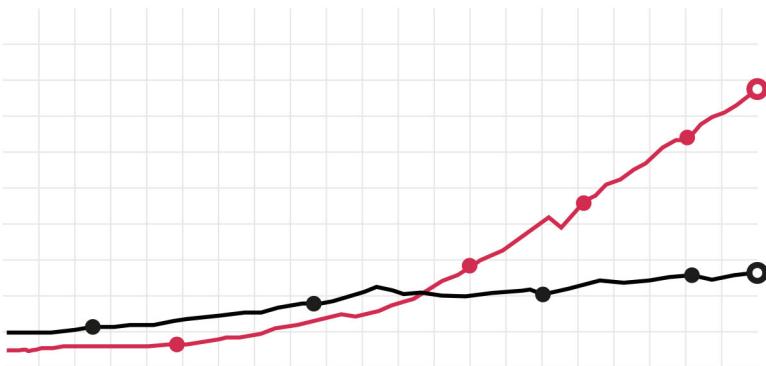


COREA Y MÉXICO

Dos estrategias de crecimiento con resultados dispares

José Antonio Romero • Julen Berasaluce



COREA Y MÉXICO

CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

COREA Y MÉXICO

DOS ESTRATEGIAS DE CRECIMIENTO CON RESULTADOS DISPARES

José Antonio Romero

Julen Berasaluce



330.972

R7634c

Romero, José

Corea y México : dos estrategias de crecimiento con resultados dispares / José Antonio Romero, Julen Berasaluce. — 1a ed. — Ciudad de México : El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos, 2017.

403 p. : il. gráfs. ; 21 cm.

ISBN : 978-607-628-234-2

1. Desarrollo económico — México — Siglo xx. 2. Desarrollo económico — Corea — Siglo xx. 3. Desarrollo económico — México — Siglo xxi. 4. Desarrollo económico — Corea — Siglo xxi. 5. México — Comercio — Siglo xx — Modelos econométricos. 6. Corea — Comercio — Siglo xx — Modelos econométricos. I. Berasaluce, Julen, coaut. II. t.

Primera edición, 2017

D.R. © El Colegio de México, A.C.

Carretera Picacho Ajusco 20

Ampliación Fuentes del Pedregal

Tlalpan, 14110 Ciudad de México

www.colmex.mx

ISBN: 978-607-628-234-2

Impreso en México

ÍNDICE

Introducción	13
PRIMERA PARTE	
<i>Antecedentes</i>	
I. Corea y México, caminos divergentes.....	19
SEGUNDA PARTE	
<i>Una historia económica contemporánea de México</i>	
II. El gobierno de Lázaro Cárdenas	45
III. El “milagro mexicano” (1940-1970)	61
Dos etapas del milagro mexicano	62
Siete elementos constitutivos del milagro mexicano	81
IV. La industrialización durante la “época estatista” (1970-1982): el principio del fin del milagro mexicano	101
Introducción: las políticas macroeconómicas	101
Corolario	131
V. El fin del milagro mexicano: la apertura comercial y de capitales.....	135
El periodo 1982-1988	135
El periodo 1988-2000	151
El periodo 2000-2016	164
VI. Recapitulación.....	173

TERCERA PARTE

*Historia económica de Corea
y claves de su crecimiento económico*

VII. Aspectos generales de la economía coreana.....	187
VIII. Colonización, guerra, y el comienzo de la industrialización por sustitución de importaciones (finales del siglo xix-1960)	193
El contexto histórico: cuatro periodos.....	193
El contexto económico: cinco elementos constitutivos ..	208
IX. El régimen de Park Chung-hee (1961-1979)	223
El contexto histórico: dos periodos del régimen de Park	223
El contexto económico: elementos constitutivos	241
X. Del fin del régimen de Park a la actualidad: transformación continua de la política industrial	271
El gobierno de Chun Doo-hwan	271
Reinstauración democrática y liberalización	286
La crisis de 1997	296
Hacia la Corea contemporánea.....	306
XI. Recapitulación.....	321

CUARTA PARTE

*Exportaciones, importaciones, IED y PIB:
un análisis econométrico para México y Corea, 1983-2016*

XII. Fundamentos y metodología del estudio	329
Antecedentes teóricos	331
Literatura precedente.....	337
Hechos estilizados	339
Metodología	342
XIII. Modelo VAR para México	345
Estimación	345

Análisis impulso-respuesta.....	356
Descomposición de la varianza	360
Recapitulación del modelo VAR para México.....	364
XIV. Modelo VAR para Corea.....	367
Estimación	367
Análisis impulso-respuesta.....	376
Descomposición de la varianza	380
Recapitulación del modelo VAR para Corea.....	383
Comparación de los resultados de Corea y de México	384
XV. Conclusiones	387
Referencias	391

Y Josué los destinó aquel día a ser leñadores y aguadores para la congregación, y para el altar de Jehová en el lugar que Jehová eligiese, lo que son hasta hoy.

JOSUÉ 9:27

Aquí, como ves, para quedarte donde estés tienes que correr lo más rápido que puedas. Y si quieres ir a otro sitio deberás correr, por lo menos, dos veces más rápido.

LEWIS CARROLL, *Alicia a través del espejo*

INTRODUCCIÓN

El crecimiento económico de México desde 1983 ha sido decepcionante. Existe una gran cantidad de diagnósticos que explican por qué México no crece. Los defensores del *statu quo* sostenían que las reformas económicas iniciadas en 1983 no fueron completas y que por tanto había que complementarlas con reformas de segunda generación para que finalmente se liberaran los mercados laboral, energético, de comunicaciones, etc. Sólo con eso se lograría acelerar el crecimiento. Por lo anterior, los esfuerzos de la administración de Enrique Peña Nieto se encaminaron a lograr estas reformas, las cuales, con el apoyo del Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), se impulsaron en 2015. Otros, por el contrario, somos escépticos de esta línea de pensamiento y mantenemos que son precisamente las reformas iniciadas en 1983 y complementadas en 2015 las que inhiben el crecimiento. Consideramos que la apertura comercial y la de capitales, así como los compromisos adquiridos con los Estados Unidos de América (EUA) a través del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y de la Organización Mundial de Comercio (OMC), constituyen una verdadera camisa de fuerza para el desarrollo de México.

Gran parte de la discusión política sobre qué hacer con la economía mexicana es ideológica y está fuertemente influida, directa e indirectamente, por los EUA. Directamente porque hasta la administración Obama, ésta defendía el libre comercio y el libre acceso de las empresas multinacionales al mercado mexicano, e indirectamente porque quienes toman las decisiones en materia de política económica en México obtuvieron sus grados académicos en universidades de EUA y se identifican con la ideología dominante, que defiende bajo cualquier circunstancia el libre comercio, el libre acceso de la inversión extranjera directa a todos los países y los derechos de propiedad intelectual. Estos principios, si bien

pueden aplicarse a las relaciones entre países desarrollados, coartan las posibilidades de desarrollo de los países que no han potenciado sus capacidades productivas.

Después de 33 años de aplicar estas políticas en México, el crecimiento del ingreso por habitante ha sido en promedio de 0.72% anual, el más bajo en la historia contemporánea de México, sólo ligeramente por arriba del correspondiente al periodo que va de la guerra civil mexicana a la Gran Depresión (1914-1934), que fue de 0.6%. En contraste, durante el periodo en que se aplicó la estrategia de crecimiento liderado por el Estado (1934-1982), el crecimiento del ingreso por habitante fue de 2.71%, y durante el porfiriato (1876-1911), de 2.31 por ciento.

Ante estos datos duros podemos preguntarnos qué habría pasado si se hubiera continuado con la estrategia de un Estado desarrollador, como durante el porfiriato y el periodo de industrialización posrevolucionario, después de 1982. Es difícil plantear una situación contrafáctica, pero utilicemos como sustituto imperfecto un análisis de lo sucedido en la República de Corea (Corea del Sur), que es un país con la mitad de la población de México y con el que guarda algunas similitudes, el cual, a partir de 1948 (aproximadamente una década después que México, dependiendo de qué fecha se tome como punto de partida, 1934 o 1940), comenzó su programa de reindustrialización después de aplicar una reforma agraria.

Hasta 1970, el proceso de industrialización de México parecía muy prometedor. Sin embargo, como se analizará en este libro, decisiones como las de no ajustar el tipo de cambio, no enfrentar reformas que hubieran promovido mayor eficiencia y lograr mayores exportaciones, y la de la laxitud en la regulación de la inversión extranjera hicieron que el modelo fuera poco viable. A esto contribuyó también el auge petrolero, que desvirtuó totalmente el proceso de industrialización y facilitó un despilfarro de recursos, sin planeación, que culminó en la conocida crisis de la deuda que puso al país en una situación sumamente vulnerable en un momento de dominio absoluto del neoliberalismo a escala mundial. México entonces se vio obligado a aceptar las demandas de EUA y de los organismos financieros internacionales para desmantelar sus programas sectoriales y abrir su economía a bienes y capitales.

Corea tuvo comienzos similares a los de México, si bien con una filosofía distinta. Más allá de sustituir importaciones, el país asiático potenció la producción nacional. Además, no generalizó este proceso, sino que escogió sectores específicos en los que se pensó que se podrían desarrollar ventajas comparativas y fortaleció grupos empresariales locales para que éstos se convirtieran en productores de clase mundial. Se implementó una planeación rigurosa del desarrollo industrial con una estrategia envolvente que unificaba a los sectores financiero, educativo, industrial y agrícola de manera integral, cada uno como engrane de un solo mecanismo destinado a que el país se desarrollara en unas cuantas décadas.

Precisamente porque el caso de Corea es muy diferente al de México, la comparación es oportuna. El estudio comparativo de la historia económica reciente de los dos países nos impulsa a afirmar que la situación actual de México no surgió como un destino fatal, sino que fue consecuencia de un modelo fallido por falta de voluntad política. Después de 33 años, poco menos que desperdiciados, hoy tenemos que no hay más alternativa que retomar la idea de un Estado desarrollador, que protagonice el crecimiento y que reindustrialice a México con empresarios nacionales; este proceso facilitaría la adquisición de tecnologías y el desarrollo de las propias.

En la primera parte de este libro se presenta un breve análisis comparativo de las economías de México y de Corea en términos de sus resultados: dónde se encontraban en 1982 y dónde se ubican después de más de 30 años. En la segunda y la tercera partes se reseña, respectivamente, la historia económica de cada uno de los dos países. La de México se inicia en 1934 con la administración del presidente Lázaro Cárdenas y la reforma agraria, y se termina en 2016. La de Corea se inicia con la colonización japonesa y se termina también en 2016. En estas dos partes se desarrolla una línea de argumentación que muestra la superioridad del modelo de Estado desarrollador sobre el de apertura comercial para países en desarrollo.

Para complementar el análisis narrativo, en la cuarta parte se determina, mediante métodos econométricos, la relación entre el producto interno bruto (PIB), las exportaciones, las importaciones y la inversión extranjera directa (IED) de cada país. Se utilizan

modelos de vectores autorregresivos (VAR), que no imponen teoría o carga ideológica alguna. El periodo de análisis para ambos países es el mismo, de 1983 a 2016. México representa el modelo de país con una estrategia de apertura comercial para lograr el desarrollo; Corea, el de un país que adoptó el modelo de Estado desarrollador con el mismo fin. Se encontró, para el caso de Corea, que lo que determina las exportaciones es el crecimiento del PIB y no al revés —lo cual contradice la hipótesis del crecimiento liderado por las exportaciones (*export-led growth*)—, y que la IED no es causa de alguna de las otras tres variables macroeconómicas mencionadas. Para México se encontró que la IED tampoco desempeña papel alguno en el crecimiento económico, y que si bien las exportaciones tienen alguna influencia en el crecimiento del PIB, su repercusión es mucho más significativa en las importaciones.

Finalmente, en el capítulo que cierra este volumen se presentan algunas reflexiones a manera de conclusión.

PRIMERA PARTE

ANTECEDENTES

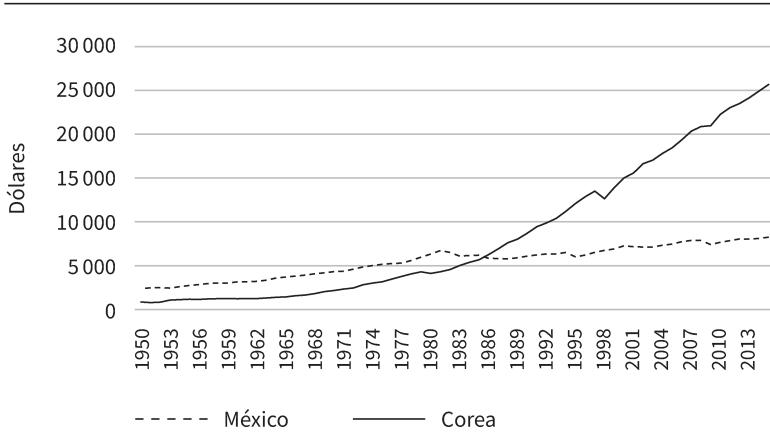
I

COREA Y MÉXICO, CAMINOS DIVERGENTES

La evolución del ingreso por habitante en México y Corea resume, de manera precisa, la dispar evolución económica de ambos países (gráfica 1.1). Si tuviéramos que conceder a alguno de estos dos países una ventaja inicial, ésta sin duda correspondería a México, que en 1950 disfrutaba de un ingreso medio de 2 365 dólares internacionales, casi el triple de lo que percibía el ciudadano medio coreano, 854 dólares internacionales.

En términos de esta medida internacional, México experimentó un crecimiento anual medio equivalente de 2.92% durante la

GRÁFICA 1.1 Ingreso por habitante de México y Corea, 1950-2016
(dólares internacionales de 1990, convertidos a PPA Geary-Khamis)



Fuente: The Conference Board, “Total Economy Database”, edición de noviembre de 2016, <https://www.conference-board.org/data/economydatabase/>.

década de 1950, ligeramente inferior al que registró Corea durante esos mismos años, que fue de 3.68%. La ligera revitalización que experimentó México durante la década de 1960, con un crecimiento medio anual equivalente de 3.14%, ya se quedaba muy atrás del que empezaba a disfrutar Corea, el cual, bajo la presidencia de Park Chung-hee, fue de 5.86% en términos de ingreso en dólares internacionales. Esta diferencia en términos relativos no se observa directamente en la gráfica 1.1; sin embargo, ha de tenerse en cuenta que lo que se observa como un crecimiento paralelo tiene mayor importancia relativa para el país con menores ingresos. Algo similar ocurrió durante la década de 1970: mientras que el crecimiento anual equivalente para México fue de 3.88%, Corea volvió a despuntar con 6.62%, con lo que prácticamente duplicó su ingreso por habitante en 10 años.

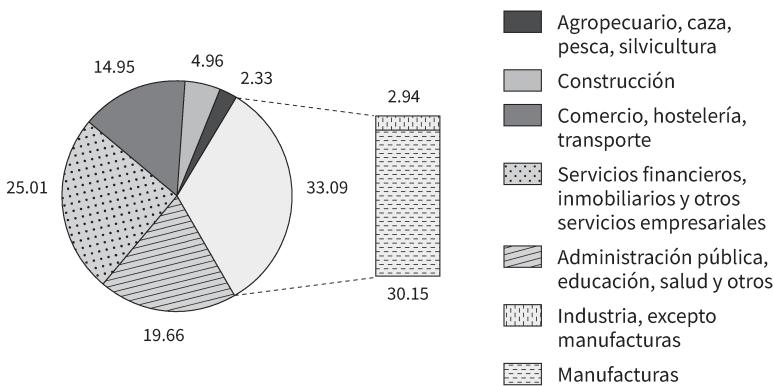
Si ya Corea mostraba una dinámica relativa favorable antes de 1980, a partir de ese año las diferencias fueron notorias. En México el ingreso por habitante, medido en dólares internacionales, disminuyó de 6 320 en 1980 a 6 085 en 1990; mientras que en Corea la tasa de crecimiento medio equivalente fue de 7.78%. La década de 1990 significó para México una recuperación, comparada con la anterior, pero llegó apenas a 1.78% de crecimiento medio anual equivalente, en comparación con el 5.59% de Corea, que además se dio desde niveles superiores, es decir, ofrecía crecimientos absolutos de mayor cuantía. Durante los últimos años dicho comportamiento no ha cambiado. México parece tener que conformarse, incluso en sus mejores años, con tímidos crecimientos, como si estuviera abocado a un futuro sin esperanza. Al otro lado del océano Pacífico, Corea ha cruzado la brecha y ya es considerado un país desarrollado.

La importancia de estos primeros datos, los del crecimiento económico, radica en que indican las capacidades materiales de la población de cada uno de los dos países, aunque no es el único rubro con esa característica, como veremos más adelante. De la misma manera en que podemos enfocarnos en otras medidas del desarrollo, como lo haremos, también podríamos incluir las experiencias de otros países para identificar factores esenciales que expliquen las diferencias en el éxito de las políticas de crecimiento y desarrollo.

