estudiar el satélite lunar, nos detuviéramos solamente en la parte brillante que se ve desde la Tierra, sin considerar para nada la parte oculta, la parte oscura, la que no se ve sin medios especiales de exploración.

Por tal motivo es que nos detendremos con alguna latitud en algunos temas como el de la distribución, que nos permitirá entender por qué ese "todo" estadístico no suele coincidir con la suerte de sus partes componentes. También pretendemos demostrar que algunos conceptos frecuentemente usados por los entusiastas del "todo" son equivocados, como, por ejemplo, la noción de que "crecimiento" y "desarrollo" son intercambiables, gemelos, o algo por el estilo.

Hay quienes impugnan la idea de que haya una relación directa entre concentración de la riqueza e ingresos y la enorme desigualdad que se observa en Chile respecto de estos dos paráme-

---

\* Economista chileno, investigador y miembro del directorio del Centro Nacional de Desarrollo Alternativo (CENDA), organización no gubernamental . Vergara 578, Santiago, Chile.

tros. El pensamiento neoliberal sostiene que "un verdadero progreso" requiere de la concentración de los ingresos y la riqueza, ya que son los ricos quienes ahorran e invierten —mecanismo básico para el crecimiento— mientras que los pobres solamente aportan su trabajo y consumen. Al cabo de algún tiempo ese crecimiento —señalan— ayudará a crear más empleos y podrán salir de la pobreza los grupos afectados; pero la realidad es otra. Como se demuestra en el presente trabajo, varios millones de personas que se encuentran en el fondo de la escala socioeconómica tendrían que esperar alrededor de medio siglo para salir de la pobreza, si no hubiera un cambio drástico en los patrones distributivos. Obviamente, éste es un hecho inaceptable para la gran mayoría de quienes componen la sociedad civil y, por tanto, un aliciente para que sus organizaciones tomen parte activa en un debate serio sobre causas del problema y en la búsqueda de soluciones apropiadas y para que el Estado, tanto en Chile como en otras naciones de América Latina, asuma realmente su obligación de garantizar el bien común, el bienestar de "todos". Ése es el sentido del presente trabajo, que esperamos ayude a destrabar la paradoja de que el "todo" no ayuda a "todos" y a morigerar el "exitismo" que despiertan, tanto en los grupos detentores del poder económico y político nacional como en el exterior, los avances globales en materia económica que registra Chile en los últimos 15 años.

Por otra parte, deseo aclarar que no es la intención de este artículo desacreditar a determinados equipos de gobierno a lo largo de estos últimos lustros, por lo que han hecho o dejado de hacer, ni menos al actual gobierno de Chile, sino más bien contribuir a un necesario e impostergable debate acerca de la urgente necesidad de liberarnos de la tiranía de los números globales, que tienden a resaltar sólo la parte brillante de la luna y a ocultar lo que sucede en su parte oscura, que, en el caso de la sociedad chilena y de otras sociedades latinoamericanas, es muchísimo más oscura de lo que se quiere hacer creer, tanto en su componente social como en el ambiental. Respecto de este último, quisiera señalar que las limitaciones de tiempo y espacio me impiden entrar a su consideración en este trabajo, pero dejo enunciado que ambos componentes son igualmente importantes para el destino de nuestras sociedades y que se encuentran estrechamente interconectados. Sólo diré una sola cosa en este sentido: la concentración del ingreso y la riqueza en pocas manos constituye una causa fundamental de la depredación de los recursos naturales y de los desastres ambientales que están afectando gravemente a nuestro planeta. Es por tal motivo que este trabajo se concentra exclusivamente en las repercusiones sociales del actual modelo de funcionamiento de la economía chilena, que, como veremos, para llegar a ser un verdadero "modelo a imitar" necesita cambios fundamentales, una verdadera cirugía mayor, tanto en materia de políticas públicas como en cultura ciudadana y en responsabilidad social y ambiental del empresariado.

El presente artículo se ha dividido en tres apartados: Distribución de la riqueza y el ingreso en Chile; Distribución del ingreso y pobreza; Hacia el futuro: algunas conclusiones sobre los roles del Estado y de los diversos grupos de la sociedad chilena.

## Distribución de la riqueza y el ingreso

Uno de los problemas más serios que enfrenta la sociedad chilena es la desigualdad económica y social que afecta a los diversos grupos que la componen, pero que las cifras globales no reflejan adecuadamente. En el prólogo del libro de Hugo Fazio *Mapa actual de la extrema riqueza en Chile* publicado en 1997<sup>1</sup> que tuve el agrado de escribir, presenté algunos cálculos acerca del crecimiento de dos de las mayores fortunas de Chile (y entre las mayores de América Latina), según la revista *Forbes*, a lo largo de los 50 años anteriores a esa fecha. Ocho años más tarde, en 2005, el mismo autor presenta un mapa actualizado de la extrema riqueza en Chile<sup>2</sup>, que nos permite verificar, mediante los mismos cálculos del prólogo antes mencionado, la aceleración que ha experimentado la acumulación de esas dos grandes fortunas.

En el listado de la revista *Forbes* de los multimillonarios latinoamericanos de 1996, Anacleto Angelini ocupó el primer lugar entre los chilenos, con una fortuna ascendente a US\$ 2 300 millones, superando a Andrónico Luksic (US\$ 2 200 millones), Eliodoro Matte (US\$ 1 700 millones) y otros. En el mencionado prólogo señalaba:

De los datos [...] se puede inferir la velocidad con que estos "señores de empresa" han ganado dinero y ampliado su poder económico, en abierto contraste con lo que ha sucedido a la mayoría de los chilenos [...] Anacleto Angelini llegó a Chile desde Italia en 1948, Andrónico Luksic puso una agencia de automóviles en la ciudad de Antofagasta en la década de los 50 y comenzó a desarrollar negocios en las áreas minera y pesquera [...] En un plazo de 50 años estos dos hombres de empresa pudieron amasar considerables fortunas [...] Descartando sus respectivos capitales iniciales, insignificantes en comparación con sus fortunas actuales, y descartando además todo lo que ellos y sus familias gastaron en consumo a lo largo de esos 50 años, podemos concluir que Angelini y Luksic ganaron cada uno alrededor de 50 millones de dólares anuales en promedio simple, o sea unos 167 000 dólares diarios durante 300 días por año, o sea unos 300 dólares por minuto laborable, considerando 550 minutos dedicados exclusivamente al trabajo. O sea, en sólo cuatro minutos estos señores ganan más de lo que percibe en un mes un profesor con 30 años de antigüedad y jornada completa.

