

ASIA Y ÁFRICA ACTUALES

LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL REGIONALISMO EN ASIA DEL PACÍFICO: DEL AUGE A LA CRISIS

JUAN JOSÉ RAMÍREZ BONILLA

El Colegio de México

LOS ANALISTAS COINCIDEN EN QUE LA CRISIS asiática actual difiere de las precedentes. Sin embargo, más allá de esa coincidencia inicial y de acuerdo con el marco conceptual que se utilice, existen profundas divergencias en torno a aquello que determina lo novedoso del fenómeno:

- Algunos analistas han puesto el énfasis en el *riesgo moral*, presente en economías donde las relaciones entre los agentes económicos privados y los gobiernos hacen de estos últimos los salvadores de última instancia.
- Otros han insistido en el *pánico financiero* provocado por la reorientación de los flujos de capital extranjero que habían permitido el crecimiento sostenido de las economías asiáticas del Pacífico.
- Algunos más han destacado que la fragilidad económica se ha derivado de que los agentes económicos privados han recurrido de manera excesiva a capitales de corto plazo.
- No ha faltado quien señale y condene el *carácter especulativo* de las actividades desempeñadas por los administradores internacionales de fondos de inversión.

Cada uno de estos factores tuvo una función relevante en la gestación, el desencadenamiento y la evolución de dicha cri-

sis. En ese sentido, se puede afirmar que el principal defecto de las interpretaciones de la crisis asiática consiste en reducir su origen a una sola causa; esa deficiencia es lo que hace necesario adoptar un marco teórico pluricausal o estructural.

En su *Interimair Report* (diciembre de 1997), los analistas del FMI aportaron elementos suficientes para desarrollar un enfoque estructural; sin embargo, de manera inexplicable, los abandonaron y se limitaron a destacar los problemas existentes en “los sectores corporativo y financiero” de los países más afectados.

A lo largo del segundo semestre de 1997 y mediante el “efecto contagio”, la crisis financiera se propagó de Tailandia al Sureste Asiático y, de ahí, al este de Asia. Durante los tres primeros trimestres de 1998, la crisis cambió de carácter y las economías de Japón, Corea del Sur, Hong Kong, Singapur, Indonesia, Tailandia, Malasia y Filipinas entraron en recesión. En septiembre de 1998, sólo en Taiwán y en la República Popular de China seguían registrándose tasas de crecimiento positivas, aunque la tendencia predominante era la reducción del ritmo de expansión económica.

La proliferación de los problemas financieros y la recesión casi generalizada en los países que habían seguido la estrategia de desarrollo basada en la promoción de las exportaciones de manufacturas puso en evidencia los profundos nexos de interdependencia existentes entre las economías de la región asiática del Pacífico. La llamada “integración *de facto*” había cristalizado en un complejo económico macrorregional, fundado en una movilidad creciente de capitales, bienes, servicios y personas.

Así, a pesar de que las crisis de México (1994), Rusia (1998) y Brasil (1999) sacudieron al sistema financiero mundial, su impacto en la economía global fue relativamente reducido, en la medida en que se trataba de crisis marcadas por el carácter nacional de dichas economías.

En contraste, la estabilización de las economías de la región asiática del Pacífico fue difícil y prolongada; aún más, no se puede afirmar que la recuperación esté plenamente asegurada, pues aunque las economías nacionales se estabilicen esto no significa que las condiciones que permitían el funcionamiento del complejo económico macrorregional se restablez-

can. Para la economía global, Asia del Pacífico sigue representando una seria dificultad potencial.

La lógica de una economía regional

Si se acepta la tesis de que las economías de Japón, la de industrialización reciente (EIR), la de la ASEAN-4 y la de la República Popular de China habían llegado a integrar un complejo económico macrorregional, es necesario realzar la lógica de dicho proceso de integración. En este contexto, el patrón de los “gansos voladores” y la “integración *de facto*” deben ser discutidos.

Los “gansos voladores”

Como bien lo subraya el texto básico que orienta la discusión de la reunión sobre *open regionalism*,

el proceso de la integración regional de Asia del Este generalmente se caracteriza por medio del tan mencionado patrón de desarrollo de los “gansos voladores”. Se dice que en este proceso Japón ha sido la punta de lanza, mientras que los países de industrialización reciente han actuado como un vínculo intermedio. La influencia de este fenómeno en los miembros de la ASEAN es similar a la ejercida por Japón en los países de industrialización reciente hace dos décadas (p.18).