Corea muestra una composición del PIB dominada por los servicios, con un total de 59.62% del valor agregado de la economía. El sector agropecuario, que incluye también la caza, la pesca y la silvicultura, tiene una participación mínima de 2.33%, mientras que la construcción alcanza 4.96%. Llama la atención la importancia de la manufactura, de 91.11% sobre el total de la industria, en la que se incluye a la industria energética (gráfica 1.2).

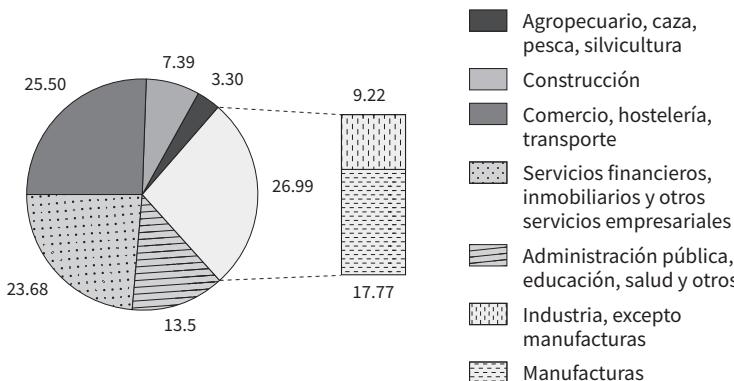
Consideremos la composición del PIB de 2014 por sector de los dos países. A pesar de que la participación del sector de servicios en México, de 62.33%, es similar a la de Corea, su composición es diferente, pues el sector de comercio, hostelería y transporte tiene un peso mayor (gráfica 1.3). La importancia del turismo en México, en parte, responde a esta diferencia relativa, pero también la extensión de un sector comercial de baja productividad. El sector agropecuario, con 3.30%, y el de construcción, con 7.39%, tienen mayor importancia relativa que en Corea. Es preciso destacar que además de las diferencias en el peso total de la industria (26.99% en México y 33.09% en Corea) se dan diferencias fundamentales en la composición de la misma, esto es, en la importancia relativa

GRÁFICA 1.2 Composición del PIB por sectores en Corea en 2014
(porcentaje)



Fuente: OCDE, información en línea.

GRÁFICA 1.3 Composición del PIB por sectores en México en 2012
(porcentaje)



Fuente: OCDE, información en línea.

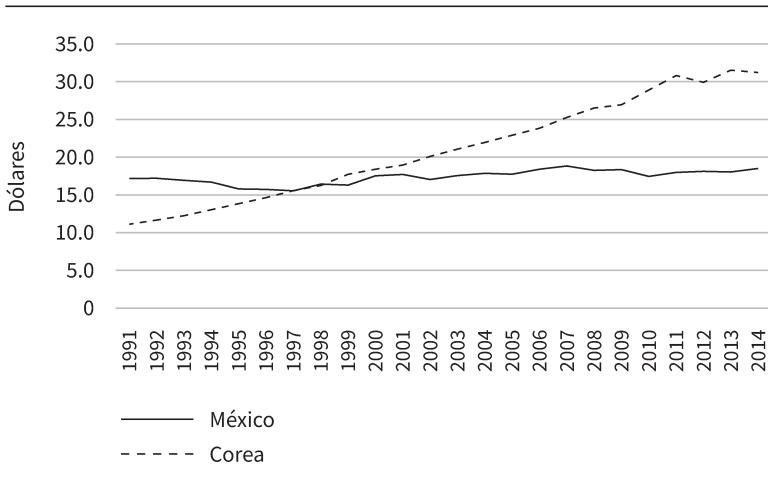
de las manufacturas. Mientras que en Corea las manufacturas protagonizan el sector industrial, con 91%, en México apenas alcanzan 66%. Bajo estos datos se esconde fundamentalmente la extracción petrolera mexicana. La preponderancia de esta industria, sin embargo, exige poner atención en la dependencia económica de la explotación de recursos naturales y en la capacidad de México para mantener su creación de valor agregado en el futuro, además de la dependencia de la economía mexicana de la variación de los precios del petróleo. A causa de esto último, se puede esperar mayor volatilidad del crecimiento económico de México en comparación con el de Corea, que posee una industria más diversificada. Como veremos, es posible que esta paradójica “maldición de recursos naturales” haya evitado que México centrara sus esfuerzos en la creación de un sector industrial fuerte y exportador.

Como podemos suponer, el adelantamiento coreano en términos del PIB por habitante con respecto a México, además de fundamentar una economía con una estructura distinta, tiene su base en una mejora de la productividad del país asiático. Sin embargo, la mejora coreana con respecto a México en la productividad labo-

ral (gráfica 1.4) ha ocurrido más recientemente; no fue sino hasta 1999 que Corea superó definitivamente a México en este rubro. En efecto, mientras que los trabajadores coreanos han pasado, de 1991 a 2014, de generar 11.1 dólares PPA de 2010 a 31.2, México apenas ha logrado un ligero incremento, de 17.2 a 18.5.

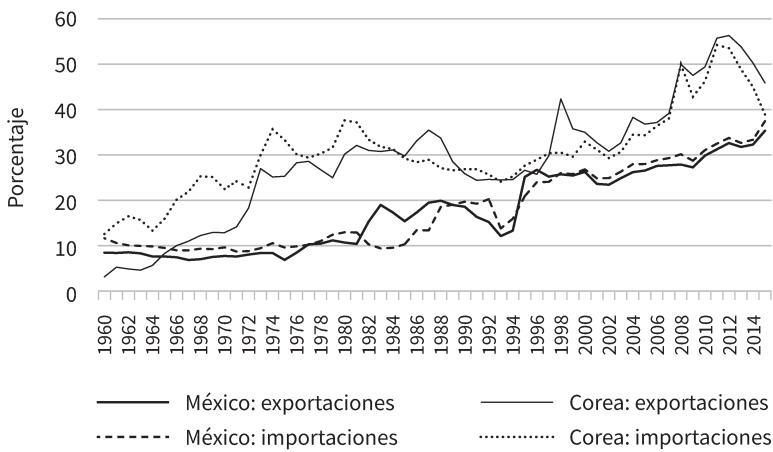
Nótese que entre los dos países se ha abierto una brecha también en cuanto a comercio internacional. Realmente en ambos países el comercio internacional ha aumentado de manera notable, pero en los detalles se esconde el cambio de la dinámica. En 1960 ambos países sufrían de una balanza comercial negativa, si bien el caso coreano era considerablemente más grave, no sólo por la cuantía relativa de la misma con respecto a su PIB, sino por la falta de disponibilidad de un recurso como el petróleo. Si observamos la tendencia a lo largo de las últimas décadas (gráfica 1.5), México ha logrado incrementar ambas macromagnitudes, pero sigue sufriendo una balanza comercial negativa, salvo en años en los que el precio del crudo aumentó de manera importante. Corea no sólo

GRÁFICA 1.4 PIB por hora trabajada, 1991-2014
(dólares PPA constantes de 2010)



Fuente: OCDE, información en línea.

GRÁFICA 1.5 Comercio exterior, 1960-2015 (porcentaje del PIB)



Fuente: Banco Mundial, “World Development Indicators” (base de datos), <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.

comercia más, sino que mantiene una balanza comercial positiva durante la mayoría de los últimos años. En 2015, por ejemplo, exportó lo equivalente a 45.90% de su PIB e importó 38.94%, aun sin tener la posibilidad de exportar bienes energéticos, sino incluso teniendo que importarlos. México, por su parte, exportó ese año 35.34% de su PIB e importó 37.46%.

En el cuadro 1.1 se observan los destinos más importantes de las exportaciones coreanas en algunos años recientes. Se aprecia cómo estas exportaciones no han estado excesivamente concentradas, a pesar del creciente protagonismo de China durante los últimos años. El crecimiento económico de esa potencia vecina se refleja en que se ha convertido en el principal destino de las exportaciones coreanas, desplazando de este lugar a EUA. Nótese que los tres primeros lugares los ocupan las tres potencias económicas más relacionadas con la historia reciente de Corea: China, Japón y EUA. De los demás países que son destino de las exportaciones coreanas destacan las principales economías europeas (Alemania,

CUADRO 1.1 Principales destinos de las exportaciones de Corea, 1990-2015
(porcentaje del PIB)

Lugar	1990		1995		2000		2005		2010		2015	
	País	Export.	País	Export.	País	Export.	País	Export.	País	Export.	País	Export.
1	EUA	29.91	EUA	19.47	EUA	21.95	China	21.77	China	25.05	China	25.36
2	Japón	19.44	Japón	13.63	Japón	11.88	EUA	14.59	EUA	10.72	EUA	12.32
3	Hong Kong	5.81	Hong Kong	8.54	China	10.71	Japón	8.45	Japón	6.04	Japón	5.63
4	Alemania	4.38	China	7.31	Hong Kong	6.22	Hong Kong	5.46	Hong Kong	5.42	Hong Kong	4.76
5	Singapur	2.78	Singapur	5.35	Singapur	3.28	Alemania	3.62	Singapur	3.27	Singapur	4.17
6	Reino Unido	2.69	Alemania	4.77	Reino Unido	3.12	Singapur	2.60	India	2.45	Vietnam	3.90
7	Canadá	2.66	Indonesia	2.37	Alemania	2.99	Reino Unido	1.88	Alemania	2.29	India	2.23
8	China	2.10	Malasia	2.36	Malasia	2.04	Indonesia	1.77	Vietnam	2.07	Indonesia	1.99
9	Francia	1.73	Reino Unido	2.30	Indonesia	2.03	Malasia	1.62	Indonesia	1.91	México	1.89
10	Indonesia	1.66	Tailandia	1.94	Filipinas	1.95	India	1.62	México	1.90	Australia	1.80

[25]

Fuente: ONU (2016).

Reino Unido y Francia) y países asiáticos de reciente industrialización (Singapur, Indonesia, Malasia, Tailandia e India). El reciente ascenso de India y Vietnam entre los principales socios de Corea está estrechamente vinculado al mayor protagonismo económico mundial de estos países.

La principal característica de las exportaciones mexicanas es su concentración en EUA; éstas se incrementan a partir del TLCAN y se mantienen en niveles superiores a 80%. Canadá, en su calidad de socio comercial de México a partir de la firma del TLCAN, se mantiene como el segundo destino de las exportaciones de éste. La concentración de las exportaciones mexicanas en EUA conduce a que los demás destinos, desde luego, aglutinen menores porcentajes y, en consecuencia, presenten mayor volatilidad. Si se pone atención en algunas características comunes del resto de los países, sobresalen dos países europeos (España y Alemania) y también dos países latinoamericanos (Brasil y Colombia) (cuadro 1.2).

En cuanto a las importaciones de Corea, durante los últimos años éstas han provenido fundamentalmente de las tres potencias mundiales con las que históricamente ha tenido mayor relación: Japón, EUA y China. En comparación con México, y de manera similar a lo que sucede con las exportaciones, las importaciones son más diversificadas en el caso de Corea, diversificación que se ha incrementado durante los últimos años, con el ascenso en importancia de China, que ha reducido la importancia agregada de EUA y Japón. De los principales países de origen de las importaciones, destaca la presencia de países productores de hidrocarburos como Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos (EAU), Kuwait y Qatar, lo que refleja la dependencia exterior coreana en materia energética; también sobresale Australia, un país exportador de materias primas (cuadro 1.3).

Las importaciones mexicanas, si bien muestran una mayor concentración que las importaciones coreanas, están más diversificadas que las exportaciones, lo que indica que la concentración del comercio exterior mexicano no es consecuencia directa e inevitable de la cercanía a la potencia estadounidense. El ascenso de China ha colocado a este país en el segundo lugar como socio comercial de México y ha reducido la participación relativa estadounidense. Se aprecia un protagonismo de países asiáticos como

CUADRO 1.2 Principales destinos de las exportaciones de México, 1990-2015
(porcentaje del PIB)

Lugar	1990		1995		2000		2005		2010		2015	
	País	Export.	País	Export.	País	Export.	País	Export.	País	Export.	País	Export.
1	EUA	70.20	EUA	83.40	EUA	88.16	EUA	85.82	EUA	80.07	EUA	81.18
2	Japón	5.47	Canadá	2.50	Canadá	2.15	Canadá	1.98	Canadá	3.57	Canadá	2.77
3	España	5.46	Japón	1.23	España	0.93	España	1.38	China	1.41	China	1.28
4	Francia	2.07	Brasil	1.01	Alemania	0.93	Alemania	1.07	España	1.28	Brasil	0.99
5	Holanda	1.26	España	0.99	Japón	0.67	Colombia	0.72	Brasil	1.27	Colombia	0.96
6	Alemania	1.22	Suiza	0.78	Antillas Holandesas	0.52	Japón	0.69	Colombia	1.26	España	0.92
7	Canadá	0.84	Alemania	0.65	Reino Unido	0.51	Aruba	0.68	Alemania	1.19	Alemania	0.92
8	Israel	0.82	Hong Kong	0.63	Brasil	0.41	Venezuela	0.60	Japón	0.64	Japón	0.79
9	Bélgica-Luxemburgo	0.80	Chile	0.62	Venezuela	0.36	Reino Unido	0.55	Chile	0.62	Corea	0.72
10	Italia	0.798	Bélgica-Luxemburgo	0.61	Guatemala	0.34	China	0.53	Holanda	0.62	Francia	0.56

Fuente: ONU (2016).

CUADRO 1.3 Principales países de origen de las importaciones de Corea, 1990-2015
(porcentaje del PIB)

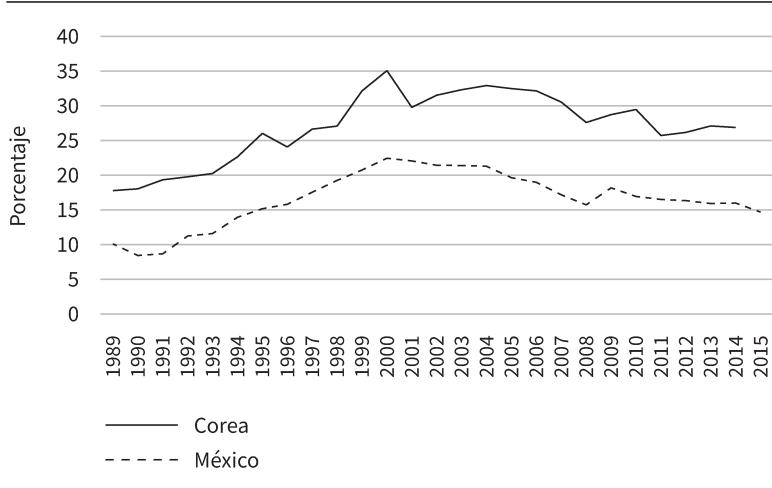
Lugar	1990		1995		2000		2005		2010		2015		
	País	Import.	País	Import.	País	Import.	País	Import.	País	Import.	País	Import.	
[28]	1	Japón	26.60	Japón	24.13	Japón	19.83	Japón	18.53	China	16.83	China	17.14
	2	EUA	24.26	EUA	22.51	EUA	18.25	China	14.79	Japón	15.12	Japón	10.23
	3	Alemania	4.70	China	5.48	China	7.98	EUA	11.79	EUA	9.55	EUA	8.66
	4	Australia	3.71	Alemania	4.87	Arabia Saudí	6.08	Arabia Saudí	6.17	Arabia Saudí	6.31	Arabia Saudí	6.99
	5	Arabia Saudí	2.47	Arabia Saudí	4.02	Australia	3.71	EAU	3.83	Australia	4.81	Qatar	4.90
	6	Indonesia	2.29	Australia	3.62	Indonesia	3.29	Australia	3.77	Alemania	3.36	Alemania	4.05
	7	Malasia	2.27	Indonesia	2.46	Malasia	3.04	Alemania	3.74	Indonesia	3.29	Australia	3.89
	8	China	2.13	Canadá	1.93	EAU	2.93	Indonesia	3.13	EAU	2.86	Kuwait	3.22
	9	Canadá	2.09	Malasia	1.86	Alemania	2.88	Malasia	2.30	Qatar	2.80	EAU	3.08
	10	Omán	1.97	Italia	1.80	Singapur	2.32	Kuwait	2.29	Kuwait	2.55	Rusia	2.98

Fuente: ONU (2016).

Japón, Corea y Malasia, además de China misma, en la participación relativa agregada del origen de las importaciones mexicanas, reflejo de un fenómeno mundial en la mayor participación de estos países en la exportación de manufacturas. Por último, también se observa la presencia de algunos países desarrollados como Alemania, Canadá, Italia y España. Al contrario que con Corea, no se observa la predominancia de algún país especializado en la exportación de materias primas (cuadro 1.4).