Al 31 de diciembre de 2004, en el listado de *Forbes* Luksic apareció con una fortuna de US\$ 4 200 millones y Angelini con una de US\$ 2 900 millones; tuvieron, pues, acreencias de 1 600 y 700 millones de dólares, respectivamente, con relación a las cifras al 31 de diciembre de 1996. Ello significó, usando los mismos parámetros de cálculo del periodo de 50 años citado anteriormente, que Luksic registró en los últimos ocho años una ganancia neta promedia anual de 200 millones de dólares, o sea 660 000 dólares diarios, equivalentes a 1 200 dólares por minuto laborable, cuatro veces más que en el promedio

<sup>1</sup> Hugo Fazio R. 1997, *Mapa actual de la extrema riqueza en Chile*, prólogo de Jacobo Schatan, editorial LOM.

<sup>2</sup> Hugo Fazio R. 2005, *Mapa de la extrema riqueza al año 2005*, editorial LOM.

del medio siglo anterior. Para Angelini los cálculos entregan una cifra de 550 dólares por minuto, o sea casi el doble que en el periodo precedente. No obstante la crudeza y simplicidad de estos cálculos, ellos demuestran de manera bastante aproximada la magnitud del proceso de aceleración de las grandes fortunas en Chile. Es muy probable que otras fortunas de grandes empresarios y empresarias, así como de rentistas, hayan experimentado una bonanza similar.

En contraste, datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) para finales de 1995<sup>3</sup> muestran que alrededor de 2.6 millones de asalariados —73% del total de asalariados del país— percibían entre uno y cuatro sueldos mínimos, o sea entre 47 000 y 188 000 pesos mensuales. Esto nos daría, siguiendo el mismo procedimiento anterior, una suma de entre 1 880 y 7 520 pesos diarios, es decir entre 3.4 y 13.7 pesos por minuto, equivalentes, en dólares de Estados Unidos, a algo así como menos de uno y cuatro centavos (considerando un tipo de cambio de alrededor de \$400 por dólar en esa fecha). En la actualidad (2006) el salario mínimo llega a 120 000 pesos mensuales, o 4 800 pesos diarios, equivalentes a 87 pesos por minuto, o unos 17 centavos de dólar al cambio de 516 pesos por dólar. Según estos cálculos, los ingresos mínimos del trabajo habrían subido en proporción parecida a la de las grandes fortunas en estos últimos ocho o 10 años, lo cual concuerda aproximadamente con los índices más globales sobre el tema distributivo, que muestra un cierto grado de estabilidad en las relaciones entre los diferentes estratos de ingreso (deciles o quintiles de ingreso); pero descartando la influencia que pudieran haber tenido las fluctuaciones cambiarias, lo que interesa es mostrar la dimensión de la distancia que separa a los extremos, distancia que, como en el universo físico entre galaxias, está en constante expansión. Mientras Luksic y Angelini aumentaron su ingreso por minuto en el último periodo en 900 y 250 dólares, respectivamente, la mayoría de los trabajadores chilenos lograron incrementos de entre cuatro y trece centavos de dólar en su minuto laborable. Es decir, las distancias en el incremento fueron de entre 22 500 y 8 870 veces en el caso de Luksic y de entre 6 250 y 2 465 veces en el caso de Angelini.

Sin duda, estas situaciones son extremas, pero si examinamos el problema de la inequidad distributiva en la forma habitual en que se trata veremos que la tendencia y la magnitud de las distancias entre ricos y pobres, en términos absolutos, no es demasiado diferente de la que muestran los ejemplos anteriores. En un trabajo sobre el tema distributivo elaborado hace algunos años<sup>4</sup> examiné la distribución del ingreso entre las familias chilenas tanto en el ámbito nacional como en el regional, por sexo del jefe del hogar, por edad promedio de los integrantes del hogar, con datos de la Encuesta CASEN que realiza cada dos o tres años el Ministerio de Planificación de Chile, así como la distribución funcional del ingreso, principalmente entre masa salarial y masa de excedentes o ganancias. Este estudio me permitió determinar: *l*) que la cantidad de gente pobre en Chile es al menos el doble de

<sup>3</sup> Instituto Nacional de Estadísticas, "Ingresos de hogares y personas 1995", Encuesta Suplementaria de Ingresos.

<sup>4</sup> Cuadros 1 y 2 más otros antecedentes del texto no identificados expresamente, provienen del libro *El saqueo de América Latina*, de Jacobo Schatan, editorial LOM, 1998, del artículo "Distribución del ingreso y pobreza en Chile" del mismo autor, revista *Polis* núm. 11, Universidad Bolivariana, 2003.

la que se anuncia oficialmente; *II*) que la brecha que separa a los más ricos de los más pobres es bastante mayor que la estimada y que tiende a aumentar con el paso del tiempo; *III*) que la estructura de poder determina que los beneficios del crecimiento económico se acumulen en los estratos más ricos, por lo cual altas tasas de crecimiento no redundan necesariamente en una disminución de la pobreza; *IV*) que la inequidad se da a todos los niveles —por actividades económicas específicas, por regiones, por género— y que se produce constantemente un traslado masivo de riqueza desde los salarios y desde los recursos naturales a la masa de excedentes empresariales; *V*) que se necesita una firme intervención del Estado para corregir estas situaciones. En las secciones que siguen expondré algunos de los resultados principales de dicho estudio, que nos permiten refutar las tesis neoliberales en cuanto a que sólo el crecimiento económico sostenido permitirá, a través de la creación de empleos, eliminar la pobreza y la indigencia, y alcanzar un alto grado de desarrollo y de justicia social; pero los nuevos empleos son cada vez más precarios, tanto por el nivel salarial como por la desprotección generalizada en materia de previsión y salud, y el debilitamiento de las responsabilidades empresariales con sus trabajadores por el extendido fenómeno de la subcontratación de trabajadores.

## **Distribución del ingreso en el ámbito nacional**

En el periodo 1987-1996, desde finales del gobierno militar hasta poco antes de la crisis asiática, periodo de bonanza económica, la estructura distributiva varió muy poco. El 10% más pobre de los hogares recibió alrededor de 1.5% del ingreso nacional, mientras que el 10% más rico se adjudicó entre 40 y 47%, es decir unas 30 veces más. Pero como las familias de los hogares pobres son más numerosas que las de los hogares ricos, resulta que en términos per cápita la relación entre los deciles 10 y 1 variaba notablemente. Así, en 1987 esa relación a nivel de hogar era de 27.5 veces y la medida por persona subía a 38.5 veces. Hacia 1996 las respectivas relaciones fueron de 27.8 (hogar) y 36.1 (per cápita). Hacia el año 2003, la inequidad a nivel de hogares había aumentado a casi 31 veces.