La imagen de los gansos voladores, en efecto, ha sido utilizada en el sentido antes señalado. Sin embargo, quizás deba hacerse una corrección a dicha apreciación generalmente aceptada. Ciertamente, el éxito japonés de los años sesenta y setenta indujo a los gobiernos de Corea del Sur y de Taiwan a imitar la estrategia nipona de desarrollo. La intención era “alcanzar” —en lo que a su economía se refiere— a los países industrializados mediante la promoción de exportaciones de bienes manufacturados; en esa perspectiva, la(s) economía(s) nacional(es) producía(n) manufacturas para los mercados de los países desarrollados de la época.

En Japón, la economía funcionaba como una entidad autónoma, integrada al sistema económico mundial por medio

del comercio exterior. Los japoneses habían logrado la reindustrialización del país, al generar y utilizar recursos financieros domésticos. Esta peculiaridad de la experiencia nipona no pudo ser reproducida en Corea del Sur y Taiwan, ya que durante la fase inicial de la industrialización, los gobiernos respectivos se vieron obligados a recurrir al ahorro externo, bajo diversas modalidades. En los tres casos, la inversión extranjera directa (IED) fue mínima y, en consecuencia, se puede afirmar que la industrialización tuvo un marcado carácter nacional.

El gobierno de Singapur, desde mediados de los años setenta optó por una estrategia diferente, basada en la apertura de la economía nacional a la IED. Con el arribo de empresas transnacionales (ETN) se esperaba acelerar la industrialización y apresurar la transferencia de tecnología hacia las empresas locales. Con este cambio en la estrategia de desarrollo, los singapurenses lograron progresos modestos durante el periodo de 1975 a 1985, lo que hizo que estuvieran preparados para la gran reorientación del desarrollo industrial, iniciada en la segunda mitad de los años ochenta.

A lo largo de los años setenta y durante la primera mitad de los ochenta, la economía japonesa resintió las consecuencias del desequilibrio en el mercado laboral —provocado por el rápido crecimiento—, como la escasez relativa de mano de obra y el crecimiento acelerado de los salarios. La automatización de la producción, la flexibilización de los mecanismos que regían el funcionamiento del mercado laboral, la importación de mano obra y la exportación de capitales hacia puntos geográficos específicos con menores costos de producción fueron las medidas puestas en práctica para tratar de superar los problemas estructurales de la economía japonesa.

De 1985 a 1986, la economía nipona entró en un proceso de internacionalización acelerada: sus empresas privilegiaron a los países de la región asiática del Pacífico para transferir fases enteras de sus procesos productivos. Singapur fue el primero y el principal beneficiado con este proceso, convirtiéndose en el ejemplo a seguir para sus socios de la ASEAN. Malasia, Tailandia, Indonesia y, un poco después, Filipinas emprendieron sendos procesos de reforma económica para facilitar el

acceso de una IED creciente, debido al surgimiento, en Corea del Sur y Taiwan, de problemas estructurales similares a los de Japón.

En sentido estricto, ya no se puede hablar de la imitación de las economías más desarrolladas por parte de las menos industrializadas. Tal vez sería más exacto referirse al desarrollo de complementariedades entre unas y otras. Las economías dejaron de ser entidades autónomas para convertirse en partes interdependientes de un complejo económico regional cada vez más integrado. Los “gansos” dejaron de volar para subirse a una máquina de crecimiento rápido, en la cual la IED japonesa funcionaba como la bujía y las élites económicas locales como el pistón que generaba el movimiento de todo el mecanismo.

La integración de facto

Las consecuencias de la escasez relativa de mano de obra pronto se manifestaron en las economías del Sureste Asiático; las autoridades de Singapur las detectaron desde principios de los años noventa y diseñaron una estrategia de internacionalización que les permitió fortalecer sus relaciones económicas no sólo con sus socios de la ASEAN, sino también con la República Popular de China, Vietnam y la India. A mediados de la década, Malasia y Tailandia seguían atrayendo volúmenes considerables de la IED, pero también se convirtieron en exportadores de capitales.

Las empresas se transformaron en el vehículo directo de la integración regional. A partir de esa función se ha concluido que

el enlace económico entre los países de Asia Pacífico había crecido con pocos esquemas de integración, tanto institucionales como regionales, conducidos por el gobierno. Antes bien, el cariz de la integración regional de Asia puede designarse como “integración conducida por el mercado”. Lo que significa que la interdependencia económica de la región se había llevado a cabo naturalmente en un proceso de rápido crecimiento económico (p. 17).