Las diferencias observadas en el origen y en el destino del comercio internacional de cada uno de los dos países no sólo tienen que ver con sus características geográficas o con el efecto de los hidrocarburos, sino con las características de los bienes comerciados. En este rubro Corea también marca una ventaja con un mayor porcentaje de sus exportaciones de manufacturas correspondientes a productos de alta tecnología, esto es, los relacionados con las industrias aeroespacial, farmacéutica, informática y de maquinaria (gráfica 1.6).

GRÁFICA 1.6 Exportación de productos de alta tecnología, 1989-2015
(porcentaje de exportaciones manufactureras)



Fuente: Banco Mundial, "World Development Indicators".

CUADRO 1.4 Principales países de origen de las importaciones de México, 1990-2015
(porcentaje del PIB)

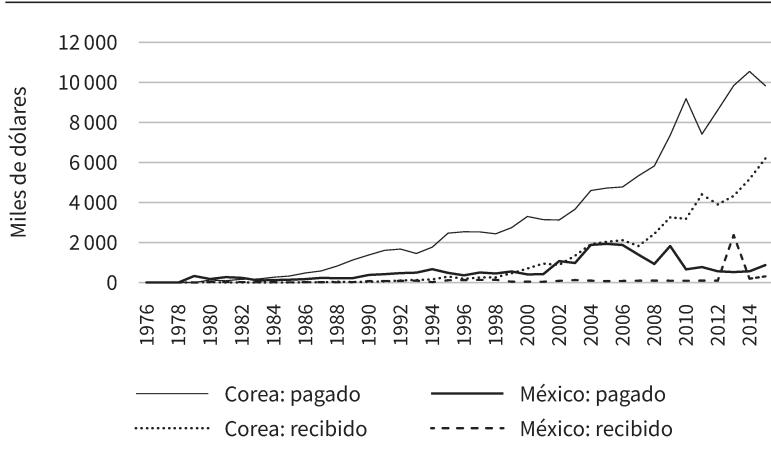
Lugar	1990		1995		2000		2005		2010		2015	
	País	Import.	País	Import.	País	Import.	País	Import.	País	Import.	País	Import.
1	EUA	67.15	EUA	74.49	EUA	71.17	EUA	53.64	EUA	48.25	EUA	47.39
2	Alemania	5.57	Japón	5.45	Japón	3.60	China	7.98	China	15.13	China	17.71
3	Japón	4.34	Alemania	3.71	Alemania	3.21	Japón	5.90	Japón	4.98	Japón	4.39
4	Francia	2.42	Canadá	1.90	Canadá	2.24	Alemania	3.91	Corea	4.22	Corea	3.70
5	Reino Unido	2.00	Francia	1.35	Corea	2.06	Corea	2.93	Alemania	3.67	Alemania	3.54
6	España	1.70	Italia	1.06	China	1.60	Canadá	2.78	Canadá	2.86	Canadá	2.52
7	Italia	1.51	Corea	1.06	Italia	1.03	Brasil	2.35	Malasia	1.75	Malasia	1.89
8	Suiza	1.37	España	0.96	Brasil	1.00	Malasia	1.65	Brasil	1.44	Italia	1.28
9	Canadá	1.32	Brasil	0.78	Francia	0.82	Italia	1.58	Italia	1.33	Tailandia	1.25
10	Brasil	1.21	Reino Unido	0.73	España	0.80	España	1.50	España	1.07	Brasil	1.17

Fuente: ONU (2016).

Además de las exportaciones de bienes de alta tecnología, el pago de derechos que genera la propiedad intelectual, como los derechos de autor o las patentes, es un rendimiento clave del capital para muchas empresas a nivel internacional. Si bien existe discusión acerca de cuál debe ser el nivel de protección de la propiedad intelectual en los países en desarrollo, el pago y lo que se recibe por este concepto constituyen una buena medida de la fortaleza de un país en la materia. Corea paga y recibe mayores cantidades por concepto de uso de propiedad intelectual que México, lo que indica que aquél está más insertado en la economía del conocimiento que éste. De cualquier manera, ambos países presentan déficits en esta materia durante la mayoría de los años, (gráfica 1.7).

Las diferencias económicas entre los dos países se han traducido en diferencias en el acceso a nuevas tecnologías y en provisión de infraestructura. El acceso a las nuevas tecnologías y la provisión de infraestructura no sólo son un reflejo del dispar crecimiento económico entre los dos países, sino que además pueden llegar a ser un condicionante del futuro desarrollo de ambos.

GRÁFICA 1.7 Cargos por uso de propiedad intelectual en la balanza de pagos, 1976-2015 (miles de dólares corrientes)

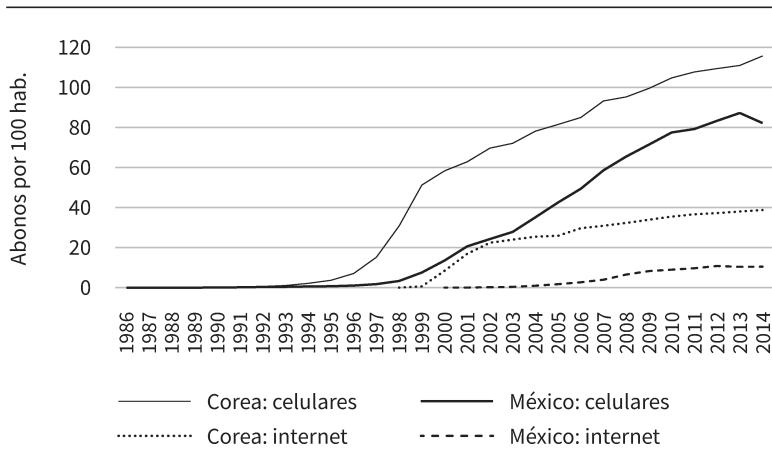


Fuente: FMI (2016).

Las diferencias en el grado de inserción tecnológica se pueden revisar mediante la comparación del número de abonos a internet de banda ancha y celulares por cada 100 habitantes. Como se observa en la gráfica 1.8, el acceso a telefonía celular ha crecido de manera mucho más acelerada durante los últimos años en los dos países. A pesar de que las nuevas tecnologías permiten el acceso a internet mediante la red de celulares, la tasa de abonos a banda ancha es una buena aproximación al uso de tecnologías informáticas, por lo que los abonos de banda ancha y celulares no deben tomarse sólo como un bien de consumo, sino también como una inversión en una nueva tecnología de comunicación que incrementa la productividad. La gráfica 1.8 evidencia que Corea supera ampliamente a México, tanto en abonos de banda ancha como en abonos de celulares.

En lo que respecta a abonos de celulares, Corea registró un crecimiento acelerado a partir de finales de la década de 1990. Para 1999, la tasa de abonos a celulares superaba los 50 abonos por cada 100 habitantes (51.25), y para 2010 el número de abonos a celulares

GRÁFICA 1.8 Abonos a internet de banda ancha y celulares, 1986-2014
(por cada 100 habitantes)



Fuente: Banco Mundial, "World Development Indicators".

ya superaba al del conjunto de la población. México se ha mantenido rezagado en este aspecto, a pesar de que durante los últimos años el acceso a celulares prácticamente se ha generalizado al total de la población. Por tomar un año de referencia, en 1999 apenas había 7.56 abonos a celulares por cada 100 habitantes, y para 2014 esta cifra ya había aumentado hasta 82.26 abonos por cada 100 habitantes.

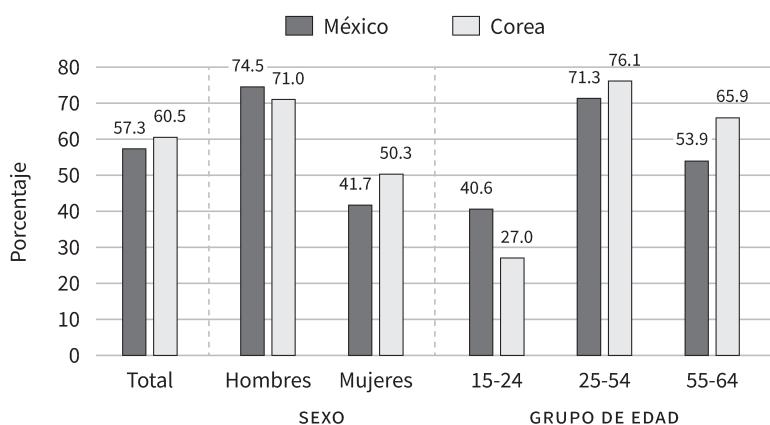
La diferencia entre los dos países también se refleja en el acceso a internet de banda ancha. En Corea el aumento en este tipo de abonos se disparó a comienzos de la década de 2000. Si en 1999 apenas había 0.61 abonos por cada 100 habitantes, para 2002 dicha cifra había aumentado hasta 22.42. El continuo crecimiento a lo largo de los siguientes años, aunque más pausado, ha llevado esta cifra hasta los 38.78 abonos por cada 100 habitantes en 2014. Gracias a que varias personas acceden a la red mediante muchos de estos abonos, la cobertura de la población es superior. México, por lo contrario, apenas superó la cifra de un abono por cada 100 habitantes en 2005, y para 2014 esta cifra era apenas de 10.48. El número de usuarios de internet en México durante 2014 fue de 44.4%, mientras que en Corea casi se duplicó, llegando a 84.3 usuarios por cada 100 habitantes.

Además de la cobertura de acceso a internet de banda ancha, la calidad de la propia red también es distinta. Al utilizar el test de flujo de descarga de datos de Ookla, se verificó que para marzo de 2015 el flujo de descarga en México era de 12.75 Mbs en promedio, lo que lo situaba en el lugar 80 de 198 países, entre las Islas Vírgenes y Tayikistán. Corea, por lo contrario, con un flujo medio de 73.12 Mbs obtenía el tercer mejor resultado, sólo por detrás de Singapur y Hong Kong (China). Si bien el flujo de descarga es el dato que más se emplea como referencia de la calidad del acceso a internet, el resto de datos también es favorable a Corea. México dispone de un flujo de subida media de 5.6 Mbs, mientras que en Corea es de 66.6 Mbs. Las diferencias también son notorias en la red de celulares: mientras que los flujos medios de descarga y subida son respectivamente de 18.7 y 9.8 Mbs en Corea, en México son apenas de 8.5 y 4.6 Mbs. En realidad, la red móvil en Corea es, en promedio, 46.67% más rápida que la descarga de datos por red fija en México.

En la evolución del desarrollo y la creación de infraestructuras, los datos no colocan a México en desventaja en todos los casos. Por ejemplo, la evolución de México en el porcentaje de población del sector rural con acceso al agua ha sido ligeramente mejor a la de Corea. Mientras que 67.4% de la población rural coreana en 1991 tenía acceso al suministro de agua, frente a 60.3% de la mexicana, en 2012 el acceso en México aumentó hasta 90.8%, frente a 87.9% de Corea. En el ámbito urbano, la diferencia es ligeramente favorable a Corea, que en 2013 prácticamente aseguraba el suministro de agua a toda su población urbana (99.7%), frente a 96.1% en México.

Las diferencias entre los dos países también se reflejan en la empleabilidad de sus ciudadanos, a pesar de que podemos encontrar, también, algunas semejanzas. La tasa de empleo indica la proporción de personas en edad de trabajar (de 15 a 64 años) que efectivamente se encuentran trabajando. En la gráfica 1.9 se observa que ambos países tienen una tasa de empleo total similar, y datos superiores para hombres que para mujeres; por lo que ambos presentan un problema de acceso de las mujeres al mundo

GRÁFICA 1.9 Tasa de empleo por sexo y grupo de edad en 2016Q1



Fuente: OCDE (2016).

profesional, que es más grave en México. La mayor tasa de empleo de las mujeres hace que la tasa de empleo total sea mayor para Corea, a pesar de una menor tasa de empleo de los hombres, explicable por el mayor número de años de estudio de su población.

El efecto del mayor número de años de educación se observa claramente en la menor tasa de empleo de la población coreana entre 15 y 24 años, de 27.0%, en comparación con 40.6% de México. La relativamente mayor participación de las mujeres coreanas en el mundo profesional, a pesar de que en ambos países sea menor que la de los hombres, puede explicar la tasa de empleo para el grupo de edad de 25 a 54 años. La diferencia en el grupo de mayor edad, de 55 a 64 años, favorece aún más a Corea.

Con respecto a otras características del empleo, México presenta mayor incidencia de trabajos de tiempo parcial, 18.97% del total para 2013, frente a 11.11% de Corea, y un porcentaje de autoempleo de 32.99% en 2013, superior al de la población coreana, que fue de 27.41%. En realidad, el autoempleo no es bien visto entre la población coreana, pues del total de autoempleados, 23.5% declararon en 2005 que preferirían ser empleados, en contraposición a 8.7% de los autoempleados encuestados en México. Esta preferencia no ha de tomarse como un dato absoluto, sino relativo a los empleos de cada uno de los dos países. Ambos países presentan problemas de informalidad, los cuales son más graves en México. En 2005, cerca de una cuarta parte de los trabajadores coreanos no tenía cobertura de pensión, mientras que otro 20% trabajaba por su cuenta o para su familia sin recibir salario. En México, la suma de esos diferentes tipos de informalidad alcanzó casi 60% el mismo año.

En el cuadro 1.5 se muestran algunos datos sobre la desigualdad en el ingreso de los dos países; estos datos son útiles para establecer algunas inferencias sobre la fortaleza de la clase media y la concentración de la riqueza, factores que pueden incidir en la estabilidad social de un país. El coeficiente de Gini varía de 0 a 1 y resume en un solo dato la concentración de la riqueza mediante la comparación de dos curvas acumuladas de ingreso (curvas de Lorenz): la real y la de una población en la que el ingreso estuviera distribuido de manera uniforme. Así, el valor de 1 indica que todo el ingreso del país está acumulado por una sola persona y el valor

de 0 indica que el ingreso está distribuido de manera uniforme; en consonancia, valores más altos reflejan una mayor desigualdad en el ingreso.

Corea muestra un menor coeficiente de Gini para los últimos años; es decir, el ingreso en Corea está distribuido de manera más igualitaria entre la población, en comparación con México, que tiene un PIB per cápita inferior.

Otra cifra que nos indica la desigualdad en el ingreso es la relación entre el percentil 90 y el 10; esto es, cuánto más gana una persona cuya renta se sitúa justo en el 10% más rico (límite inferior del segmento) con respecto a otra persona con un ingreso justo en el 10% más pobre (límite superior del segmento). En el caso de Corea, el ingreso del percentil 90 es, aproximadamente, 10 veces el del percentil 10; mientras que en México la relación alcanza un nivel de 30.

Las diferencias en la desigualdad de ingreso entre los dos países no tienen visos de corregirse en el corto plazo, pues, como se observa en el cuadro 1.5, mientras que los datos de Corea son bastante estables durante los últimos años, México muestra una creciente desigualdad en el ingreso.

De acuerdo con la acumulación de ingreso de diferentes segmentos de la población, las dos medidas anteriores son consistentes con lo que ocurre a lo largo de toda la distribución del ingreso de cada uno de los dos países. Los porcentajes relativamente más pobres de la población coreana acumulan más ingreso en relación con el ingreso total del país que los respectivos de la población mexicana.

La tasa de pobreza relativa expresa el porcentaje de la población de un país que obtiene una renta inferior a 50% de la que obtiene el mediano —el ciudadano que divide la población entre el 50% más rico y el 50% más pobre—. Con respecto a esta medida, Corea también tiene un mejor desempeño que México con un porcentaje cercano a 15% de su población en dicha situación, en comparación con el de la población mexicana, que se ubica en torno a 21% (cuadro 1.6).

En cuanto a grupos de edad, en Corea la pobreza relativa es un fenómeno que se da fundamentalmente en la población adulta mayor. En México, la mayor incidencia relativa del fenómeno se

CUADRO 1.5 Desigualdad de ingreso en México y Corea

	Coeficiente de Gini			Cociente de ingreso P90/P10			Participación en el ingreso total (2011)					
	2007	2010	2011	2007	2010	2011	10% inferior	20% inferior	40% inferior	40% superior	20% superior	10% superior
Corea	0.312	0.310	0.307	10.0	10.5	10.2	2.2	6.8	20.2	61.4	37.5	22.3
México	0.475	0.466	0.482	26.8	28.5	30.5	1.2	3.9	12.5	73.9	52.9	36.7

Fuente: OCDE (2014c).

[37]

CUADRO 1.6 Pobreza relativa en México y Corea

	Tasa de pobreza relativa							Tasa de pobreza relativa total (umbral de 2005)		
	Total			Por grupo de edad						
	2007	2010	2011	< 18	18-25	26-65	> 65	2007	2010	2011
Corea	14.8	14.9	14.6	9.1	9.6	10.0	48.6	14.4	14.0	13.6
México	20.9	20.4	21.4	25.8	15.0	18.6	31.2	17.6	19.7	21.1

Fuente: OCDE (2014c).

da tanto en la población infantil como en la adulta mayor; pero, además, la pobreza relativa se extiende a la población en edad de trabajar más notoriamente que en la de Corea (cuadro 1.6).