Cuando la división de hogares se torna más fina, en un mayor número de estratos, se advierte con mayor claridad la enorme disparidad de ingresos entre los diferentes grupos de la población. En mi estudio ya mencionado de hace algunos años, pude efectuar una división en 20 estratos conteniendo cada uno al 5% de los hogares, con cifras para el año 1996 (cuadro 1). De ese cuadro quisiera destacar solamente los siguientes aspectos relevantes: *I*) por la razón arriba señalada, en cuanto a la menor densidad demográfica de los hogares más ricos, la distribución por hogares aparece como menos inequitativa que la distribución por personas; así, la razón veintil 20/veintil 1 por hogares es de 60 veces, mientras que en nivel de personas ella se amplía a casi 93 veces, debido a la diferente densidad demográfica entre hogares pobres y ricos ya mencionada anteriormente; *II*) la curva distributiva es de un crecimiento relativamente suave en los primeros 16 veintiles (80% del total de hogares y 84% del total de personas) para dispararse especialmente en los veintiles 19 y, con mayor fuerza aún, en el vigésimo. Esta forma de la curva distributiva revela la tendencia intrínseca de la economía

chilena a favorecer la concentración, dado que los saltos más pronunciados se dan siempre entre el penúltimo estrato, cualquiera que sea la estratificación adoptada. En un análisis efectuado al interior del décimo decil, el más rico, entre los 10 subestratos de 1% cada uno, se pudo comprobar que el salto más fuerte se registró entre el centil 99 y el centil 100. Lamentablemente, no se realizan en Chile mediciones con este grado de desagregación, ya que aparentemente resultan políticamente molestas. No obstante lo señalado, fuentes oficiales declaran que, gracias a los subsidios monetarios que reciben los estratos más pobres a través de pensiones asistenciales y otros mecanismos, las brechas de ingreso respecto a los estratos más ricos disminuyen apreciablemente. Si bien tal mejoramiento es efectivo, es necesario considerar que los estratos más pobres, que en conjunto conforman alrededor de la mitad o más de toda la población, pagan ellos mismos esos beneficios a través del impuesto al valor agregado (IVA), que alcanza al 19% del valor de todo lo que se consume. Como los segmentos más pobres no ahorran, e incluso se endeudan para poder atender sus necesidades básicas de consumo, de hecho costean a través del IVA los beneficios monetarios que reciben del Estado, e inclusive una buena parte de los subsidios estatales a la educación y la salud pública. Éste es un tema que merece la máxima atención de las autoridades, ya que resulta indispensable clarificar el significado verdadero de las cifras que se publican sobre la materia. De otro modo, el aparente mejoramiento en la distribución del ingreso a través del gasto social, no es otra cosa que una especie de devolución de impuestos pagados por las clases medias y bajas. Por bienvenida que sea esta devolución, ella parece constituir más bien un mero maquillaje de la grave situación social que vive la mitad o más de la población chilena.

Otras formas de medición distributiva utilizan el coeficiente de Gini, de acuerdo con el cual mientras más alta la cifra es mayor la inequidad (un índice de cero significa una distribución absolutamente equitativa: todos reciben la misma proporción; en cambio, un índice 1 significa que sólo un hogar o individuo se lleva todo). Cifras para el largo periodo 1958-2001, de un estudio realizado por Osvaldo Larrañaga del Instituto de Economía de la Universidad de Chile, muestran que en el periodo 1958-1963 el índice Gini fue de 0.476; en 1970-1973 había bajado a 0.467, en 1987-1990 subió a 0.570 y en 1999-2001 bajó ligeramente a 0.553. En esos mismos subperiodos la relación quintil5/quintil1 fue de 12.1, 12.2, 19.9 y 17.5. Se confirma claramente en estos datos la clara tendencia que se registra en Chile hacia la mayor concentración del ingreso en los estratos altos, cuyos puntos máximos y mínimos se encuentran en los trienios del fin de la dictadura militar y del gobierno de Salvador Allende, respectivamente.

La inequidad distributiva en Chile resalta con mayor claridad cuando se examina la situación desagregada entre las 13 regiones administrativas del país. Así, por ejemplo, en 1996 la disparidad máxima se pudo encontrar entre el decil 10 de la región metropolitana y el decil 1 de la novena región de la Araucanía con 560 veces (ingreso por hogar). En 1987 la discrepancia entre las mismas regiones había sido de 417 veces, siempre muy elevada, pero bastante menor que la registrada nueve años más tarde, lo que reafirma la tendencia hacia la concentración, según se ha señalado. Algo similar

ocurre con la inequidad distributiva según el sexo del jefe del hogar. Estudios parciales realizados por diversas instituciones vienen mostrando desde hace ya mucho tiempo una situación de gran inequidad que afecta a las mujeres que trabajan, pero en las encuestas de la CASEN esas disparidades entre los sexos no se advierten con la misma claridad y fuerza que en los estudios que realiza el INE a través de su Encuesta Suplementaria de Ingresos. De acuerdo con datos de la CASEN 1996, los casi 3.6 millones de hogares existentes en Chile estaban divididos en 2.8 millones, 79%, cuyo jefe era varón, y los 800 000 restantes (21%), eran encabezados por mujeres. La participación en el ingreso total era muy parecida, con 20.6% para el grupo de hogares liderados por mujeres.

Cuadro 1

**Distribución del ingreso monetario por ventiles de hogares en 1996**

Veintil	Población	Ingreso total hogares		Ingreso mensual per cápita del veintil hogares
Hogares	(miles)	(millones de pesos)	(%)	(pesos)
1	800.1	6.884	0.48	8.602
2	884.3	14.955	1.04	16.927
3	764.3	16.663	1.16	21.751
4	826.2	21.594	1.50	26.162
5	794.3	24.443	1.70	30.771
6	799.6	28.264	1.96	35.331
7	756.4	30.374	2.11	40.223
8	773.4	35.051	2.44	45.335
9	738.3	37.591	2.61	51.009
10	699.1	40.086	2.79	57.448
11	685.1	44.078	3.06	64.312
12	675.6	48.715	3.39	72.165
13	681.7	56.080	3.90	82.183
14	643.7	60.957	4.24	94.929
15	658.2	72.738	5.06	110.567
16	641.6	85.565	5.95	133.376
17	615.2	99.656	6.93	161.918
18	580.8	121.015	8.41	207.876
19	586.6	176.733	12.29	302.239
20	553.2	416.980	28.99	797.659
<b>Total</b>	<b>14 157.7</b>	<b>1.438.422</b>	<b>100.00</b>	<b>118.017</b>

Fuente: J. Schatan. (1998). *El saqueo de América Latina*, ediciones LOM, p. 140.