Ciertamente, en la región no han existido esquemas de integración definidos por los gobiernos, lo que no significa que los gobiernos hayan permanecido al margen del proceso de integración; antes bien, desde el momento en que se hizo sentir la necesidad de facilitar los flujos de inversión directa, tanto en los países exportadores como en los receptores, los gobiernos desempeñaron un papel activo en la creación de las condiciones adecuadas para ello: liberalizaron los sistemas financieros, diseñaron incentivos económicos, crearon infraestructura física, formaron la mano de obra necesaria, y en resumen, utilizaron la política económica tanto para atraer a las ETN como para promover la creación de una clase empresarial doméstica.

Esta preferencia de los gobiernos por crear las condiciones domésticas propicias para la industrialización en el ámbito nacional y por dejar a las empresas la iniciativa en la internacionalización económica es un rasgo peculiar del proceso de integración *de facto*. De acuerdo con el agente al cual se haga referencia, el proceso podría definirse de dos maneras diferentes: como un "proceso doméstico" (*in-ward process*) si se hace referencia a la función gubernamental, o como un "proceso externo" (*out-ward process*), si se tiene en cuenta la función empresarial; de cualquier forma, el proceso sólo puede comprenderse si se tienen en cuenta ambas dimensiones.

Por otra parte, se ha insistido en que la principal finalidad de la transnacionalización de las actividades de las empresas asiáticas era evitar los efectos negativos derivados de los desequilibrios estructurales en las economías de origen; el medio utilizado para alcanzar dicho fin fue la reorganización de la producción a partir de una división internacional del trabajo, en la cual cada fase de la producción era asignada a un país determinado en función de los recursos humanos y físicos disponibles.

La producción siguió estando orientada hacia la promoción de exportaciones de manufacturas, pero perdió el carácter nacional original. Así, en vez de exportar desde Japón, Corea del Sur o Taiwan hacia los países desarrollados de América del Norte y de Europa, el comercio exterior de los países de la región asiática del Pacífico se diversificó, acentuando los

nexos intrarregionales, pero manteniendo las relaciones comerciales con los países desarrollados.

El comercio intrarregional creció y una buena parte de él se desarrolló en la forma de transacciones entre filiales de una misma empresa, localizadas en diferentes países. Dicho de otra manera, la integración económica en Asia del Pacífico también tiene dos dimensiones: una productiva, derivada de la división internacional del trabajo adoptada por las empresas, y una comercial, determinada por la reorganización geográfica de la producción. Los productos semielaborados y los componentes predominaron sobre los productos terminados en el comercio intrarregional.

En términos estrictos, el proceso de integración regional en Asia del Pacífico no fue determinado por los criterios del mercado sino por los de la producción; en consecuencia, es más pertinente referirse a él como una "integración conducida por la producción" (*production-lead integration*).

En contraste, el comercio fuera de las regiones estuvo determinado por las condiciones existentes en los principales mercados de exportación de productos terminados. Las empresas de las industrias electrónica o automotriz, por ejemplo, diversificaban y organizaban sus líneas de producción en función de las preferencias de los consumidores finales. Los productos finales destinados a Estados Unidos diferían de los canalizados a Europa o a los países en desarrollo.

Asia del Pacífico, integrada regionalmente a partir de criterios productivos, participó en el proceso de consolidación de la economía global según criterios de mercado.

La producción como factor determinante de la integración regional

Si bien es cierto que la producción ha sido el factor determinante de la integración regional, se impone la necesidad de señalar las peculiaridades de la producción de las empresas asiáticas.

En este artículo ya se ha señalado que la industrialización arrancó, en Corea del Sur y en Taiwan, con la influencia del

éxito japonés; entonces se trataba de bases productivas nacionales orientadas hacia las exportaciones. En el Sureste Asiático, en cambio, la industrialización comenzó con la creación de complementariedades productivas entre los países más industrializados y los menos desarrollados; la base productiva seguía estando orientada hacia la exportación, pero adquirió un carácter regional.