Dado que el umbral de pobreza relativa cambia año con año en la medida en que cambia el ingreso del mediano de la población, para hacer comparaciones temporales es útil fijar dicho nivel. En las últimas tres columnas del cuadro 1.6 se observa la evolución de la pobreza relativa con respecto al umbral de 2005. En el caso de Corea, se da una tímida reducción de la pobreza relativa, mientras que en México la misma ha aumentado durante los últimos años.

Así, de acuerdo con los datos anteriores, el fenómeno de la pobreza relativa afecta de forma muy distinta a los dos países. En el caso de Corea, su importancia es menor y está concentrado en la población adulta mayor. En función del previsible envejecimiento de la población coreana durante las próximas décadas, este problema exige la mejora del sistema de pensiones; pero en comparación con México, es un problema mucho más focalizado. La pobreza relativa en México no sólo golpea a adultos mayores y a la población infantil, sino que también tiene una incidencia notoria entre la población en edad de trabajar. La pobreza en México es un problema mayor, sistémico y sin indicios de que se esté resolviendo.

Además, como los umbrales de pobreza son menores en el caso de México, la gravedad resulta acuciante. Dicho de otra manera, la población mexicana con rentas más bajas recibe un trozo más pequeño del pastel y dicho pastel tiene un tamaño menor. Así, el fenómeno de la pobreza relativa en México se transforma en pobreza absoluta, con repercusiones sociales preocupantes.

De un estudio de UNICEF (2007) sobre la pobreza infantil en México —del cual, por la menor importancia del fenómeno, no existe equivalente para Corea— se extraen algunos datos indicativos. Por ejemplo, en el año 2005, 24% de los niños tuvieron carencias importantes de vivienda, es decir, vivían en habitaciones con cinco o más personas o con el suelo sucio; cerca de 25% tenía carencias alimentarias, y 8% vivía en hogares con ingresos inferiores a un dólar per cápita diario.

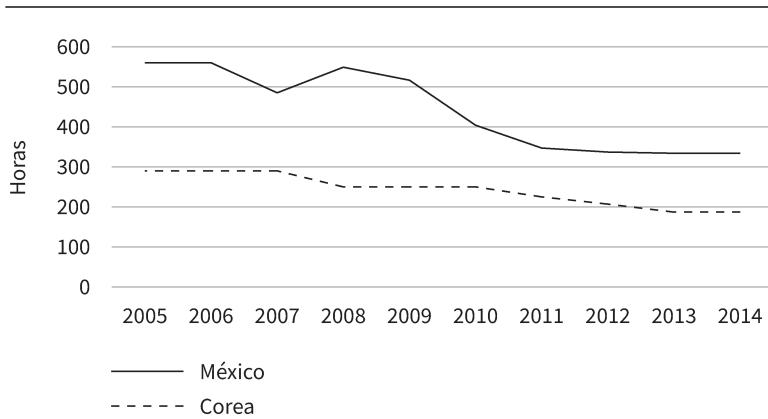
Entre estos dos países también hay diferencias en materia de calidad institucional. La reducción de rigideces y de costos buro-

cráticos permite a las empresas concentrar sus esfuerzos en la actividad productiva. En México son necesarias más horas para preparar y pagar los impuestos en comparación con Corea. Como dato positivo, cabe resaltar que en los dos países se ha hecho un esfuerzo por simplificar las obligaciones tributarias, lo que se ha reflejado en la disminución de horas dedicadas a esta tarea. Sin embargo, para datos de 2014 esta tarea implicaba 78.61% más de horas en México que en Corea, lo que se puede reflejar en diferencias de competitividad (gráfica 1.10).

Como hemos visto, las diferencias entre estos dos países son notorias. En la actualidad, Corea ya es un representante de los países de ingreso alto, y México de ingreso medio, con lo que ello implica. Para tratar de prever posibles dinámicas, además de poner atención en la producción de bienes de alta tecnología o de investigación y desarrollo, conviene hacer referencia a las diferencias que existen entre los dos países en materia educativa.

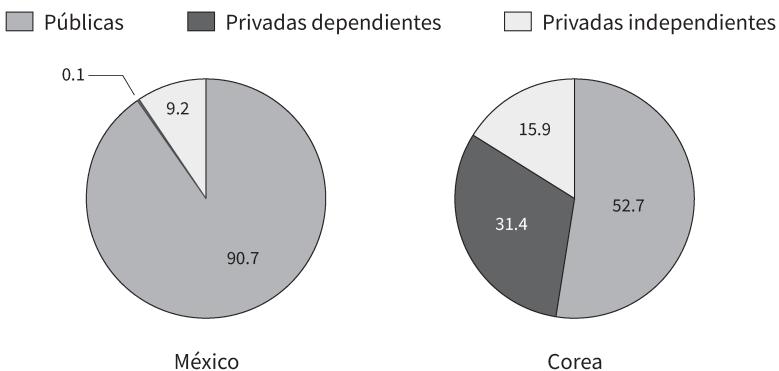
México y Corea tienen dos estructuras educativas muy diferentes. En lo que respecta al tipo de dependencia educativa, en

GRÁFICA 1.10 Horas dedicadas para preparar y pagar impuestos,
2005-2014



Fuente: Banco Mundial, “Doing Business” (base de datos), <http://data.worldbank.org/data-catalog/doing-business-database>.

GRÁFICA 1.11 Escuelas por tipo en México y Corea, 2012
(porcentaje)

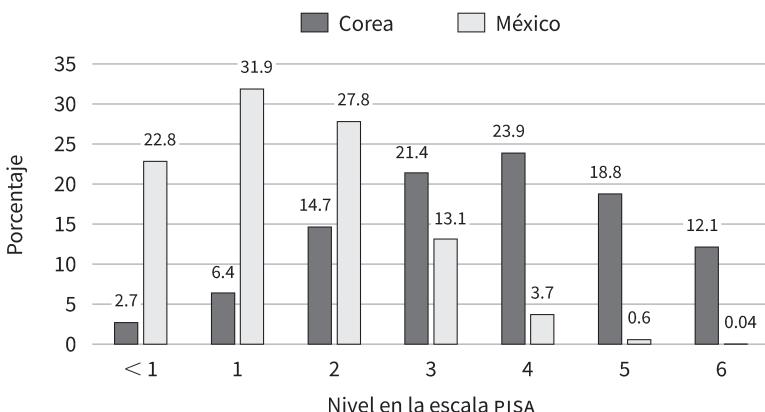


Fuente: OCDE (2014e).

México una aplastante mayoría de estudiantes de 15 años asiste a escuelas públicas, menos de 10% lo hace a escuelas privadas, de las cuales casi la totalidad son independientes (gráfica 1.11). En Corea, la preponderancia de escuelas privadas es mayor que en México, tanto independientes como dependientes del gobierno. La importancia tradicional de la educación en Corea y el altísimo espíritu de competitividad entre los estudiantes impulsan que las familias dediquen gran parte de su presupuesto a ofrecer la mejor educación posible a sus hijos. Esto no sólo implica encontrar la mejor escuela y pagar la matrícula correspondiente, en caso de que sea privada, o comprar una vivienda en una zona que permita acudir a una buena escuela pública, sino también dedicar una parte importante del gasto familiar a contratar a los mejores profesores.

La mayor preocupación por el nivel educativo y la competitividad fomentan que los estudiantes coreanos estén notoriamente mejor preparados que los de México. Si se toma como ejemplo el examen de matemáticas de la prueba PISA que se aplica a estudiantes de 15 años, el puntaje medio de Corea, 554 puntos, es bas-

GRÁFICA 1.12 Distribución de los resultados de matemáticas en el informe PISA por niveles, 2012 (porcentaje)



Fuente: OCDE (2014e, p. 62).

tante superior al de México, de 413 puntos. Como se observa en la gráfica 1.12, en la que se muestra la distribución del puntaje de los estudiantes en función de niveles de puntaje de referencia, los estudiantes mexicanos están sesgados hacia la parte baja, y el porcentaje de los mismos que obtuvieron una puntuación en el nivel máximo fue inferior a 0.04%. Los estudiantes coreanos mostraron una distribución sesgada hacia la parte superior, con 12.1% en el nivel máximo. Los resultados en comprensión lectora y en conocimiento científico fueron similares.

De los ciudadanos coreanos de 25 a 34 años de edad, 98% en 2010 contaban al menos con educación secundaria superior, el mayor porcentaje de los países de la OCDE. En dicho rango, 65% contaba además con estudios universitarios terminados. Los coreanos se educan durante una media de 17.5 años; en comparación, la educación media de los mexicanos dura 15.2 años. En 2010, sólo 44% de los mexicanos de 25 a 34 años de edad contaba con educación secundaria superior finalizada y tan sólo 22% tenía estudios universitarios finalizados.

Los buenos resultados de Corea son consecuencia de la alta competitividad educativa. Tudor (2012, p. 108) reportó que en 2011 una encuesta había mostrado que 87.9% de estudiantes de educación secundaria superior (*high school*) había tenido estrés “durante la semana anterior”, y que 70% afirmó que había sido a causa de cuestiones escolares. La competitividad y la alta exigencia familiar y social son algunos de los factores explicativos detrás de un fenómeno preocupante en Corea, el del suicidio de estudiantes, del que se registraron 630 casos entre 2010 y 2014 (Jeon, 2014). Este comportamiento no es particular de los jóvenes; por diversas razones, el suicidio en Corea se sitúa como la cuarta causa de muerte; por ejemplo, en 2013 esto afectó a 5.4% de la población, con 14 427 muertes (Statistics Korea, 2014).

Definitivamente, desde diversas perspectivas, entre Corea y México ha surgido una brecha en términos de mayores oportunidades materiales y mejores condiciones de vida en el primer país. Corea disfruta, además, de mayor igualdad, menor pobreza y mejores instituciones; sus datos educativos además hacen prever que el futuro también juega a su favor. Es, por lo tanto, de sumo interés recorrer el camino que ha transitado cada uno de estos dos países, a fin de tratar de desentrañar algunas de las claves que podrían explicar el porqué de estas diferencias, es decir, las claves del éxito económico.

SEGUNDA PARTE

UNA HISTORIA ECONÓMICA
CONTEMPORÁNEA DE MÉXICO

II

EL GOBIERNO DE LÁZARO CÁRDENAS*

Durante el mandato presidencial de Lázaro Cárdenas (1 de diciembre 1934-30 de noviembre 1940) se logró por fin la estabilidad política en el México posrevolucionario y se sentaron las bases del México moderno. Con la reforma agraria se acabó finalmente con una clase social y se redistribuyó la riqueza (en esa época la tierra era un componente importante de la riqueza). También se invirtió fuertemente en infraestructura, con lo que se lograron aumentos importantes en la productividad agropecuaria. Con la redistribución de la riqueza, los aumentos en la productividad y la inversión en infraestructura creció el mercado interno y con ello se sentaron las bases de lo que sería la nueva industrialización de México.

Para Lázaro Cárdenas la solución de los problemas económicos, sociales y políticos de México dependía de concluir la reforma agraria. Esto es, la solución radicaba en la repartición de la tierra, en dar a los ejidos un carácter definitivo, en fortalecerlos con prácticas cooperativas y, finalmente, en proveerlos de asistencia técnica y financiera. La política agropecuaria se convirtió en la política económica de su administración.

Para ilustrar este punto conviene recordar que cuando Cárdenas alcanzó la presidencia, a finales de 1934, la reforma agraria tenía 20 años de haberse iniciado. En esos 20 años se repartieron 11.6 millones de hectáreas; en comparación, en tan sólo seis años Cárdenas repartió 18.8 millones de hectáreas, y casi la mitad eran tierras de riego. Este contraste sirve para ilustrar cómo la reforma agraria se convirtió en la prioridad económica de la administración y cómo esta estrategia consumió la mayor parte de la energía y el tiempo del gobierno de Cárdenas (cuadros 2.1a y 2.1b).

* Los capítulos que conforman esta segunda parte están basados en Romero (2003a, 2003b y 2014).

CUADRO 2.1a Dotaciones de tierras por periodos presidenciales, 1900-1992
(hectáreas)

	Riego	Temporal	Agostadero	Monte	Desértica	Indefinida	Total
1900-1914	27 194	17 976	58 749	18 399	16 987	55 190	194 495
1915-1934	247 645	1 387 258	2 046 772	1 509 623	189 376	6 200 159	11 580 833
1934-1940	937 401	3 382 696	9 438 337	3 692 972	302 539	1 032 186	18 786 131
1940-1946	95 844	1 007 955	3 925 151	1 410 933	9 480	838 334	7 287 697
1946-1952	62 212	738 268	2 665 085	834 491	36 733	296 532	4 633 321
1952-1958	78 618	902 624	2 973 597	632 685	898	1 468 351	6 056 773
1958-1964	158 985	1 354 374	5 527 498	579 247	17 612	1 232 714	8 870 430
1964-1970	71 821	2 039 807	16 124 843	1 773 604	82 153	4 645 971	24 738 199
1970-1976	111 098	657 243	7 533 326	343 605	171 699	3 956 917	12 773 888
1976-1982	79 654	871 084	4 012 597	220 677	42 502	1 171 081	6 397 595
1982-1988	83 091	537 843	3 456 346	293 608	224 193	1 031 146	5 626 227
1988-1992	41 143	129 826	195 152	42 230	17 929	125 589	551 869
Total	1 994 706	13 026 954	57 957 453	11 352 074	1 112 101	22 054 170	107 497 458

[96]

Fuente: Gobierno de México, Secretaría de la Reforma Agraria, Dirección General de Información y Documentación Agraria; INEGI, *Estadísticas históricas de México*, varios años.

CUADRO 2.1b Dotaciones de tierras por periodos presidenciales, 1900-1992
(porcentaje de hectáreas)

	Total	Riego	Temporal	Agostadero	Monte	Desértica	Indefinida
1900-1914	0.18	1.36	0.14	0.10	0.16	1.53	0.25
1915-1934	10.77	12.42	10.65	3.53	13.30	17.03	28.11
1934-1940	17.48	46.99	25.97	16.28	32.53	27.20	4.68
1940-1946	6.78	4.80	7.74	6.77	12.43	0.85	3.80
1946-1952	4.31	3.12	5.67	4.60	7.35	3.30	1.34
1952-1958	5.63	3.94	6.93	5.13	5.57	0.08	6.66
1958-1964	8.25	7.97	10.40	9.54	5.10	1.58	5.59
1964-1970	23.01	3.60	15.66	27.82	15.62	7.39	21.07
1970-1976	11.88	5.57	5.05	13.00	3.03	15.44	17.94
1976-1982	5.95	3.99	6.69	6.92	1.94	3.82	5.31
1982-1988	5.23	4.17	4.13	5.96	2.59	20.16	4.68
1988-1992	0.51	2.06	1.00	0.34	0.37	1.61	0.57

[74]

Fuente: Gobierno de México, Secretaría de la Reforma Agraria, Dirección General de Información y Documentación Agraria; INEGI, *Estadísticas históricas de México*, varios años.

Además de dar tierra a las comunidades rurales, Cárdenas hizo mucho por incorporar el concepto de “ejido” de propiedad colectiva en la estructura económica y social mexicana. Él veía el ejido como una institución permanente y no como una mera forma transitoria hacia la propiedad privada (Simpson, 1937, p. 321). Eran tan fuertes sus convicciones sobre esta problemática y tan tajantes sus disposiciones, que ambas definieron su praxis política en cuanto a la reforma agraria (Mosk, 1954, p. 54). De esto seguía, por supuesto, que las tierras ejidales deberían permanecer perpetuamente en propiedad de la comunidad. También se desprendía de lo anterior que se debían dar pasos para que quienes vivían en los ejidos mejoraran su productividad y su bienestar material.

En 1935 Cárdenas creó el Banco Nacional de Crédito Ejidal. También instituyó un programa de asistencia técnica a los ejidos que incluía asesoría de expertos sobre todas las etapas de las operaciones del cultivo y la comercialización. Los especialistas, muchos de ellos asociados al Banco Nacional de Crédito Ejidal, eran enviados a aconsejar sobre selección de cultivos, selección de semillas, métodos de arar y mercadeo. También se hizo un importante esfuerzo por proveerlos de maquinaria montando centrales operadas por el gobierno, desde las cuales varios ejidos podían conseguir equipo (Mosk, 1954, p. 55).