Sin embargo, como se señaló anteriormente, de acuerdo con los estudios del INE, tanto el ingreso medio de los ocupados, como el de los asalariados, varía grandemente entre hombres y mujeres. En nivel país, el ingreso medio de los ocupados en el trimestre octubre-diciembre de 1995 era de \$260 000 para los hombres y de \$166 000 para las mujeres, una diferencia de casi 60%. En el caso de los asalariados, la diferencia era bastante menor, pero no por ello menos ilustrativa: \$179 000 para los hombres y \$143 000 para las mujeres, o sea una diferencia de 25%. Algunas estadísticas más recientes, derivadas de los datos que lleva la Superintendencia de AFP acerca del número de cotizantes e ingreso imponible promedio por tipo (dependientes o independientes) y por sexo, muestran que las brechas de ingreso entre hombres y mujeres se ha ido estrechando con el correr de los años, hasta llegar a finales del año 2002 a 11.4%, cifra bastante más baja que la mostrada para 1996. Aunque se trate de tipificaciones diferentes, el resultado es ilustrativo de la tendencia anotada. Según un estudio de CENDA elaborado a comienzos de 2005 para el Instituto de Normalización Previsional de Chile (INP), *Proyección previsional de la población afiliada y cotizante a las AFP*, en un universo total de cotizantes cercano a 2.9 millones, de los cuales 1.8 millones son de sexo masculino y algo más de 1 millón de sexo femenino, el ingreso imponible promedio de los varones alcanzaba a \$320 500, mientras que el de las mujeres era de \$280 841, lo que da una diferencia de 11.4%. Sin embargo, estos promedios, según el mencionado estudio, no reflejan la situación real de las mayorías, tanto de hombres como de mujeres, ya que la mitad de los cotizantes, cotiza por menos de \$250 000 y más del 70% gana menos que el promedio general de \$305 770 reportado por la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). En un siguiente apartado presentaremos algunos datos más detallados sobre las fallas que se detectan en los actuales sistemas de previsión social, que se suman a los efectos negativos de la inequitativa distribución del ingreso que hemos examinado hasta ahora.

### **Distribución funcional del ingreso**

Otra forma de medir el grado de inequidad en la distribución del ingreso se encuentra al comparar dos componentes principales del producto interno bruto, según las cuentas nacionales del Banco Central de Chile: la masa global de salarios y la masa de excedentes de explotación de las empresas. Estos dos elementos representan alrededor de 80% del PIB, siendo los otros dos componentes la depreciación del capital fijo y los impuestos indirectos netos. Si bien los montos por depreciación podrían sumarse, al menos en parte, a los excedentes de explotación, dado que significan una recuperación de capital invertido, cosa que los asalariados no pueden hacer con su propio capital, para efectos de la simplicidad del cálculo se dejaron de lado estas consideraciones, que llevarían a incrementar la disparidad entre esos dos elementos principales. Por tal motivo, con base en los datos del Banco Central, y tomando 80% del PIB como 100% de la suma de dichos dos componentes, se establecieron los siguientes valores y porcentajes para el periodo 1970-1993 (el año 1993 fue el último en el que el

Banco Central publicó datos sobre distribución funcional del ingreso). La relación entre masa global de salarios y masa de excedentes de explotación (que comprende los ingresos de trabajadores por cuenta propia) varió radicalmente en los 23 años transcurridos: en 1970 la masa salarial representaba 52.5% del total y la masa de excedentes el 42.5% restante. Hacia 1980, después del cambio de modelo económico implantado a mediados de los años setenta, la masa salarial había disminuido su participación 48.6% y en 1993 ella siguió cayendo hasta 44.1%. Este radical cambio de posiciones ha continuado en los años siguientes. De acuerdo con las series estadísticas que lleva CENDA sobre evolución de la participación de la masa salarial respecto del PIB, se aprecia que ella se rezagó en los años 1995, 1996 y 1997 en 2.3, 1.4 y 2.1%, respectivamente, lo que significaría —si la depreciación y los impuestos indirectos no hubiese cambiado significativamente— que esos retrocesos de la masa salarial habrían ido a incrementar la masa de excedentes. Si esto hubiera sido así, la masa de salarios habría bajado de 44.1% en 1993 a 42% en 1997 y, a la inversa, la masa de excedentes hubiera subido de 55.9 a 58%. Es probable que esta nueva relación se haya incrementado aún más en los años siguientes. En otras palabras, podría afirmarse que la “tortilla se dio vuelta”: si en 1970 la masa de salarios equivalía a 1.1 veces la masa de excedentes, hacia 1997 la relación se había revertido y la masa de excedentes era 1.4 veces la masa salarial. En otras palabras, podría decirse que los beneficios del trabajo de la población chilena asalariada a lo largo de 30 años fueron a parar casi exclusivamente a los bolsillos de la clase empresarial. Pero estos cálculos tan globales admiten algunas rectificaciones que explicarían el proceso de concentración del ingreso y la riqueza en Chile, y que lo sitúan entre los países de mayor desigualdad en el mundo. Tales rectificaciones tienen que ver con la composición de las dos masas principales. Por una parte, la masa de remuneraciones comprende los salarios de los altos ejecutivos de las empresas los que, en estricto rigor, se encontrarían más cerca de las ganancias de las empresas que de las remuneraciones de la gran masa de asalariados. Según datos del INE, referentes a la variación de remuneraciones por categorías de asalariados, hasta 1993 (año en que se discontinuó la serie) la tasa de crecimiento de las remuneraciones del personal superior era el doble de aquella correspondiente a las demás categorías ocupacionales. En 1995, según datos también del INE, sobre ingresos de hogares y personas en la región metropolitana, el grupo de gerentes, administradores y afines, que representaba alrededor de 4% del total de ocupados, se adjudicaba cerca de 27% del ingreso total de esa región.