La noción de complementariedad productiva implica la existencia de condiciones, si no idénticas, cuando menos similares en los países de origen y de destino de las empresas en proceso de transnacionalización. En el Sureste Asiático, los gobiernos singapurense y malasio acuñaron las nociones de *Singapore, Inc.* y *Malaysia, Inc.*, para expresar su voluntad de crear condiciones socioeconómicas análogas a las expresadas en el concepto de *Japan, Inc.*

La literatura explicativa del éxito japonés suele destacar los factores característicos de Japan, Inc.:

- Las relaciones de colaboración entre la burocracia, la élite política y los empresarios.
- El sistema de relaciones industriales basado en la armonía entre el capital y el trabajo, la cual, a su vez, se fundaba en el empleo de por vida, el salario por antigüedad y los sindicatos de empresa.
- Un sistema de planificación promovido por la burocracia de los ministerios económicos, pero diseñado y puesto en práctica con la participación de los cuatro actores socioeconómicos: burocracia, élite política, empresarios y sindicatos.

Los sistemas de relaciones socioeconómicas y de planificación indican, por sí mismos, la importancia de la dimensión social de la producción sobre la dimensión particular o privada de la misma.

En su trabajo clásico sobre el MITI, Chalmers Johnson destaca esa importancia mediante el concepto de “racionalización de la producción”, adoptado por la burocracia de dicho ministerio, durante el periodo de entreguerras: mediante el plan económico se asignaban cuotas de producción a todas las em-

presas participantes en cada sector productivo. La competencia en el mercado nacional era suprimida y esa supresión permitía racionalizar la producción nacional al máximo para competir mejor en los mercados internacionales que escapaban al control de cualquier agente económico particular.

Con la racionalización de la producción nacional, los intereses privados se conjugaban con los intereses nacionales, moldeados por las tradiciones propias de Japón. Las relaciones básicas del confucianismo: padre-hijo, esposo-esposa, adultos-jóvenes, autoridad-sujeto, se extendían a la empresa y, de ésta, a la fábrica social: *Japan, Inc.*

En las empresas, la relación armónica capital-trabajo garantizaba al primero la lealtad del segundo y al segundo una participación directa en los beneficios del primero. En la fábrica social, el gobierno consolidaba su legitimidad ante sus sujetos y éstos se beneficiaban del progreso general.

La eficiencia de la producción se medía con parámetros sociales: creación de empleo y distribución del ingreso; los parámetros particulares, la rentabilidad privada de las inversiones, sólo tenían una importancia de segundo orden.

No todos los elementos de *Japan, Inc.* fueron reproducidos en las réplicas del Sureste Asiático, aunque si los fundamentales, y con una jerarquización en la cual llegó a predominar la élite política sobre los otros actores. Recuérdese que el confucianismo conforma los sistemas morales de la República Popular de China, Japón, Corea del Sur, Taiwan, Singapur y Hong Kong. Asimismo, éste también determina la conducta de las élites económicas de origen chino dispersas en todos los países del Sureste Asiático. Más aún, el islam, predominante en Malasia e Indonesia, en muchos aspectos morales es similar al confucianismo. De ahí deriva, en buena parte, la empatía entre capitalistas de origen chino y la élite política marcada por el islam.

Se puede, por lo tanto, afirmar que la llamada integración *de facto* fue un proceso determinado por la organización de la producción de las empresas en una escala internacional; en ese proceso, tanto los gobiernos como las empresas desempeñaron una función de primer orden, pero diferenciada: los primeros actuaron dentro del ámbito nacional para crear las con-

diciones que permitieron la transnacionalización de las segundas; unos y otras fueron agentes activos de la integración regional, pero la función de los gobiernos fue indirecta, mientras que la de las empresas fue directa. En todas las economías participantes en el proceso, la producción se regía más por la eficiencia social que por la privada. Por sus formas organizacionales así como por sus fines y sus medios, la producción capitalista adquirió una impronta propia en la región asiática del Pacífico, diferente a la del capitalismo anglosajón.

Conclusión

La apertura comercial y financiera de los países asiáticos del Pacífico fue una condición *sine qua non* de la industrialización basada en la atracción de la IED y encontró una justificación *tout-à-prête* en el concepto del "regionalismo abierto", formulado por economistas japoneses y retomado en el APEC desde su creación¹.