El punto de vista de Cárdenas sobre la industrialización puede ser ilustrado por lo que fue el proyecto azucarero en el estado de Morelos. Para rehabilitar la economía del estado de Morelos, la administración de Cárdenas decidió construir en Zacatepec un gran ingenio azucarero moderno. Este ingenio, terminado en 1935, fue otorgado a una cooperativa en la cual tanto los trabajadores del mismo como los campesinos cultivadores de caña eran participantes (Mosk, 1954, p. 57). A Cárdenas, la única forma de manufactura que le interesaba promover era la industria rural organizada sobre bases cooperativas. Su filosofía básica lo hacía ligar la industria con la agricultura. Prefería las manufacturas rurales que procesaban productos agropecuarios y, en general, le interesaba desarrollar industrias en aldeas pequeñas donde sus habitantes pudieran proveerlas de materia prima con sus cultivos. Cárdenas mostró muy poco interés por construir grandes plantas o centros industriales. Para él la industria debía ser llevada a las pequeñas

comunidades como complemento de las actividades del campo. Él pensaba que a partir de la agroindustria y la pequeña industria artesanal la población podría obtener los satisfactores materiales que requeriera sin tener que engendrar los males que conllevan las concentraciones industriales. Cárdenas consideraba que las ciudades industriales constituyan un efecto indeseable del crecimiento económico.

Sin embargo, aunque Cárdenas no tuviera la intención de industrializar a México, tomó medidas que favorecieron el subsiguiente desarrollo industrial. Durante su gobierno se construyeron proyectos de irrigación, carreteras, sistemas de agua potable y alcantarillado, escuelas y otros edificios públicos. Estos gastos, además de su repercusión directa sobre la infraestructura y el bienestar de la población, tuvieron un efecto multiplicador sobre la economía, con lo cual se expandió el mercado interno. El gobierno de Cárdenas financió los gastos en obras públicas mediante la monetización de los déficits públicos, que, aunque tuvieron repercusión sobre el nivel de precios, dieron como resultado un importante impulso al empleo. En 1938 el PIB manufacturero se incrementó en términos reales 25% con respecto a 1933 (Mosk, 1954, p. 59). Este incremento, sin embargo, fue resultado de producir más con las mismas plantas y no de haber producido más en nuevas industrias o en nuevas plantas.

Para algunos quizás no fue ésta la principal aportación de Cárdenas al proceso de industrialización. Se menciona también que su aportación más importante fue el fortalecimiento del sector agrícola, el cual permitió, a través de sus exportaciones, el financiamiento del crecimiento industrial. En este sentido, Gustav Ranis menciona lo siguiente:

Específicamente, la administración de Cárdenas en los años treinta no sólo introdujo la reforma agraria, sino construyó también buena parte de la infraestructura agrícola y se rehusó a permitir un deterioro en los términos de intercambio. La reforma agraria y las inversiones en irrigación proporcionaron así las condiciones para un crecimiento relativamente sostenido de la productividad agrícola en México, en contraste con la mayor parte del resto de América Latina. Esta habilidad para permitir que el sector agrícola hiciera una contribución en

terminos de un cambio de una base minera a una de producción de alimentos no tradicional, a la generación de recursos internos adicionales para el desarrollo, sirvió para prevenir un florecimiento temprano del delirio por la sustitución de importaciones, que emergió en todas partes y permitió el surgimiento de un patrón de crecimiento relativamente más equilibrado. En este sentido, tal vez más que en cualquier otro, haber tenido una revolución significó una diferencia real para el panorama económico mexicano. (Ranis, 1974, pp. 23-24)

La reforma agraria mexicana, junto con otras políticas aplicadas por Cárdenas, sentó las bases para la nueva industrialización de México, al igual que lo hizo la República de Corea después de la segunda Guerra Mundial. Sin embargo, en el caso de Corea los efectos más notorios fueron terminar con la antigua clase feudal, fortalecer el mercado interno y ofrecer una fuente de financiación de inversiones industriales, como se verá en la tercera parte.

Durante el gobierno de Cárdenas también se dio un auge económico alimentado por la prosperidad en los EUA. Esto permitió el desarrollo de pequeños industriales, los cuales, junto con los grandes industriales que habían sobrevivido a la Revolución, conformaron la nueva base manufacturera nacional. El PIB manufacturero en 1935 representó 13.4% del total (cuadro 2.2); así, no se partió de cero. En realidad, cabe señalar que la participación del sector manufacturero sobre el PIB de México en ese año fue superior al de la República de Corea en 1948.

La segunda Guerra Mundial dio un impulso definitivo a ambos tipos de industriales, pero sobre todo a los pequeños, los cuales se organizaron en lo que Mosk (1954, p. 21) denominó el “nuevo grupo”, que operando a través de Canacintra, delineó a principios de la década de 1940 un programa de desarrollo basado en la industrialización, el cual en esencia se mantendría hasta 1970; y luego, contaminada por el auge petrolero, hasta 1982. Los resultados de este programa de reindustrialización fueron sorprendentes. El ingreso real per cápita creció a una tasa promedio anual de 3.99% de 1935 a 1970 y de 2.91% de 1935 a 1982. El ingreso real per cápita se multiplicó 4.05 veces de 1935 a 1981 (cuadro 2.3).

Durante el periodo de 1935 a 1970 la producción manufacturera mexicana creció a una tasa promedio anual de 7.42% y se multi-

CUADRO 2.2 México: PIB por sectores de actividad, 1935-1982
(millones de pesos de 1960)

Año/ Periodo	Total	Agricultura	Minería	Manufactura	Construcción	Electricidad	Comercio	Transportes	Otros servicios
1935	38 549	8 119	2 864	5 153	979	341	11 995	893	8 205
1940	46 693	9 057	2 989	7 193	1 169	354	14 439	1 187	10 305
1945	62 608	11 211	3 178	9 985	2 153	430	20 383	1 822	13 446
1950	83 304	15 968	4 206	14 244	3 028	619	26 300	2 728	16 211
1955	111 671	20 841	5 390	19 589	4 133	981	34 832	3 917	21 988
1960	150 511	23 970	7 395	28 931	6 105	1 502	46 880	4 996	30 732
1965	212 320	30 222	9 954	42 251	8 534	2 769	67 368	6 443	44 779
1970	296 600	34 535	14 154	69 060	13 583	5 357	94 491	9 395	56 025
1975	407 226	41 877	9 995	98 845	21 892	5 498	105 468	25 305	98 346
1980	562 031	50 541	18 287	139 986	30 963	8 408	144 320	42 039	127 487
1981	606 701	53 608	21 092	149 762	34 617	9 111	156 549	46 539	135 423
1982	603 412	53 290	23 031	145 440	32 886	9 716	153 572	44 787	140 690
Tasas de crecimiento promedio anual (porcentaje)									
1935-1970	5.830	4.136	4.565	7.415	7.514	7.869	5.897	6.724	5.489
1935-1982	5.852	4.003	4.435	7.107	7.477	7.127	5.425	8.330	6.046

[51]

[continúa]

CUADRO 2.2 [Continuación]

Año/ Período	Total	Agricultura	Minería	Manufactura	Construcción	Electricidad	Comercio	Transportes	Otros servicios
Composición porcentual									
1935	100	21.06	7.43	13.37	2.54	0.88	31.12	2.32	21.28
1940	100	19.40	6.40	15.40	2.50	0.76	30.92	2.54	22.07
1945	100	17.91	5.08	15.95	3.44	0.69	32.56	2.91	21.48
1950	100	19.17	5.05	17.10	3.63	0.74	31.57	3.27	19.46
1955	100	18.66	4.83	17.54	3.70	0.88	31.19	3.51	19.69
1960	100	15.93	4.91	19.22	4.06	1.00	31.15	3.32	20.42
1965	100	14.23	4.69	19.90	4.02	1.30	31.73	3.03	21.09
1970	100	11.64	4.77	23.28	4.58	1.81	31.86	3.17	18.89
1975	100	10.28	2.45	24.27	5.38	1.35	25.90	6.21	24.15
1980	100	8.99	3.25	24.91	5.51	1.50	25.68	7.48	22.68
1981	100	8.84	3.48	24.68	5.71	1.50	25.80	7.67	22.32
1982	100	8.83	3.82	24.10	5.45	1.61	25.45	7.42	23.32

[52]

Fuente: Nacional Financiera (1978); INEGI, *Estadísticas históricas de México*, varios años.

CUADRO 2.3 Estados Unidos y México: PIB, población e ingreso por habitante, 1935-1982

Año/ Periodo	PIB de EUA (millones de dólares)*	Población de EUA (miles de personas)	Ingreso por habitante		PIB de México (millones de dólares)*	Población de México (miles de personas)	Ingreso por habitante en México (miles de dólares)*
			en EUA (miles de dólares)*	en México (miles de dólares)*			
1935	698 984	127 859	5 467	31 183	18 781	1 660	
1940	929 737	132 637	7 010	37 767	20 393	1 852	
1945	1 644 761	140 474	11 709	50 623	23 724	2 134	
1950	1 455 916	152 271	9 561	67 368	28 485	2 365	
1955	1 808 126	165 931	10 897	90 307	32 930	2 742	
1960	2 046 727	180 671	11 328	121 723	38 579	3 155	
1965	2 607 294	194 303	13 419	167 116	45 142	3 702	
1970	3 081 900	205 052	15 030	227 970	52 775	4 320	
1975	3 516 825	215 973	16 284	312 998	60 678	5 158	
1980	4 230 558	227 726	18 577	431 983	68 347	6 320	
1981	4 336 141	229 966	18 856	469 972	69 969	6 717	
1982	4 254 870	232 188	18 325	466 649	71 641	6 514	
Tasa de crecimiento promedio anual, 1940-1982 (porcentaje)							
1935-1970	5.21	1.68	3.54	7.75	3.76	3.99	
1935-1982	3.84	1.27	2.57	5.76	2.85	2.91	

* Dólares internacionales Geary-Khamis de 1990.

Fuente: Maddison (2007).

plicó por 13.4; la producción agropecuaria creció a 4.14% y se multiplicó por 4.2; la construcción creció a 7.51% y se multiplicó por 13.88; la generación de energía eléctrica creció a 7.89% y se multiplicó por 15.71; en tanto que la población creció a 3.76% y se multiplicó por 2.81 (cuadros 2.2 y 2.3). La parte de la demanda interna de manufacturas satisfecha con importaciones se redujo de 48.6% en 1939 a poco más de 20.1% en 1982 (Villarreal, 1997, p. 532).

Frecuentemente se ataca a la estrategia de crecimiento liderada por el Estado, de la etapa de sustitución de importaciones, afirmando que se trató de un proceso de industrialización con un sesgo antiexportador. La verdad es que la industria manufacturera había logrado importantes avances en la exportación a pesar de que el tipo de cambio real se había apreciado significativamente. El tipo de cambio nominal en México fue fijo de 1954 a 1976, mientras que la inflación, aunque moderada hasta 1970, fue mayor a la de EUA. Esta estrategia de sobrevaluación para subsidiar las materias primas y maquinaria fue similar a la aplicada por Corea, como se expondrá en la tercera parte.

Pero a pesar de haber experimentado largos períodos de sobrevaluación del peso en México, las exportaciones totales de 1940 a 1982 crecieron en términos reales a una tasa promedio anual de 5.9%; las agropecuarias crecieron a 2.4% y las manufactureras a 7.8%. En 1940 las exportaciones de manufacturas representaban 7.5% de las no petroleras; para 1970 representaban 36.2%, y para 1982, 63.4% (cuadro 2.4).

Un observador de finales de la década de 1970, entusiasmado con el proceso de industrialización de México, escribió lo siguiente.

Las exportaciones mexicanas también han empezado a mostrar la diversificación de la economía mexicana; los productos manufacturados ahora proporcionan el 25% del total de las entradas derivadas de la exportación de mercancías mexicanas; las industrias elaboradoras de comestibles representan casi la mitad de ese total, en tanto que el resto lo comprenden artículos manufacturados como textiles, productos químicos y de hule, tubería de cobre y acero, muebles de madera y metal, partes de automóvil, máquinas de escribir y equipos eléctricos. Más importante que el presente porcentaje de las manufacturas exportadas es su tendencia ascendente en las exportaciones agregadas;

CUADRO 2.4 Exportaciones de México, 1940-1982
(millones de pesos de 1993)

Año/Periodo	Total	Agropecuarias	Extractivas	Manufactureras	Petroleras
1940	8.18	2.04	4.32	0.52	1.25
1950	19.71	11.50	4.24	1.51	2.44
1960	15.79	9.02	3.26	3.12	0.39
1970	36.34	17.46	4.99	12.74	1.14
1980	81.08	7.98	2.67	15.84	54.58
1982	97.80	5.67	2.31	13.90	75.86
Tasas de crecimiento promedio anual (porcentaje)					
1940-1970	8.3	3.4	-2.1	11.0	13.7
1940-1982	5.9	2.4	-1.5	7.8	9.8

Fuente: INEGI, *Estadísticas históricas de México*; Nacional Financiera (1978); Villarreal (1997, p. 545).

se han elevado del 3% del total en 1940, a aproximadamente el 14% en 1969 (excluyendo maquila). La capacidad de exportar artículos industriales es la prueba definitiva para las políticas protectoras tendientes a estimular la sustitución de importaciones. La continua diversificación de las exportaciones de manufacturas indica claramente que la economía mexicana está empezando a participar en los mercados extranjeros con ciertos productos industriales que son marginales pero que están creciendo en número. (Hansen, 1976, p. 784)

Mientras que en un análisis sobre la organización industrial en México, realizado a principios de la década de 1990, se señalaba lo siguiente.

El déficit comercial manufacturero se redujo, como proporción del valor de la producción del sector, de un nivel superior al 16% a principios de los años cincuenta a alrededor del 8% a fines de la década de los sesenta. De esta manera, los requerimientos de divisas generados por el proceso de industrialización, si bien aumentaron en términos absolutos, se redujeron considerablemente en términos relativos,

configurando así, un esquema financiero sostenible mediante exportaciones de otros sectores y un moderado recurso al crédito externo. (Casar *et al.*, 1990, pp. 10-11)

De no haberse dado la sobrevaluación del peso en forma tan persistente se habría tenido más inflación, pero, como compensación, las exportaciones hubieran sido mayores, los déficits en cuenta corriente se hubieran reducido, y el endeudamiento externo, así como la dependencia de la inversión extranjera, hubieran sido menores. La sobrevaluación del peso hizo que el gasto nacional superara a los ingresos. En 1940 el ahorro externo era prácticamente inexistente, para 1982 representaba 14.8% de los ahorros totales, o 3.4% del PIB (cuadro 2.5).

CUADRO 2.5 Financiamiento de la economía mexicana, 1950-1982
(proporción respecto al PIB)

Año	Inversión total	Ahorro externo	Ahorro interno	Inversión privada	Ahorro privado	Balance sector privado	Inversión pública	Ahorro sector público	Balance sector público
1950	13.3	-1.2	14.5	7.7	8.5	0.8	5.5	6.0	0.4
1960	16.0	2.4	13.6	10.3	10.9	0.5	5.6	2.8	-2.9
1970	18.5	2.7	15.9	12.0	13.1	1.1	6.6	2.8	-3.8
1982	22.9	3.4	19.5	12.5	26.1	13.6	10.4	-6.6	-16.9

Fuente: Nacional Financiera (1981); Presidencia de la República (1994).

Los faltantes en cuenta corriente se fueron transformando en deuda pública y privada, así como en inversión extranjera. El déficit en cuenta corriente de cada año se financiaba con deuda pública o privada (que generaba intereses y que tenía que pagarse más adelante), o bien con inversión extranjera (que a la larga generaba remesas al exterior). Como resultado de los déficits crecientes en cuenta corriente, la deuda pública externa pasó de prácticamente nada en 1950 a 12% del PIB en 1970 y a 43% en 1982 (cuadro 2.6).

La posición dominante afirma que los déficits en cuenta corriente durante esa época fueron el resultado de un problema “es-

CUADRO 2.6 Deuda pública de México, 1940-1982
(proporción respecto al PIB)

Año	Total	Internas	Externas
1940	20.95	5.32	15.63
1950	13.08	12.51	0.57
1962	8.13	7.97	0.15
1970	22.29	10.29	11.99
1975	29.64	11.60	18.05
1980	32.35	19.44	12.93
1981	38.32	21.54	16.78
1982	79.37	36.38	43.01

Fuente: INEGI (1999).

tructural”, no de una distorsión del tipo de cambio, tal y como se explica en la siguiente cita:

Si bien la economía estaba creciendo a un ritmo extraordinario, su incapacidad de generar suficientes divisas para adquirir del exterior los bienes intermedios y el equipo y la maquinaria necesarios para el aparato productivo hacía indispensable encontrar fuentes alternativas de divisas. (Cárdenas, 1996, p. 53).

Como se señala en esta cita, la crítica frecuente a la estrategia de industrialización era que la industria que surgió de este proyecto no exportaba lo suficiente para financiar sus propias importaciones, y que, por tanto, siempre tuvo que recurrir al endeudamiento externo o a otros sectores (como la agricultura, el turismo, el petróleo o la maquila) para pagar los insumos y bienes de capital que requería el proceso de industrialización y, en última instancia, el desarrollo del país.