Resulta sorprendente constatar que 75 000 empleadores, con un ingreso medio individual superior a \$2.3 millones, más los 465 000 trabajadores por cuenta propia, con un ingreso promedio per cápita de 372 000 pesos mensuales, se llevaban en conjunto el 52% del ingreso total, contra el 48% para los casi 1.7 millones de empleados, obreros, trabajadores del servicio doméstico y personal no remunerado, con un ingreso medio por persona inferior a 200 000 pesos por mes. Las distancias entre estas tres categorías son enormes. Colocando el ingreso medio de esta última categoría como 100, los de cuenta propia tendrían un índice de 189, y los empleadores un índice de 1207. Si bien estas cifras no son estrictamente comparables con las derivadas de la CASEN para diferentes estratos de hogares,

ellas indican una similitud bastante grande en términos de una creciente concentración del ingreso en los estratos más ricos.

De acuerdo con datos más recientes del Banco Central, con cifras para el periodo 1996-2003 de las cuentas nacionales, si bien no son similares en su estructura y significado a las mencionadas más arriba para periodos anteriores, hay un grado de parentesco entre ellas que confirma la enorme disparidad entre los excedentes de explotación y otros ingresos de los estratos más ricos con respecto a la masa de salarios en la economía chilena. De las cuentas nacionales hemos tomado las cifras del total de remuneraciones de los asalariados, los que ascendieron en 1996 a 11 850 millones de pesos de ese año, y las cifras de dos rubros que los asignamos a los estratos ricos: excedentes de explotación e intereses, que en 1996 totalizó la cantidad de 17 100 millones de pesos de ese año, equivalente a 1.45 veces la masa de salarios. En 2003 los valores correspondientes a ambas categorías, expresados en pesos de 1996, fueron: 15 850 miles de millones para la masa de remuneraciones de asalariados y 19 800 millones para excedentes de explotación más intereses, cifra que representa 1.25 veces la masa de salarios. Es probable que esta menor relación entre ambas categorías se deba a los efectos de la crisis que afectó a la economía chilena a partir de la crisis asiática de fines de los años noventa hasta comienzos del siglo XXI, y en particular a la caída en las tasas de interés, dado que el volumen de la masa de intereses en 2003 fue menor a la registrada en 1996. Recalco que este conjunto de cifras es sólo aproximado, dado que hay otros rubros que podrían haberse añadido a los excedentes de explotación, como las rentas de la propiedad, que, con toda probabilidad, han sido mayormente percibidas por los grupos más ricos de la sociedad.

## **Distribución del ingreso y pobreza**

Regresemos a las brechas de ingresos, miradas ahora desde la óptica de las líneas de pobreza e indigencia que se calculan en Chile a través de la CASEN. Tomemos como fecha de partida del análisis el año 1996, y comparemos esos datos con los correspondientes a 2003, aunque no con la misma desagregación. De acuerdo con la metodología en uso, originada en estudios de la CEPAL la LP se ubica en el valor de dos canastas alimentarias básicas (CAB), medidas de acuerdo con el consumo habitual de los grupos de bajos ingresos. A quienes no superan un ingreso igual o menor a una CAB se les cataloga como indigentes. En noviembre de 1996 el valor medio ponderado de una CAB era de \$16 500, o sea \$198 000 anuales; pero veamos la situación cuando se examina la distribución del ingreso por veintiles de hogares y su equivalente en CAB por estrato. Regresando al cuadro 1 se observa que el primer veintil, con unas 800 000 personas, tenía un ingreso anual inferior a 100 000 pesos, equivalentes a menos de media CAB. El veintil dos llegaba apenas a una CAB, mientras los veintiles 3, 4 y 5 se encontraban entre una y dos CAB, o sea entre la indigencia y la pobreza, con el veintil 6 en el filo de la línea de pobreza (LP) divisoria. Considerando la población involucrada, vemos que el grupo de indigentes comprendía casi 1.7 millones de personas, cerca de 12% de la población total en ese año,

mientras que el grupo de los pobres no indigentes (veintiles 3 a 6) comprendía cerca de 3.2 millones de personas, o sea alrededor de 22.5% de la población. En conjunto, más de un tercio de toda la población nacional se encontraba por debajo de la línea de pobreza. En el otro extremo, las poco más de 550 000 personas que componían el vigésimo veintil de hogares tenían un ingreso equivalente a 48 CAB per cápita, 100 veces el del grupo más pobre. Al "modernizar" las bases metodológicas para el cálculo del valor de la LP, la proporción de pobres aumenta significativamente.

El dramatismo de la situación de los más pobres cobra su verdadera dimensión cuando se calcula el tiempo que les tomaría sobrepasar la LP de dos CAB. Si sus ingresos aumentaran al ritmo del crecimiento global, o sea que la estructura distributiva se mantuviera incólume, como ha venido sucediendo hasta ahora, y que la tasa global fuese de 5% anual (o 3.5% per cápita), el habitante medio del primer veintil necesitaría unos 40 años para alcanzar la meta de la LP, y el segundo veintil unos 18 años. Con un crecimiento promedio anual menor a éste, el plazo debería ser mayor. Este sencillo cálculo muestra descarnadamente la aberración política y social que implicaría mantener sin cambios la estructura distributiva. Tal aberración se torna más evidente aún si calculamos el nivel absoluto a que llegaría el estrato más rico, unas 200 CAB al final de ese periodo, con una diferencia entre los extremos que pasaría de 47 a 198 CAB.

Pero hay más: la línea de pobreza, que se ha mantenido sin cambios en su estructura desde su construcción hace 20 años, adolece de diversas fallas metodológicas. Por ejemplo, la CAB rural se valoriza en alrededor de 35% menos que la CAB urbana, tal vez por el hecho de que muchos campesinos producían antaño una parte importante de sus alimentos; pero esta situación ha ido cambiando rápidamente a causa del acelerado proceso de urbanización que ha tenido lugar en estos últimos 20 años, con la consiguiente transformación de zonas agrícolas en zonas urbanas o periurbanas; los antiguos campesinos, que ahora trabajan más como temporeros en faenas agrícolas o en labores urbanas, o más probablemente como miembros de esa enorme comunidad de trabajadores informales cesantes, ya no producen sus alimentos y deben comprarlos. Por consiguiente, esa rebaja en el valor de la CAB rural debería desaparecer, total o parcialmente. En segundo término, los cambios culturales en materia de consumo de la población urbana en estas décadas han tornado obsoleta, a mi juicio, la relación de dos a uno para pasar del consumo de alimentos al consumo total, o de la indigencia a la pobreza. Esa relación implicaba que el gasto total era de una mitad para alimentos y la otra para no alimentos y servicios. Pero hoy día la verdadera relación se debe encontrar más cerca de 3.5 a uno. Si así fuera, veríamos que la LP se ubicaría entre los veintiles 9 y 10, con un total de casi 8 millones de personas, el 56% de la población chilena en 1996. Éstas son, a nuestro parecer, cifras mucho más realistas que las que se utilizan actualmente ya que demuestran que más de la mitad de la población chilena es pobre. Si a esto añadimos el factor ya señalado de que la concentración del ingreso se produce cerca de la cumbre, podemos concluir que la clase media se ha ido jibarizando y dividiéndose en dos: una parte que logra acercarse a los estratos superiores y otra que desciende y se integra a la enorme categoría de pobres, algunos, por cierto, menos pobres que otros. Inclusive en familias de