La noción de regionalismo abierto sirvió como eslogan que justificaba la integración *de facto* mientras las condiciones fueron favorables al proceso. Eso no significa que la política del regionalismo abierto haya sido aceptada unánimemente por todos los gobiernos de la región asiática del Pacífico. El gobierno malasio, desde 1993 y como respuesta a los proyectos de la Unión Europea y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, propuso la creación del East Asian Economic [Grouping] Caucus, encabezado por Japón e integrado por todas las economías del este y sureste asiáticos. Las autoridades de la República Popular de China siempre han sido renuentes a adoptar una política cambiaría determinada por el

¹ De acuerdo con el Grupo de Personas Eminentes de APEC, el regionalismo abierto es "un proceso de cooperación regional cuyo propósito no es sólo la reducción real de las barreras internas (interregionales) para la interacción económica, sino también la reducción de barreras externas a las economías que no forman parte de la empresa regional; por lo tanto, el compromiso [del APEC] con la liberalización global, no peligra de ninguna manera, sino al contrario, se subraya y fortalece y la que cualquier empresa regional regida por el principio del regionalismo abierto, será, por definición, una pieza fundamental de ésta, y contribuirá a lograr una más libre economía global" (Segundo Reporte del Grupo de Personas Eminentes, 1994).

mercado y a liberalizar plenamente los mercados financieros nacionales. Por necesidades derivadas de la estrategia de desarrollo, el resto de los gobiernos optó por liberalizar, de manera unilateral y en mayor o menor grado, algunos de sus sectores económicos clave.

El desencadenamiento de la crisis asiática puso en duda la fortaleza de cada una de las economías integradas en el complejo macrorregional; la evolución de la crisis y el carácter prolongado de la recuperación, por otra parte, muestran sus debilidades:

- Las empresas que se desempeñan en el ámbito regional han sido capaces de sustraerse a la autoridad de los gobiernos nacionales; por lo tanto, cuando los contextos local y regional se modificaron, sus intereses particulares predominaron sobre los de los gobiernos de los países donde se encuentran asentadas sus filiales.
- Los gobiernos, en ausencia de instancias regionales, sólo han podido poner en práctica medidas contra la crisis que operan en el ámbito nacional, siendo incapaces de incidir directamente en los factores con carácter regional. De esta incapacidad parece derivar lo tardío de la estabilización y la fragilidad de la recuperación.

La crisis ha sido la prueba de fuego de la apertura unilateral. Los gobiernos que fueron más lejos en la liberalización perdieron su capacidad para incidir en los procesos económicos: Japón, Corea, Tailandia e Indonesia; aquellas que fueron capaces de reestablecer mecanismos de intervención económica tuvieron mayor margen de maniobra y parecen encaminarse a una recuperación más sólida: Malasia, Singapur y Hong Kong; los que lograron mantener un control más o menos estricto sobre los procesos económicos pudieron sortear tanto la crisis financiera como la recesión: Taiwán y la República Popular de China, pero no quedaron exentos de los efectos negativos del cambio en el contexto regional.

Durante la crisis, surgieron diversas iniciativas tendientes a restablecer la función directiva de los gobiernos en los procesos económicos:

- Las autoridades japonesas cobraron conciencia de la necesidad de establecer mecanismos económicos regionales: el sistema monetario regional y la internacionalización del yen.
- Los gobiernos de la ASEAN decidieron apresurar la integración subregional, al acelerar la puesta en marcha del proyecto AFTA y poner en práctica una política de apertura a la IED.
- Los delegados coreanos de la reunión ministerial del APEC, en Kuala Lumpur, propusieron a sus similares japoneses discutir el proyecto acerca de la creación de un área de libre comercio Corea-Japón-República Popular de China.
- Los representantes de Singapur, ante el *impasse* del APEC, se han propuesto impulsar el Foro Este de Asia-América Latina, como un contrapeso para los países desarrollados de la región del Pacífico.
- En el pasado reciente, se han registrado acercamientos bilaterales entre gobiernos asiáticos y latinoamericanos.

Los gobiernos parecen darse cuenta de que un proceso de globalización sin su participación puede ser caótico y socialmente costoso. ¿Cuánto tiempo habrá que esperar para que la integración *de facto* de la región asiática del Pacífico cristalice en una integración dirigida por los gobiernos?, ¿cuánto tardarán las élites políticas latinoamericanas en cobrar conciencia de la necesidad de restablecer mecanismos de intervención gubernamental en una economía global en vías de consolidación? La economía sin fronteras no necesariamente implica la supresión de la intervención gubernamental; la integración regional dirigida por los gobiernos bien puede ser una vía menos dolorosa hacia la economía global. ❖