Se argumenta asimismo que el proceso de desarrollo basado en la industrialización sustitutiva pudo avanzar en la medida en que el sector industrial era relativamente pequeño respecto a los otros sectores que tenían que financiarlo; conforme éste fue creciendo con relación a los demás, dichos sectores ya no pudieron

aportar las divisas suficientes. Se tuvo que recurrir cada vez más al endeudamiento externo para que el sector industrial siguiera creciendo, hasta que el país llegó al límite de su capacidad de endeudamiento. México no pudo crecer más, vino primero una caída en 1976 y luego el colapso en 1982.

En contraste con esta posición, debe recordarse lo que alguna vez dijo Harry Johnson: que la existencia de un problema de balanza de pagos supone la presencia de una autoridad monetaria que interviene en el mercado de divisas para estabilizar el tipo de cambio, utilizando para ello reservas oficiales (Johnson, 1965, p. 18). Si la autoridad no interviniéra para fijar el tipo de cambio, no habría problemas de balanza de pagos. Esto quiere decir que la sobrevaluación fue deliberada para evitar la inflación y para abaratar los insumos a la industria nacional.

El problema no era estructural. Aun cuando el efecto positivo de la industrialización por sustitución de importaciones se hubiese agotado y hubiera sido necesario dar un viraje a la promoción de exportaciones, si las políticas macroeconómicas hubieran sido responsables, lo más probable es que las ineficiencias estructurales se hubiesen manifestado en una disminución de las tasas de crecimiento, pero no en crisis como la de 1976 o la de 1982 (Lustig, 1992, p. 35).

El sesgo antieexportador de la industria mexicana se dio a causa de que la política de tipo de cambio se manejó de manera imprudente, y no a causa de una deficiencia estructural, lo que permitió grandes sobrevaluaciones y, con ellas, cuellos de botella macroeconómicos que desembocaron en las crisis de balanza de pagos mencionadas. Como se verá más adelante, la apertura comercial no fue consecuencia de problemas estructurales, sino más bien el desenlace de presiones que se fueron acumulando durante varios años por parte de EUA, ya sea en forma directa o a través del FMI o el Banco Mundial, y que lograron su propósito cuando encontraron a un país derrotado, con crisis de deuda y de balanza de pagos originadas por un mal manejo de las variables macroeconómicas. Estas presiones, como se verá, no sólo afectaron a México, sino también a Corea.

La justificación de la apertura comercial por parte de los funcionarios nacionales era que ésta permitiría abaratar los insumos

y bienes de capital, y con ello los costos de producción, con lo cual se aumentaría la competitividad de los productos mexicanos en el extranjero y el país exportaría más. Con ello, decían, se acabaría el fantasma de una escasez de divisas y el consecuente riesgo de detener el crecimiento por no poder importar los insumos y bienes de capital que éste demandaba. Al poder exportar más, el crecimiento económico del país quedaría garantizado. La receta tenía validez internacional.

Una ventaja adicional que los funcionarios mexicanos veían en la apertura comercial era la elevación de los salarios y la disminución de la migración. En la nueva división internacional del trabajo que la apertura comercial haría posible, México se especializaría en productos intensivos de mano de obra, con lo cual ejercería una gran presión sobre el mercado de trabajo, elevando los salarios y disminuyendo el incentivo a emigrar. Entonces se decía: "El comercio de bienes sustituirá el movimiento de personas".¹

¹ Una aplicación simplista del teorema de la igualación de precios de los factores de Samuelson (1948) a la realidad mexicana.

III

EL “MILAGRO MEXICANO”

(1940-1970)

De 1940 a 1970 el PIB de México creció a una tasa anual de 6.41% en términos reales. La población lo hizo a 3.0%; en 1940 México tenía 19.6 millones de habitantes y en 1970 había 48.2 millones. El PIB per cápita se elevó 2.6 veces, lo que implicó una tasa de crecimiento promedio anual de 3.42%. Durante el mismo periodo, el PIB real de EUA creció a 3.79% y el PIB per cápita a 2.36%.

Entre 1940 y 1970 la producción manufacturera en México se incrementó en aproximadamente 6.61% al año, en tanto que la agropecuaria lo hizo en 3.5%. En 1940 el sector primario generaba 25.8% del PIB y absorbía 67.2% de la población ocupada, en tanto que el sector secundario producía 14.6% del PIB y empleaba 10.9% de la fuerza de trabajo (cuadros 2.3 y 3.1). Para 1970 el sector primario generaba 10.0% del PIB y absorbía 40.9% de la fuerza de trabajo, en tanto que el sector secundario producía 24.4% del PIB y empleaba 21.2% de la fuerza de trabajo. Mientras que 65% de la población vivía en zonas rurales en 1940, 59% vivía en centros urbanos para 1970 (cuadro 3.2). “Para 1970, México era en gran parte autosuficiente en la producción de comestibles, productos petroleros básicos, acero y la mayor parte de los bienes de consumo” (Hansen, 1976, p. 57).

CUADRO 3.1 Población ocupada por gran división de actividad económica, 1940-1970 (porcentaje)

Sector	1940	1950	1960	1970
Primario	67.19	59.66	55.66	40.95
Secundario	10.91	14.51	17.40	21.23
Terciario	21.86	25.81	26.93	37.80

Fuente: INEGI (1999).

CUADRO 3.2 Población urbana y rural, 1940-1970
(porcentaje)

	1940	1950	1960	1970
Población urbana	35.09	42.59	50.70	58.70
Población rural	64.91	57.41	49.30	41.30

Fuente: INEGI (1999).

DOS ETAPAS DEL MILAGRO MEXICANO

Los orígenes (1940-1958)

La moderna industrialización de México se inició con la administración de Manuel Ávila Camacho (1940-1946). Ávila Camacho llegó al poder en 1940 y hasta ese momento no había formulado programa económico alguno dirigido a la industrialización de México. Quienes se dedican al estudio de ese periodo consideran que no tenía un programa económico de gobierno (Mosk, 1954, p. 60).¹ Lo que sí era evidente es que estaba decidido a detener los experimentos sociales de la administración de Cárdenas. Para Ávila Camacho era especialmente importante detener la reforma agraria, y fue en este contexto que el programa de industrialización resultaba una alternativa idónea. Además, las condiciones de guerra favorecían el desarrollo industrial de México.

Durante su primer año de gobierno, Ávila Camacho promulgó la Ley de Industrias Manufactureras. Para ese entonces era evidente que en los círculos gubernamentales había permeado el concepto industrializador como el mejor camino para México. A partir de ahí, el programa de gobierno fue orientándose cada vez más en favor de la industrialización. Para finales de 1946 la industrialización era ya claramente el centro de la política económica. La

¹ Adicionalmente, Mosk (1954) señala que Ávila Camacho no sostenía convicciones sólidas que coincidiesen con el curso del desarrollo de la economía establecido por su predecesor.

visión económica del presidente Miguel Alemán (1946-1952) fue una extensión lógica de la de Ávila Camacho. Antes de tomar posesión, Miguel Alemán hizo de la industrialización su eslogan económico de campaña, y fue mucho más lejos: a diferencia de Ávila Camacho, invitó abiertamente al capital extranjero con prácticamente ninguna restricción, lo que de acuerdo con la moderna teoría de la política industrial fue un error (Chang, 2003).² En contraste, Corea siempre se mantuvo reacia a invitar a la inversión extranjera directa (IED) a participar en su proceso de desarrollo y prefirió, desde un principio, recurrir a comprar o copiar la tecnología extranjera, en lugar de atraer IED.

El gobierno de Ávila Camacho fue cordial con el capital foráneo pero muy cuidadoso de realizar mayores acercamientos dados los sentimientos que existían en el país después de la expropiación petrolera. En este aspecto, Alemán tomó una actitud mucho más abierta. Anunció públicamente que su gobierno deseaba que el capital estadounidense participara en el desarrollo económico de México, hecho que establecía una gran diferencia entre ambas administraciones. La administración de Ávila Camacho desarrolló sus programas de industrialización basándose en el capital nacional, compuesto básicamente de pequeñas y medianas empresas. La administración de Miguel Alemán favoreció la entrada de capitales internacionales dirigidos principalmente a la gran empresa.

Lo que sí tuvieron en común estas dos administraciones fue haber hecho de la industrialización su objetivo, ya que se consideraba que el bienestar de la sociedad consistía en transformar a México de un país agrario a un país industrial. Adolfo Ruiz Cortines continuó durante su administración (1952-1958) con el compromiso adquirido en pro de la industrialización. Para 1960 se redujeron los gravámenes para la importación de materias primas y equipos para las empresas manufactureras, en tanto que los permisos para importar los productos terminados con frecuencia implicaban un arancel equivalente superior a 100%. Esta disposi-

² Básicamente porque permitir la IED sin una supervisión estricta de los gobiernos locales termina por inhibir el desarrollo tecnológico propio y perpetúa la dependencia tecnológica con el exterior.

ción, junto con tasas bajas para los insumos, dio como resultado tasas de protección efectiva muy elevadas.

Para finales de la década de 1950 se había desarrollado un complicado sistema de licencias para la importación. Este control directo sobre las importaciones constituyó, hasta principios de la década de 1980, la principal forma de protección. El programa se había iniciado en la década de 1940 con un doble objetivo: incrementar el ritmo de la industrialización y conservar las escasas divisas para la importación de artículos que no fueran de lujo. Aproximadamente 80% de las importaciones mexicanas estuvieron sujetas al requisito de licencias. Bajo este sistema, la simple posibilidad de realizar una producción nacional se consideraba como razón suficiente para suspender la importación de esos productos.

El argumento se basaba en que una vez decidido que la industrialización era deseable, la protección debía ser extensiva. Nurkse (1953) señaló que si bien es cierto que los aranceles y otras medidas proteccionistas hacen rentables determinadas actividades, esto no garantiza que se invierta en ellas. En países en desarrollo existen muy pocos incentivos para invertir capital o introducir métodos de producción a gran escala en industrias individuales que producen bienes para el mercado doméstico, a causa de que los mercados para tales industrias son muy pequeños. Pero dado que la adopción de dichos métodos en determinada industria incrementa la demanda para los productos de otras industrias, el incentivo para invertir será mayor si se invierte en muchas industrias simultáneamente. Los proyectos de inversión que no resultan rentables individualmente se vuelven rentables considerados en conjunto. Este argumento se conoce como la “doctrina del crecimiento balanceado” (Nurkse, 1953; Rosenstein-Rodan, 1943); su validez depende de que la expansión simultánea de varias industrias no eleve el precio de los factores productivos. Si ocurre así, la expansión del conjunto reduce entonces la rentabilidad de cada una y el efecto se neutraliza. Sin embargo, tal posibilidad queda excluida en estos países a causa de que la ilimitada oferta de trabajo impide que se eleven los salarios y, por tanto, que baje la rentabilidad del capital (Fleming, 1955). Este fundamento teórico explica por qué el proceso de industrialización que se llevó a cabo en América Latina, en particular en México, no fue selectivo y de-

liberadamente se trató de abarcar la más amplia gama de productos. Esto, de acuerdo con la nueva teoría de la organización industrial, constituyó un error porque el proceso debió basarse en sectores estratégicos con altos requerimientos de capital físico y con una elevada elasticidad de la demanda mundial, que con el apoyo del Estado pudieron haber alcanzado un nivel de eficiencia de clase mundial. Esto es precisamente lo que hizo Corea desde el inicio de su proceso de industrialización: enfocarse en industrias específicas creando verdaderos campeones nacionales.

A finales de la década de 1950, el secretario de Industria y Comercio durante el periodo de 1958 a 1964, Raúl Salinas Lozano, insistió públicamente en que los productores nacionales se iban a ver expuestos desfavorablemente a la competencia externa si no demostraban que podían colocar en el mercado nacional sus productos a un precio y en un lapso razonables, lo cual hubiera sido idóneo. Pero, obviamente, el secretario no contaba con el poder político para tomar dicha medida. Por lo menos se tuvo conciencia de que era necesario hacer más competitiva la industria nacional; sin embargo, no hubo insinuaciones de la necesidad de que las empresas nacionales exportaran. No fue sino hasta la década de 1980 que se cumplió la predicción, pero justo cuando se abandonó totalmente esta estrategia y se emprendió el llamado "cambio estructural", comenzando a desmantelarse todos los proyectos industriales.

Durante la administración de Ruiz Cortines se otorgó una protección adicional con la devaluación monetaria de 1954, que redujo el valor del peso mexicano a 12.50 pesos por dólar, el cual se mantuvo hasta la década de 1970. La devaluación fue una consecuencia de los aumentos en el gasto público, financiados por el Banco de México para contrarrestar la recesión económica de un año antes.

Los subsidios a la inversión y el tope a las tasas nominales de interés fueron un aliciente adicional para los empresarios mexicanos. Como resultado de esta última política, el costo real de los créditos llegó a niveles negativos durante los años inflacionarios de finales de la década de 1950 y principios de la de 1960.

Ruiz Cortines impulsó en forma decidida la acumulación privada de capital mediante la inversión pública, de la cual destinó

al fomento industrial 38%. Se creó el Comité de Inversiones, que luego se sustituyó por la Comisión de Inversiones, encargada de regular, promover y aprobar las inversiones del Estado. La inversión pública se destinó a los rubros tradicionales de educación, salud, vivienda, comunicaciones y transportes. Para impulsar la industria y la economía en su conjunto, el Estado incrementó su gasto público y recurrió en forma abundante al endeudamiento externo.

Los principales instrumentos utilizados para la industrialización durante estas tres administraciones fueron: *a) la ley de exención fiscal; b) el incremento del número de aranceles; c) los controles directos a la importación, y d) una política hacia la inversión extranjera.* A continuación, se discute cada uno de ellos.

a) Ley de exención fiscal

Esta ley se originó en un decreto de 1926, que otorgaba concesiones fiscales a establecimientos con capital menor a 5 000 pesos. Esta cifra era reducida aun para los precios de esa época, lo cual hacía que sólo se beneficiaran establecimientos muy pequeños. En 1939 se eliminó la restricción al capital y se vieron favorecidas todas las empresas “nuevas y necesarias”, sin importar su tamaño. En 1941 la ley daba exenciones por cinco años a los pagos de impuestos sobre utilidades a empresas nuevas y empresas consideradas como necesarias para el desarrollo manufacturero de México.

b) Aranceles

A raíz de la segunda Guerra Mundial apareció en México una considerable cantidad de empresas consideradas como “bebés de guerra”, que producían bienes que los proveedores extranjeros no podían surtir por el conflicto. Esto dio origen a que surgieran después de 1939, y en especial después de 1941, grupos interesados en promover la protección comercial una vez terminado el conflicto. La administración de Ávila Camacho favoreció a estos grupos y dio protección prácticamente a cualquier industria que hubiera nacido durante la guerra. La población mexicana comenzó a oír, cada vez con mayor frecuencia, los argumentos de la in-

dustria incipiente y del deterioro de los términos de intercambio como justificación del proteccionismo y la sustitución de importaciones.

La medida proteccionista más importante de la administración de Alemán se dio en 1947, cuando se emitieron dos decretos simultáneos. Uno de ellos proveía un control directo sobre la importación y otro incrementaba el número de aranceles. La justificación oficial fue la necesidad de proteger las reservas internacionales contra los déficits que se estaban originando al incrementarse las importaciones y reducirse las exportaciones como consecuencia de haberse terminado el conflicto. La protección se aplicó sin llevar a cabo previamente un estudio de las industrias implicadas. No se tomaba en cuenta el volumen de producción que las industrias protegidas podían producir en relación con el consumo anticipado. Muchos de los productores beneficiados con los aranceles apenas estaban en condiciones de cubrir una pequeña fracción del mercado y sin embargo se les otorgaba protección. Todo esto se justificaba con base en las hipótesis de Nurkse (1953). De acuerdo con analistas que se enfocan en esa época, los únicos estudios que se hacían eran de cuánto se importaba y la necesidad de ya no hacerlo.

c) Controles directos a la importación

En 1944 el gobierno mexicano dio un paso muy importante en el establecimiento de barreras comerciales cuando introdujo el sistema de controles directos a la importación. El decreto de 1944 autorizaba al ministro de Finanzas a que elaborara una lista de productos para los cuales se requerían licencias de importación. Este decreto emanó de los poderes que se le confirieron al Ejecutivo, como el Acta de Emergencia de Guerra. Después de la guerra, estos poderes no desaparecieron, y al presidente se le concedieron poderes sin límite para controlar las importaciones. La justificación original de este decreto fue el temor al *dumping* y la necesidad de regular las reservas monetarias internacionales.

Como ya se mencionó, durante la guerra se formaron grupos interesados en mantener estos controles. Las cuotas (o cupos) a la importación fueron consideradas como un complemento efectivo

a la protección arancelaria. El gobierno mexicano sintió la presión de estos industriales para que se continuara con el control de las importaciones después de la guerra, y esta forma de protección se constituyó en el principal instrumento del proyecto de sustitución de importaciones.