ingreso más alto que la media nacional, se presentan problemas para afrontar gastos de educación y salud, o en equipamiento del hogar, entre otros. En otras palabras, la sociedad chilena va en camino de transformarse en una sociedad de solamente dos clases: pobres y ricos, ambas con diversos matices, niveles y características, proceso al que ha contribuido sin duda la acentuada tendencia hacia la globalización y transnacionalización de la economía.

Una muestra de lo que está ocurriendo en relación con esto último es la fuerte apreciación que ha tenido el peso chileno frente al dólar estadounidense, causado no tanto por el debilitamiento de la moneda norteamericana como por las alzas en el precio del cobre en los mercados internacionales, originado por un aumento significativo de la demanda mundial, especialmente de parte de China. Dicho precio se ha cuadruplicado en el curso de los últimos 15 meses, lo que ha significado un retorno extraordinario de dólares a Chile, que ha hecho caer la paridad en alrededor de 20-25% en ese periodo. Esto ha tenido un efecto muy negativo sobre diversas actividades exportadoras, en especial en el sector agroalimentario, lo que está obligando al gobierno de Chile a estudiar medidas que permitan mejorar la paridad del dólar frente al peso. Al mismo tiempo, la excesiva apertura externa y los tratados de libre comercio, con la eliminación de aranceles y otras medidas de protección, sumadas a los bajos precios del dólar, han dado lugar a un considerable abaratamiento de mercancías importadas, las que han desplazado a producciones nacionales en diversos rubros manufactureros, como textiles y calzado, artículos metalmecánicos, entre otros, todo lo cual ha significado un incremento en el desempleo por cierre de empresas.

Ello, unido al embate del sector financiero en materia de créditos de consumo, junto con el incremento del endeudamiento de un alto porcentaje de habitantes chilenos, ha favorecido un ulterior enriquecimiento de segmentos minoritarios de la población.

Lo dicho hasta ahora nos demuestra que existen las reservas suficientes al interior de la economía chilena para hacer frente a las demandas sociales (y eventualmente a las ambientales) dentro de plazos prudentes. Para ello es indispensable que las elites nacionales y transnacionales acepten disminuir su participación en el ingreso nacional total en niveles como los que ostentan los ricos de los países europeos, o de las economías emergentes y prósperas del sureste asiático, en las cuales el quintil más adinerado no se lleva más de 40-45% del total, y transfieran gradualmente al resto de la sociedad ese 15 a 20% excesivo de que disfrutaban en la actualidad. Con ello se podría, en pocos años, cerrar todas las brechas de ingreso, de salud, de educación y de vivienda para más de la mitad de la población chilena, en el supuesto de que la economía crezca a razón de alrededor de 5-6% anual. En mis trabajos sobre el tema he podido estimar que el costo total para eliminar las brechas en 10 años alcanzaría una cifra global del orden de los 20 000 millones de dólares, suma que podría recabarse íntegramente del quintil más rico, si se adoptasen las medidas para que en dicho decenio su participación pudiese bajar en unos ocho puntos, hasta llegar a 50% del ingreso nacional, cifra todavía alta en relación con la de otras naciones. Esa reducción no significaría una disminución absoluta de los ingresos del grupo más rico, dado que sus ingresos seguirían aumentando, pero a un ritmo menor

que el del conjunto. Como se aprecia en el cuadro 2, si la economía global creciera a razón de 6% por año, el ingreso del grupo más rico crecería de todas maneras a una tasa de 4.6%, bastante satisfactoria. Cuando existe una desproporción tan gigantesca como la que se registra en Chile, basta una pequeña cesión en las tasas de aumento de los grupos más adinerados para que pueda solventarse el cierre de las principales brechas económicas y sociales. En el mismo cuadro 2 se aprecia que la mitad inferior de los hogares chilenos, con bastante más de 50% de la población, con sólo subir esos ocho puntos entregados por el quintil más rico, podría multiplicar su ingreso global en 2.5 veces, con lo cual podría cubrir adecuadamente sus carencias monetarias, de salud, educación y vivienda al cabo de 10 años, y con ello lograría que no quede ningún estrato por debajo de la LP actual de dos CAB.

Cuadro 2

**Evolución ingresos monetario con redistribución y cierre de brecha (\$ de 1994)**

Años	Veintiles 1-10 Ing		Veintiles 17-20 Ing		Ing. monetario nacional	
	MM(\$)	(%) Total	MM(\$)	(%) Total	MM(\$)	(%) Total
0	2.327	18.10	7.369	57.40	12.847	100.00
1	2.541	18.70	7.737	56.80	13.618	100.00
2	2.780	19.30	8.115	56.20	14.435	100.00
3	3.140	20.50	8.409	55.00	15.301	100.00
4	3.338	20.60	8.904	54.90	16.219	100.00
5	3.651	21.20	9.326	54.20	17.192	100.00
6	4.011	22.00	9.745	53.50	18.224	100.00
7	4.398	22.80	10.183	52.70	19.317	100.00
8	4.842	23.60	10.614	51.80	20.476	100.00
9	5.324	24.50	11.060	51.00	21.705	100.00
10	5.864	25.50	11.503	50.00	23.007	100.00

Fuente: J. Schatan, 1998, *El saqueo de América Latina*, Ediciones LOM, p. 165.