Los permisos para la importación también fueron utilizados para canalizar la inversión hacia industrias que el gobierno deseaba favorecer. Esto se hacía permitiendo que las empresas de determinada industria pudieran importar la maquinaria y equipo que necesitaran mientras que esos privilegios se les negaban a las empresas de otras industrias.

d) Política hacia la inversión extranjera

Durante la administración de Cárdenas el capital extranjero se mostró temeroso de invertir en México y el gobierno se mostró hostil al capital extranjero. El conflicto se evidenció en 1938 cuando las compañías petroleras y el gobierno mexicano no pudieron ajustar sus diferencias; el resultado de este conflicto fue el bien conocido episodio de la expropiación.

Después, Ávila Camacho dio un viraje de 180 grados con respecto a Cárdenas. Se dieron los pasos necesarios para lograr un acuerdo con las compañías petroleras sobre el tema de las indemnizaciones. En noviembre de 1948 se alcanzó un acuerdo con EUA para sentarse a negociar, lo que llevó a un convenio final en abril del siguiente año. Las negociaciones con el gobierno británico se iniciaron en febrero de 1946 y se consiguió un acuerdo final en septiembre de 1947.

Ávila Camacho también tuvo éxito en pactar acuerdos sobre la deuda pública externa que había estado en *default* por muchos años. La suspensión de pagos venía desde 1914, cuando las condiciones caóticas de entonces hacían imposible que el gobierno cumpliera con sus obligaciones. En 1922 se había alcanzado un acuerdo básico de renegociación de la deuda entre el gobierno mexicano y un comité de bancos acreedores, pero desafortunadamente no se pudo cumplir y el siguiente año México volvió a caer en suspensión de pagos. Después de esto hubo negociaciones esporádicas sin resultados satisfactorios.

Cuando Ávila Camacho asumió la presidencia estaba decidido a generar credibilidad en el extranjero para atraer capital con el cual acelerar el desarrollo económico del país. Dos años después de haber iniciado su mandato presidencial se habían conseguido acuerdos con prácticamente todos los tenedores extranjeros de deuda gubernamental y, para fines prácticos, con estos arreglos se acabó con el problema de la deuda externa.

En materia de inversión extranjera, como en muchas otras áreas de política económica, la administración de Miguel Alemán fue una extensión y amplificación de la de Ávila Camacho. Alemán presentó la cuestión de la inversión extranjera mucho más abiertamente. Fue menos recatado que su predecesor acerca de reconocer públicamente que su gobierno deseaba estimular el flujo de capital extranjero, aunque regulado.

En los meses que siguieron a la toma de posesión de Alemán, se repitieron constantemente las invitaciones al capital estadounidense para participar en la industrialización de México. En julio de 1944, durante la presidencia de Ávila Camacho, se había aprobado una ley de emergencia que autorizaba a la Secretaría de Relaciones Exteriores a que estableciera como requisito la propiedad nacional de por lo menos 51% de cualquier compañía en la que estuviera implicado el interés extranjero. Cuando esta ley expiró al final de la guerra, se aprobó una nueva legislación para incorporar este principio. Sin embargo, en la práctica, el gobierno de Alemán y los que le siguieron estuvieron siempre dispuestos a hacer excepciones a esta regla. En realidad, las excepciones fueron la regla y su cumplimiento la excepción, lo que impidió obtener algún provecho de estas inversiones, como pudo haber sido la transferencia tecnológica, que se podría haber logrado si se hubiera respetado la ley de 1944 y obligado a la IED a asociarse minoritariamente con capital nacional, como lo hace China en la actualidad.

Como mencionamos antes, ésta no fue una buena estrategia. Recientemente, un número creciente de analistas pone en duda los beneficios que aportan las empresas transnacionales que operan sin restricciones al desarrollo económico de los países en desarrollo. Sobre todo, se cuestiona la idea de que la IED es el principal vehículo para lograr la transferencia de tecnología, ya que no existe fundamento teórico o evidencia empírica que la demuestre.

Una de las principales razones que motivan a la IED es evitar la propagación de conocimientos técnicos industriales; así que sería ingenuo pretender que el país anfitrión se beneficiaría de la mera presencia de la misma. Por otra parte, la amplia expansión de las empresas multinacionales se relaciona precisamente con la máxima utilización de su capital de conocimientos (una vez creado, el costo marginal de usarlo en otra planta es cero). El establecimiento de una filial en un país en desarrollo impide que otras empresas asimilen estos intangibles. En teoría, esto podría lograrse a través de licencias, pero las dificultades inherentes en tratar de prever todas las posibilidades de riesgo en la secrecía y plasmarlas en los contratos hace que esta alternativa no sea factible en la mayoría de los casos (Caves, Frankel y Jones, 2002, p. 157).

Además, existe escasa evidencia empírica que muestre la existencia de externalidades positivas atribuibles a la IED en los países receptores. Como lo señala Rodrik (1999, p. 37), “la literatura política de hoy está llena de extravagantes afirmaciones acerca de la existencia de derrames positivos de la IED, pero la evidencia es escasa”. Javorcik (2004) sostiene: “De hecho, las dificultades asociadas con desentrañar los diferentes efectos que intervienen y las limitaciones de los datos han impedido a los investigadores proporcionar evidencias concluyentes de las externalidades positivas derivadas de la inversión extranjera directa”. En lo que respecta a la situación mexicana, Romo-Murillo (2005, p. 25) comenta:

Resulta interesante resaltar que estos estudios encontraron evidencia de derramas utilizando datos de la década de 1970 cuando la economía mexicana estaba aún cerrada y altamente regulada. Análisis más recientes basados en datos a partir de 1985, así como técnicas econométricas más complejas, encuentran evidencia sólo a favor de derramas de acceso a mercado, no de productividad.

En el análisis de estos dos países que se ofrece en la cuarta parte de este libro, de igual manera no se encuentra relación causal alguna de la IED con el crecimiento.

Pero independientemente de los posibles beneficios de la IED, ésta también implica costos para el país receptor (Chang, 2003, cap. 7). Los costos incluyen temas como la “adecuación” de la tec-

nología, los precios de transferencia, las prácticas monopólicas, las restricciones impuestas a las filiales (particularmente con respecto a exportaciones), *crowding out* (efecto desplazamiento) de los inversionistas nacionales en el mercado local de crédito, las restricciones a la investigación y desarrollo, y la habilidad de la IED, una vez instalada, para manipular el régimen de política nacional en su beneficio, por mencionar algunos.

Desarrollos teóricos y empíricos recientes sugieren que el aumento de la productividad a largo plazo puede lograrse de manera más efectiva mediante una estrategia de industrialización con énfasis en la construcción de capacidades gerenciales y tecnológicas locales, utilizando a las empresas transnacionales de manera selectiva, complementaria y estratégica para acelerar ese proceso.

En estudios de países con experiencias exitosas se ha encontrado que los desarrollos en las capacidades tecnológicas locales son fundamentales para lograr un crecimiento sostenido a largo plazo y han planteado dudas acerca de si la inversión de las empresas transnacionales es la mejor manera de promover la industrialización.

Hay un creciente consenso acerca de que el "paquete" que ofrecen las empresas transnacionales (que incluye fondos financieros, tecnología, habilidades directivas y otras capacidades) no parece ser tan atractivo como el de otras alternativas para promover el desarrollo industrial a largo plazo. Concretamente, es preferible adoptar políticas económicas locales orientadas a que las empresas nacionales construyan sus propios "paquetes" usando sus propias habilidades directivas —con alguna ayuda externa si es necesario, pero de diseño nacional—.

Las experiencias de dos casos exitosos de industrialización acelerada, como los de Corea y Taiwán, nos proporcionan información valiosa sobre el papel de las empresas transnacionales en el desarrollo económico. Aunque estos países no han sido hostiles a la tecnología ni al capital extranjeros, claramente siempre han preferido, cuando la situación así lo permite, utilizar tecnología y capital "nacionales", en lugar de depender de las empresas transnacionales, como se verá para el caso de Corea en la tercera parte.

Las más importantes políticas hacia la IED empleadas por Corea y Taiwán fueron las restricciones a la entrada y los límites a

los porcentajes de propiedad extranjera. Se permitió, por ejemplo, la entrada de IED en industrias de suministro de insumos intermedios críticos para el resto de las actividades y de tecnología sofisticada (por ejemplo, la refinación de petróleo) o en industrias de baja tecnología orientadas a la exportación intensivas de mano de obra para generar divisas y puestos de trabajo (textiles, ensamble de productos electrónicos, etc.), pero no en otras como en las industrias de bienes de consumo durables orientadas al mercado interno en las que sólo participaban empresas nacionales. En Corea, hasta finales de la década de 1980, no se permitía la IED en aproximadamente 50% de las industrias, y en alrededor de 20% de las manufactureras. Pero aun cuando se les permitía la entrada a determinadas industrias, se les exigía asociarse con inversionistas locales en empresas mixtas, preferentemente con mayoría nacional; esto era para facilitar la transferencia y la absorción de tecnologías, y habilidades de mercadotecnia, organizativas y de dirección.

También se utilizaron otras medidas políticas para limitar la IED. En primer lugar, se tuvo cuidado en asegurarse de que se adquiriera la tecnología “correcta” en los mejores términos posibles. La tecnología que era traída por la IED se revisaba cuidadosamente para asegurar que no fuera obsoleta y que las subsidiarias locales no pagaran regalías excesivas. En segundo lugar, se tomaron medidas para maximizar los derrames tecnológicos. Se dio preferencia a los inversionistas con mayor disposición a transferir tecnologías, a menos que éstos estuvieran demasiado lejos en términos de las tecnologías de frontera. En tercer lugar, se establecieron estrictos requisitos de contenido local con el fin de maximizar los derrames tecnológicos de la presencia de la IED. También se establecieron objetivos de localización para la IED con el fin de desarrollar zonas atrasadas, siempre que tal localización no limitara la competitividad futura de la industria en el país anfitrión. En el caso de industrias orientadas al mercado interno se aplicaron medidas más estrictas.

Retomando nuestra narrativa del caso mexicano, Ruiz Cortines facilitó la entrada de la inversión extranjera. En su sexenio, el flujo de IED fue más o menos constante, aunque a un ritmo algo menor que el alcanzado en el sexenio de Alemán. Por ejemplo, para finales de 1954 la inversión extranjera alcanzó un total de

6 829 millones de pesos, que significó un incremento de 529 millones con respecto al año anterior. Esta cifra es inferior al promedio del sexenio alemánista en aproximadamente 60 millones de pesos (corrientes), pero superior en 67 millones al incremento registrado en 1952, último año del gobierno de Alemán. México siguió el patrón de desarrollo latinoamericano de la época. Se buscaba alcanzar la independencia económica y la construcción de un patrón de desarrollo nacionalista. Este patrón debía basarse en la explotación del sistema tradicional de flujos de recursos y comercio, y canalizar los excedentes de estos sectores mediante la intervención estatal hacia el sector industrial de sustitución de importaciones. Este proceso bien conocido de sobrevaluación cambiaria y sustitución de importaciones mediante el uso de controles de divisas, de importaciones, de formación de los términos de intercambio a favor del sector industrial, etc., floreció plenamente en la mayor parte del mundo subdesarrollado durante el periodo de 1950 a 1980. En la mayor parte de América Latina el proceso había comenzado antes, en la década de 1930, pues parte del mundo en desarrollo que para entonces ya había conseguido su independencia política se vio luego sujeto a las ondas de choque internacionales de la gran depresión.

Sin embargo, en el caso de México existe una diferencia importante que debe hacerse notar y que es, en parte, responsable de su desarrollo relativamente superior. Mientras que la mayoría de los países de la región respondieron a la crisis de la gran depresión de la década de 1930 con una política de industrialización sustitutiva de importaciones (en ocasiones muy por encima de la capacidad y de la dotación de calificación), México se desvió de ese patrón y puso bastante atención a la agricultura.

La industrialización durante el "desarrollo estabilizador" (1958-1970)

Durante la presidencia de Adolfo López Mateos (1958-1964) se inició el periodo de desarrollo estabilizador, el cual estuvo basado en la estabilidad de precios y del tipo de cambio como medio para fomentar el crecimiento de la economía. Durante su administración

se crearon organismos como el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), en 1960; la Unión Nacional de Productores de Azúcar (Unpasa), también en 1960, y la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) en 1961. En el terreno productivo se impulsó fuertemente la producción de bienes intermedios y se comenzó a fomentar la producción de bienes de capital. También se estimuló la inversión privada a través de mayores estímulos fiscales.

En la administración de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) se continuó con la política del desarrollo estabilizador y sus objetivos. Promovió la diversificación industrial mediante el impulso a la producción de bienes de consumo duradero, intermedios y de capital. Las ramas industriales que más impulso recibieron fueron la petroquímica y la automotriz, las cuales tuvieron gran auge durante su sexenio. Su administración siguió fomentando la inversión extranjera, fundamentalmente en el sector industrial, y se continuó con la política protecciónista a la industria mediante subsidios, exenciones de impuestos y barreras al comercio.

Durante el periodo 1958-1970, el entorno internacional se caracterizó por un fuerte crecimiento y estabilidad en las economías desarrolladas. En México el crecimiento del producto interno bruto se apoyó en un mercado interno protegido por barreras arancelarias y no arancelarias, así como por subsidios.

Los indicadores sobre el comportamiento de la economía mexicana muestran un fuerte crecimiento del producto, que pasó de un promedio anual de 5.92%, de 1950 a 1960, a 6.8% en el periodo 1960-1970. Hubo una notable estabilidad de precios, ya que el promedio de la inflación anual para esos mismos periodos se redujo de 7.3% a 3.5%. Sin embargo, también hubo un desequilibrio exterior creciente, ya que el déficit en cuenta corriente se multiplicó 1.9 veces, al pasar de 8 797 millones de pesos en 1960 a 16 438 millones en 1970 (pesos de 1993; cuadros 3.3a y 3.3b). Cabe destacar el notable desempeño del sector industrial y en especial el del manufacturero, que de 1950 a 1960 crecieron en un promedio anual de 5.3%, y en 7.8% de 1960 a 1970 (cuadro 3.4).

La política económica se fundamentó en la estabilidad macroeconómica y en el tipo de cambio, que permaneció fijo en 12.50 pesos por dólar durante 22 años, lo que permitió una fuerte sobre-

CUADRO 3.3a México: PIB a precios cuenta corriente, 1940-1970
(millones de pesos constantes de 1993)

Año	PIB	Precios (1970 = 100)	Cuenta corriente
1940	69 905.00	12	978.67
1950	124 742.00	34	3 991.74
1960	225 569.50	70.8	-8 797.21
1970	444 271.40	100	-16 438.04

Fuente: Periodo 1940-1950: Villarreal (1997); periodo 1950-1970: INEGI (1999).

CUADRO 3.3b Tasa de crecimiento promedio anual, 1950-1970
(porcentaje)

Periodo	PIB	Precios
1950-1960	5.92	7.33
1960-1970	6.78	3.45

Fuente: INEGI (1999).

valuación real del peso. La política fiscal actuó para aumentar el ahorro y la inversión privada a través de subsidios y bajas tarifas de bienes y servicios públicos, así como mediante bajas tasas de interés. Este mecanismo provocó que el gobierno tuviera que recurrir al endeudamiento interno y externo para financiar su déficit. Como se observa en el cuadro 3.5, durante la década de 1950 y los primeros años de la de 1960 los déficits aumentaron, pero se mantuvieron en niveles manejables, sin imponer fuertes presiones inflacionarias.

Durante el llamado desarrollo estabilizador se ahorraba casi 18.7% del ingreso nacional, que, aunque en forma decreciente, era suficiente para financiar el crecimiento del PIB (6% a 7% anual real). Un rasgo importante de la evolución de México hacia una economía moderna es que en 1960, por primera vez en la historia, la mitad de la población se localizó en zonas urbanas, lo que es muestra fiel del intenso proceso de modernización del país y de la

CUADRO 3.4 México: PIB por sectores de actividad, 1940-1970
(tasas de crecimiento promedio anual, porcentaje)

Periodo	Agricultura	Minería	Manufactura	Construcción	Electricidad	Comercio	Transportes	Otros servicios
1940-1950	5.52	3.26	6.68	9.40	5.47	4.93	8.12	5.72
1950-1960	1.81	-8.34	5.32	8.67	1.54	3.52	12.81	10.99
1960-1970	3.17	5.11	7.84	7.99	12.73	6.95	5.99	6.46

Fuente: Cuadro 2.3, con datos de Maddison (2007).