Sin embargo, se podría llegar todavía más lejos, puesto que habría margen para seguir reduciendo la participación del quinto quintil hasta alcanzar niveles acordes con los que prevalecen en sociedades más equitativas. Alargando en cinco años el periodo de reajuste redistributivo propuesto en el ejemplo anterior, y obteniendo que el quintil más rico disminuya su control a "sólo" 45% del ingreso nacional —proporción generosa igualmente— la transferencia en el quinquenio adicional sería de otros 11 000 millones de dólares. Con esta suma podrían financiarse incrementos adicionales de bienestar para la mitad inferior, así como algún mejoramiento en los grupos intermedios (6o. a 8o. deciles). De esta suerte, al cabo de 15 años la situación habría variado notablemente, ya que el 50% inferior pasaría de 18.1% a controlar 29.5%, el 30% intermedio subiría de 24.5 a 25.5% y el 20% superior

bajaría de 57.4 a 45%. Sin embargo, el ingreso real de este último grupo seguiría aumentando, aunque a una tasa más baja que antes. Si el crecimiento global de la economía se mantiene en un nivel relativamente alto durante todo ese periodo, las transferencias señaladas y el logro de una mayor equidad se lograrían sin excepción alguna.

Obviamente, una operación semejante no es nada simple. La mentalidad predominante en la actualidad es la de no tocar los mecanismos que rigen el proceso de concentración, ya que ella se nutre de dogmas del neoliberalismo vigente, que privilegian la apertura externa, la explotación abusiva de los recursos naturales además de los humanos, el rol subsidiario del Estado y la consecución de la máxima ganancia por unidad de capital, entre otros aspectos.

Si bien en los últimos tiempos han comenzado a florecer iniciativas en relación con la responsabilidad social de las empresas, no es menos cierto que en su gran mayoría ellas se concentran en objetivos de naturaleza filantrópica más que en modificaciones sustantivas en las relaciones sociales al interior de las empresas, con sus trabajadores y trabajadoras, o hacia el exterior con sus proveedores y distribuidores pequeños y subordinados a la empresa central. Es por eso que resulta indispensable dar un salto importante en el cambio cultural, que ayude a quienes concentran los beneficios del progreso económico entender que la transferencia de pequeñas fracciones de su tasa de ganancia, en beneficio de quienes están muy por debajo en la escala socioeconómica, les reportará en definitiva ganancias de otro tipo, derivadas de la vigencia de una sociedad más estable, menos endeudada y menos estresada, en suma, menos enferma que la actual. Es importante, por ello, que en la medición del fenómeno social de la pobreza, que adolece de tantas fallas metodológicas como las señaladas más arriba, se incluya también a los estratos de clase media que superan la LP por un escaso margen.

## **Hacia el futuro: algunas conclusiones sobre los roles del Estado y de la sociedad chilena**

El rol del Estado no es el que pareciera ser en materia de redistribución del ingreso a través de los subsidios, dado que lo que transfieren a los sectores pobres a través de los subsidios es más o menos igual que lo que esos sectores entregan al Estado a través de los impuestos que pagan. Ello significa que si el Estado realmente quiere redistribuir el ingreso tiene que implantar una reforma fiscal a fondo, dado que los mecanismos para analizar la distribución del ingreso usualmente utilizados no muestran plenamente las grandes disparidades que existen, como vimos anteriormente, y, por lo tanto, la política económica y social no adopta las medidas necesarias para superar este agudo problema.

Cabe preguntarse, entonces, ¿cómo puede lograrse una distribución del ingreso y de la riqueza más justa? ¿A través de mecanismos de regulación por el Estado —tarifas, tributos, otros— y/o de presión política por los grupos en desventaja? ¿Mediante procesos de concientización de los grupos cupulares? ¿Otros?

Frente a estas preguntas resulta útil recordar lo que señalaba hace algún tiempo Frei Betto, uno de los principales exponentes de la teología de la liberación, en el sentido que

los sistemas productivos y financieros se globalizan, mientras que el distributivo se estrecha. Hay cada vez más mercados para menos consumidores. El objetivo es reducir el precio de las mercancías haciéndolas más competitivas, pero lo que se esconde tras el precio barato de un producto son salarios irrisorios, horas extras impagadas, derechos laborales lesionados [...] el Estado, entendido antes como agente social, se transforma en gran Leviatán. Los políticos, aunque de la boca para afuera, proclaman que el Estado no puede desentenderse de sus funciones sociales; pero tratan de desmantelarlas. Las privatizaciones tienen algo en común con las desarmaduras de autos [...] No hay ya capital sin conexiones internacionales [...] Ante ese panorama, no basta denunciar y soñar. Es preciso que las fuerzas progresistas presenten alternativas viables, innovadoras, para responder al neoliberalismo, donde el cielo está al alcance de una minoría y la clase media se ve condenada al purgatorio, aunque cree que escapará al infierno que consume a la mayoría.

- I. Coincidiendo con lo expresado por Frei Betto, creemos que es indispensable conjugar acciones en todos los frentes que señalan las preguntas. Por lo que se ha expuesto hasta ahora parece necesario y urgente que el Estado, junto con los principales actores sociales, adopten las medidas necesarias para modificar de manera significativa las estructuras distributivas, para lo cual se requiere conocer más a fondo los mecanismos que regulan el proceso de concentración de los ingresos en una cúpula transnacionalizada, y proceder a la elaboración de propuestas rectificatorias, las que deben ser conocidas y aprobadas por las grandes mayorías nacionales.
- II. Es igualmente urgente acompañar el proceso de estudio y propuestas con acciones concretas que impulsen un cambio cultural en todos los niveles, especialmente en cuanto a las relaciones entre los estratos dominantes y concentradores, con los grupos más débiles y desprotegidos de la sociedad; este cambio cultural, que deberá incluir a ambos grupos, incluye tanto elementos educativos, de formación profesional, como elementos de carácter ético.
- III. Dicho cambio cultural deberá considerar, también, el esfuerzo por "sincera" el sentido del desarrollo, para que se comprenda que el "todo" no necesariamente representa en forma fidedigna a las diferentes partes. Para ello será indispensable la labor mancomunada de instancias de investigación y reflexión, tanto del Estado como de la sociedad civil y del mundo privado, incluyendo en primer término a las universidades, para que se le otorgue al estudio detallado de estos problemas la prioridad que merece.
- IV. Habrá que compatibilizar, asimismo, el desarrollo de la ciencia y la tecnología, así como los avances en materia de organización económica y social, con las necesidades de las personas en términos de empleo e ingresos, e intentar visualizar, en el largo plazo, las repercusiones que el desarrollo inarmónico puede acarrear para la calidad de vida de los seres humanos.

- V. El tema de la sustentabilidad ambiental, vinculado con el crecimiento desmedido de la proporción que se adjudican los grupos cupulares en la distribución del ingreso y la riqueza, que va acompañado de un crecimiento igualmente desmedido del consumo de los estratos de altos ingresos, y de la eventual destrucción de los recursos naturales, deberá ser estudiado a fondo y tenido en cuenta para la elaboración de adecuadas políticas públicas.
- VI. Por último, es de la máxima importancia destacar las opciones políticas que conduzcan hacia un nuevo pacto social. Los grupos afectados —los débiles, los oprimidos, los excluidos y los discriminados— deberán organizarse para que puedan llegar a tener participación en la elaboración de políticas alternativas, que respondan a los desafíos e interrogantes que en parte hemos planteado aquí, amén de muchos otros que no se han tocado en este trabajo. Parece central la cuestión organizacional, el trabajo mancomunado, para que tales grupos puedan ejercer en plenitud su capacidad de presión a favor de reformas profundas, que conduzcan a los cambios políticos, económicos y culturales que se requieren.

Los tres componentes fundamentales de estas opciones políticas son: *a)* las redes civiles, que deben buscar maneras de unir sus esfuerzos individuales y fortalecer el intercambio de información veraz, que conduzca a la formulación de propuestas alternativas serias y viables. La parte postergada de la sociedad debe poseer la información adecuada para enfrentar, de diversas maneras, a las elites en el poder, sean gubernamentales o privadas, alentándolas a negociar para la formulación del nuevo pacto social. El uso razonado del derecho a voto, el activismo militante en diversos frentes y la constitución de redes vinculares entre las numerosas y variadas organizaciones de la sociedad civil son tres elementos centrales para el fortalecimiento de la sociedad civil; *b)* la recuperación de un Estado activo a favor de los segmentos marginados, ya que no puede continuar siendo un ente pasivo frente a la voracidad de los principales manipuladores del mercado, pasividad que significa, de hecho, un apoyo al apetito desenfrenado de esos actores por aumentar sus ganancias, para lo cual es absolutamente indispensable modificar de manera radical la Constitución de 1980, y *c)* la búsqueda de una nueva conciencia ciudadana, que permita allanar las probablemente tenaces resistencias de los grupos dominantes a entregar siquiera una parte del poder que detentan y la desproporcionada adjudicación de los frutos que de dicho poder derivan, como se ha demostrado a lo largo de estas páginas.

# Agenda para el desarrollo

Volumen 2



*Desarrollo económico:*  
*estrategias exitosas,*  
se terminó de imprimir durante  
el mes de marzo de 2007, en  
los talleres litotipográficos de la  
casa editorial MIGUEL ÁNGEL PORRÚA,  
librero-editor. El tiro consta de  
2,000 ejemplares impresos sobre  
papel de 75 gramos.



**CONOCER  
PARA DECIDIR**  
EN APOYO A LA  
INVESTIGACIÓN  
ACADÉMICA

INSTITUCIONES COEDITORAS

Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior	Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C.	Secretaría de la Reforma Agraria	Universidad Nacional Autónoma de México
Cámara de Diputados	Gobierno del Estado de Chiapas	Simon Fraser University	<i>Centro de Estudios sobre la Universidad</i>
<i>LIX Legislatura</i>	Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa	Sociedad Mexicana de Medicina Conductual	<i>Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades</i>
<i>LX Legislatura</i>	Ibero-Amerikanisches Institut	Universidad Anáhuac del Sur	<i>Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias</i>
Centro de Estudios de México	Instituto Federal Electoral	Universidad Autónoma de Aguascalientes	<i>Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial</i>
Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C.	Instituto Iberoamericano para el Fortalecimiento del Poder Legislativo, A.C.	Universidad Autónoma de Baja California	<i>Facultad de Contaduría y Administración</i>
Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social	Instituto Tecnológico Autónomo de México	Universidad Autónoma del Estado de México	<i>Facultad de Economía</i>
Centro de Investigación y Docencia Económicas	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Universidad Autónoma del Estado de Querétaro	<i>Facultad de Estudios Superiores Acatlán</i>
Centro del Tercer Mundo para el Manejo del Agua	<i>Campus Ciudad de México</i>	Universidad Autónoma de Yucatán	<i>Facultad de Estudios Superiores Aravón</i>
Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales	<i>Campus Estado de México</i>	Universidad Autónoma de Zacatecas	<i>Instituto de Geografía</i>
Consejo Nacional para la Cultura y las Artes	<i>Campus Monterrey</i>	<i>Doctorado en Estudios del Desarrollo</i>	<i>Instituto de Investigaciones Económicas</i>
<i>Instituto Nacional de Antropología e Historia</i>	<i>Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública</i>	Universidad Autónoma Metropolitana	<i>Instituto de Investigaciones Sociales</i>
El Colegio de la Frontera Norte, A.C.	Integración para la Democracia Social, APN	<i>Unidad Azcapotzalco</i>	<i>Programa Universitario de Estudios de Género</i>
El Colegio de San Luis	Internacional Socialista	<i>Unidad Iztapalapa</i>	<i>Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad</i>
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México	Libertad de Información-México, A.C.	<i>Unidad Xochimilco</i>	<i>Programa Universitario de Integración en las Américas</i>
Fundación Colosio, A.C.	Secretaría de Gobernación	Universidad de California Santa Cruz	<i>Seminario de Educación Superior</i>
Fundación Konrad Adenauer, A.C.	<i>Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración</i>	Universidad de Guadalajara	Universidad Pedagógica Nacional
		Universidad de Occidente	Universidad Veracruzana
		Universidad Juárez Autónoma de Tabasco	Universitat Autònoma de Barcelona



Universidad Nacional Autónoma de México

La tradición universitaria de “pensar la nación” adquiere en estas primeras décadas del siglo XXI una trascendencia fundamental, ya que la situación económica, política y social de México demanda el esfuerzo conjunto tanto del Estado como de la sociedad para definir con claridad el rumbo que deberá tomar el país con el fin de avanzar en la construcción de una realidad más justa y equitativa para los mexicanos.

Siguiendo ese hábito de reflexión profunda e inteligente, la UNAM convocó a más de doscientos destacados investigadores de las principales instituciones académicas, a participar en el seminario “Agenda del Desarrollo 2006-2020”. Democrático y plural ha sido el ejercicio de análisis y discusión que animó el trabajo que da cuerpo a esta obra, esencial para entender la compleja situación por la que atraviesa nuestro país y conocer los caminos por los que podemos transitar como nación.

Los tres primeros volúmenes se ocupan del análisis de las realidades del entorno económico y político internacional, así como de las restricciones y márgenes de libertad que México tiene dentro de la globalización para instrumentar una estrategia eficaz de desarrollo. Su propósito es definir, a la luz de nuestras potencialidades y de las experiencias internacionales de desarrollo exitoso, los términos de una inserción eficiente de México en la mundialización.