[76]

CUADRO 3.5 PIB, ingresos y egresos del sector público, cantidad de dinero (M1) y precios, 1940-1970
(millones de pesos)

Año	PIB*	PIB	Ingresos efectivos	Egresos ejercidos	Balance del gobierno	Balance / PIB	M1**	Precios (1970 = 100)
1940	69 905.00	8 249.00	577.00	632.00	-55.00	-0.70%	1 060.00	12.00
1950	124 742.00	42 163.00	3 641.00	3 463.00	178.00	0.40%	5 989.00	34.00
1960	225 569.50	159 703.20	19 458.00	20 150.00	-692.00	-2.70%	16 889.00	70.80
1970	444 271.40	444 271.40	109 064.00	109 261.00	-197.00	-3.80%	49 013.00	100.00

* Precios de 1970.

** M1 es la suma de: a) billetes y monedas en poder del público; b) cuentas de cheques en moneda nacional en bancos del país, y c) cuentas de cheques en moneda extranjera en bancos del país.

Fuente: Nacional Financiera (1990).

alta movilidad social, que originaron importantes flujos migratorios de las zonas rurales a las industriales y de servicios. Debe destacarse que durante la década de 1960 el crecimiento de la población alcanzó un promedio anual de 3.23%. Por otra parte, las inversiones pública y privada, nacional y extranjera, permitieron consolidar un aparato productivo apoyado principalmente en el sector manufacturero, en especial el dedicado a la producción de bienes de consumo duradero.

A principios de la década de 1970, Roger D. Hansen escribió lo siguiente sobre el milagro mexicano y su sector industrial:

La respuesta del sector privado a los incentivos gubernamentales ha dado por resultado un considerable crecimiento de la industria mexicana. La producción industrial ahora representa aproximadamente el 37% del producto nacional agregado; en la actualidad el sector industrial ocupa más de una quinta parte de la fuerza de trabajo, con un aumento de 58% con respecto a la cifra correspondiente de 1940; tan sólo la producción manufacturera representa más del 26% del producto nacional total, emplea más del 16% de la fuerza de trabajo y es el sector de más rápido crecimiento en la economía mexicana. El crecimiento del sector industrial se refleja en las modificaciones que presenta la estructura de las importaciones mexicanas. En 1940 los bienes de consumo constituyán el 23% del total de las mercancías importadas; a fines de la década de 1960 esa proporción se había reducido al 15%, en tanto que las importaciones de bienes de capital se elevaron del 35% al 46% del total.

La política de desarrollo industrial de México y las cada vez mayores dimensiones del mercado de consumo mexicano han traído a los inversionistas, tanto estadounidenses como mexicanos; entre 1950 y 1959, más de las dos terceras partes del total de la inversión directa norteamericana en México se canalizaron hacia las actividades manufactureras. En 1950, menos de un tercio de la inversión directa estadounidense en México se destinó al sector manufacturero; en 1959 esa proporción llegó al 47%. Para toda Latinoamérica, la cifra correspondiente fue de 17%. Durante esos años, la inversión directa norteamericana en las manufacturas se elevó de 133 a 355 millones de dólares, el doble de la tasa con que se incrementó en toda América Latina.

Esta tendencia, que la inversión directa privada de Estados Unidos ha mantenido en México, se ha sostenido durante la séptima década; para 1967, la inversión privada estadounidense en el sector manufacturero mexicano había llegado a los 890 millones de dólares, más del doble de 1959, y los dos tercios de toda la inversión directa norteamericana en México se hallaba en el sector manufacturero. Se ha estimado que, durante los primeros años de la séptima década, las empresas controladas por capital estadounidense contribuían aproximadamente en un sexto al total de la producción manufacturera mexicana. (Hansen, 1976, pp. 78-79)

Más adelante, el mismo autor señala:

En la séptima década se notó una importante tendencia económica que sugiere que el tamaño del mercado interno para los artículos de consumo está creciendo con mayor rapidez ahora que en cualquier otro periodo de la historia mexicana reciente. En los últimos diez años los salarios pagados a gran parte de la mano de obra industrial de México han ido aumentando a tasas que están muy por arriba del índice mexicano del costo de la vida; aunque los salarios reales pueden no ser paralelos al aumento de la productividad, ha aumentado claramente el poder adquisitivo real de los trabajadores del sector industrial quizá en 2% o 3% al año. (Hansen, 1976, p. 282)

En 1974, Gustav Ranis, comentando la estrategia mexicana de industrialización, señaló que una cuestión crítica de la estrategia de crecimiento es la siguiente:

Se enfoca por lo general hacia lo que sucede en la etapa primaria de sustitución de importaciones, cuando la tarea relativamente "fácil" de reemplazar las importaciones de bienes de consumo ha sido concluida, y la economía debe decidirse por una de dos trayectorias alternativas: continuar con la sustitución de importaciones, ahora en el área de bienes intermedios y de capital, ambas áreas más intensivas en tecnología y de capital (esto es, de pasar de la etapa secundaria de importaciones); o desplazarse hacia una fase de crecimiento orientada a las exportaciones competitivas, una vez que el espíritu empresarial ha tenido la oportunidad suficiente de madurar. En el primer

caso, el sector agrícola orientado a las exportaciones debe continuar proporcionando los medios para el programa de industrialización, ahora más costoso e intensivo en capital. En el segundo caso, el sector exportador industrial, creciente e intensivo en mano de obra es llamado cada vez más a participar, en forma paralela a un crecimiento más equilibrado. (Ranis, 1974, p. 24)

En realidad, la evolución de la economía mexicana de 1940 a 1970 se caracterizó por un progresivo deterioro absoluto, aunque no con respecto al PIB manufacturero (Casar *et al.*, 1990, pp. 10-11), de la capacidad de su aparato productivo para generar un monto de exportaciones suficiente y poder financiar las importaciones requeridas por el crecimiento económico. En gran parte, esto fue a causa de la ausencia de una política del Estado de pedir cuentas a los empresarios sobre los resultados de la protección recibida y de una política deliberada de sobrevaluación del peso.

El "modelo" de industrialización seguido se basó originalmente en la premisa de que el déficit comercial industrial con el exterior, que generaría en sus inicios el proceso de crecimiento, sería financiado por el superávit comercial externo obtenido por actividades productivas tradicionales, especialmente por el sector agropecuario, hasta que, una vez superada su infancia, el sector industrial fuera capaz de generar por sí mismo las exportaciones necesarias para financiar su rápido crecimiento. Sin embargo, las modalidades que adoptó el desarrollo industrial determinaron que el desequilibrio comercial externo de la fase "inicial" se perpetuara en el tiempo y no mostrara una tendencia clara a reducirse, básicamente por mantener el tipo de cambio real sobrevaluado y por carecer de una estrategia inteligente de planificación del progreso. Se debieron haber escogido unos cuantos sectores y grupos empresariales que, mediante apoyos fiscales y financieros del Estado, lograran niveles de competitividad internacional, y con ello construir una fuerte plataforma exportadora, como ocurrió en Corea y en otros países asiáticos.

Estas modalidades del desarrollo industrial son conocidas; las más relevantes para la comprensión del desequilibrio estructural con el exterior se resumen enseguida.

1. El énfasis en tratar de producir localmente aquellos bienes que se estuviera importando, en la cuantía suficiente para que fuera rentable producirlos nacionalmente al amparo de la protección estatal, sin tomar en cuenta la intensidad de capital de la industria correspondiente y las interrelaciones que guardan esos bienes con sectores formados por otras industrias de la economía que los utilizan como insumos. Esta última omisión limitó de manera decisiva las posibilidades de exportación de dichos sectores, ya que tuvieron que pagar por ellos un precio más elevado que el internacional.
2. La concentración del proceso de sustitución de importaciones en la producción de bienes de consumo duradero, intensivos en capital y en insumos importados, particularmente en la década de 1970, aumentó la cantidad de importaciones requeridas por unidad de producción industrial.
3. La ausencia de una política para lograr eficiencia productiva y de promoción de exportaciones provocó baja rentabilidad relativa de la producción dirigida hacia el mercado externo, la cual se explica por una política deliberada de sobrevaluación del peso que buscaba subsidiar importaciones de bienes “necesarios” y moderar la inflación, y por la ausencia de una estrategia que aumentara la rentabilidad de las empresas exportadoras mediante apoyos gubernamentales.

Las perspectivas del modelo de desarrollo se empezaron a ver ensombrecidas por la escasez de divisas para financiar la industrialización al haber mantenido la paridad cambiaria inalterada desde abril de 1954 hasta el 31 de agosto de 1976. México tenía una industria deficitaria que requería ser financiada mediante superávits de otros sectores y con endeudamiento externo. Las fuentes principales de financiamiento durante esa época fueron los superávits agropecuarios, del turismo y, en menor medida, del endeudamiento externo.

**SIETE ELEMENTOS CONSTITUTIVOS
DEL MILAGRO MEXICANO**

La inversión

La inversión total en México creció a un promedio anual de 8.97% durante el periodo 1940-1970, la pública a 7.65% y la privada a 9.8%. La inversión total pasó de 10.4% del PIB durante la administración de Ávila Camacho a 17.8% durante la administración de Díaz Ordaz. La inversión pública con respecto al PIB se mantuvo relativamente estable durante esos años, y la participación del sector privado se incrementó en más del doble (cuadro 3.6).

De 1940 a 1960 por lo menos la mitad de la inversión del sector público se destinó a obras de infraestructura para el desarrollo de zonas rurales, comunicaciones y transportes (cuadro 3.7).

La mayor parte de los recursos invertidos en el sector agrícola se canalizaron a la construcción de extensas redes de irrigación; como resultado, la superficie irrigada mediante sistemas hidráulicos se elevó a una tasa de 10.5% anual de 1940 a 1960. En 1946,

**CUADRO 3.6 Relación de la inversión con el PIB, 1940-1970
(promedios del sexenio, porcentaje)**

Sexenio	Inversión total / PIB	Inversión pública / PIB	Inversión privada / PIB
Manuel Ávila Camacho (1940-1946)	10.4	5.2	5.3
Miguel Alemán Valdés (1946-1952)	13.3	6.4	6.9
Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958)	14.7	5.1	9.6
Adolfo López Mateos (1958-1964)	15.7	5.3	10.4
Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970)	17.8	6.2	11.6

Fuente: INEGI (1989).

CUADRO 3.7 Destino de la inversión pública, 1940-1970
(promedios del sexenio, porcentaje)

Sexenio	Fomento agropecuario	Fomento industrial	Comunicaciones y transportes	Beneficio social	Otros*
Manuel Ávila Camacho (1940-1946)	18.8	10.9	68.4	0.0	2.0
Miguel Alemán Valdés (1946-1952)	20.2	22.0	42.9	13.6	1.3
Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958)	14.3	33.9	34.9	13.8	3.1
Adolfo López Mateos (1958-1964)	10.4	38.2	26.4	22.4	2.7
Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970)	10.5	41.1	22.1	24.3	1.9

* Incluye: *a)* administración y defensa, *b)* comercio y turismo, y *c)* convenios de coordinación.

Fuente: INEGI (1989).

21.5% del valor total de la producción provenía de tierras de riego; para 1970 esta cifra era de 31.4%. Tan sólo de 1940 a 1960 se multiplicaron por 8.2 las tierras de cultivo irrigadas, y de 1940 a 1970 por 10.2. Las inversiones gubernamentales destinadas al sistema de caminos de las regiones rurales de México, junto con las inversiones públicas en irrigación y roturación de tierras, revolucionaron la agricultura mexicana, con un consecuente incremento de la producción y exportación agropecuarias. Las exportaciones agropecuarias crecieron a una tasa de 3.8% anualmente de 1940 a 1970.

A partir de la administración de López Mateos, la inversión pública para el fomento agropecuario fue perdiendo importancia relativa. En contraste, la inversión pública destinada al fomento industrial fue creciendo. De un promedio de 11% del total destinado a estos fines durante la administración de Ávila Camacho, subió a 41.1% durante la administración de Díaz Ordaz. En el transcurso de la década de 1940 y los primeros años de la de 1950, Nacional Financiera dedicó la mayoría de sus financiamientos a largo plazo a las industrias básicas destinadas a la sustitución de

importaciones, incluyendo fierro, acero y petróleo; con frecuencia estas inversiones se realizaron para "romper cuellos de botella" (Hansen, 1976, p. 63).³

También desde 1940, grandes proporciones de la inversión pública se destinaron a los renglones de energía eléctrica y petróleo, lo que dio como resultado tasas anuales promedio de crecimiento de 8% de 1940 a 1970 en la capacidad de generar energía eléctrica, y de 4.2% en la producción de gas y petróleo.

De 1940 a 1960 la prioridad de la inversión pública fue la de mejorar las comunicaciones y los transportes (cuadro 3.7). En 1940 había 4 781 kilómetros de carreteras pavimentadas, en tanto que para 1970 se tenían 41 947, es decir, 8.8 veces más que en 1940, lo que representa una tasa de crecimiento promedio anual de 7.2% durante el periodo. Las inversiones en ferrocarriles no estuvieron orientadas a la construcción de nuevas líneas, sino a equipar a las existentes y mejorar el mantenimiento. Los kilómetros de vías en 1970 eran tan sólo 1.06 veces más que en 1940, en tanto que las toneladas transportadas se habían incrementado en 3.1 veces (cuadro 3.8). Mediante grandes inversiones de capital en el sistema ferroviario se resolvió el "cuello de botella" del transporte interno surgido a consecuencia del auge económico del país.

De 1940 en adelante continuó la tendencia establecida durante la administración de Cárdenas de fomentar el desarrollo de empresas estatales. En 1970 había alrededor de 400 empresas que pertenecían al sector público o que eran una mezcla de ambos sectores, público y privado (Hansen, 1976, p. 61). En 1940 la mitad de la inversión pública se realizaba en empresas públicas, principalmente en Pemex, ferrocarriles y energía eléctrica (Hansen, 1976, p. 61);⁴ para 1967 la proporción era de 63.7% (cuadro 3.9).

De 1939 a 1960 el sector público financió más de las tres cuartas partes de sus programas de inversión con sus propios ahorros,

³ Las inversiones del sector público presentan la modalidad de ser "rompedoras de cuellos de botella" en la etapa siguiente a 1940, tendencia que se acentuó durante la administración de Ruiz Cortines (1952-1958).

⁴ El gobierno poseía también plantas de acero y de fertilizantes, fábricas de equipo ferroviario y varios bancos; adicionalmente, la proporción de su propiedad también era importante en la petroquímica, la aviación, la cinematografía, el papel de periódico y la explotación minera.

CUADRO 3.8 Desempeño de los ferrocarriles,
1940-1970

Año	Longitud (km)	Toneladas transportadas
1940	22 980	15 023 154
1950	23 332	22 907 034
1960	23 369	34 359 000
1970	24 468	46 784 000

Fuente: INEGI, *Estadísticas históricas de México*.

CUADRO 3.9 Inversión pública, 1940-1967
(porcentaje)

Año	Gubernamental	Empresas públicas
1940	50.7	49.3
1950	42.0	58.0
1960	33.2	66.8
1967	36.3	63.7

Fuente: Villarreal (1997, p. 78).

esto es, con el ingreso gubernamental neto, deducidos los gastos de cuenta corriente, y el superávit de las empresas y organismos estatales descentralizados (cuadro 3.10). De 1939 a 1950 el endeudamiento interno cubrió gran parte del déficit (33% de la inversión pública), ya que en ese periodo prácticamente no había acceso al crédito internacional. En la siguiente década, el gobierno mexicano prácticamente no incurrió en déficits fiscales, por lo que la necesidad de financiamiento fue mínima. Para la década de 1960 el gobierno mexicano había recuperado plenamente la capacidad de contraer créditos internacionales y empezó a acudir cada vez más a los préstamos extranjeros (Hansen, 1976, p. 63). La capacidad del sector público para financiar sus programas de inversión mediante sus propios ahorros descendió de un máximo de 93% en la década de 1950, a 61.1% en la década de 1960 (cuadro 3.10).

CUADRO 3.10 Financiamiento de la inversión pública, 1939-1970
(porcentaje)

Periodo	Ahorros del sector público
1939-1950	77.0
1951-1960	93.2
1961-1970	61.1

Fuentes: Hansen (1976, p. 63); Nacional Financiera (1981).

Gracias a la capacidad del sector público para financiar una porción considerable de sus inversiones por medio de sus propios ahorros, junto con un gasto público relativamente modesto, la deuda pública de México se mantuvo en niveles muy moderados. "Una de las modalidades más notables del comportamiento del sector público mexicano en las décadas recientes es lo mucho que ha hecho con muy poco" (Hansen, 1976, p. 66). De 1940 a 1964 el sector público nunca absorbió más de 12% del PIB⁵ (cuadro 3.11).

En este mismo sentido, Víctor Urquidi mencionó que "el que México haya podido hasta ahora lograr su desarrollo con una inversión bruta que no ha pasado del 17 o el 18% del producto bruto sólo se explica por la muy elevada productividad del capital" (Urquidi, 1970, p. 10).

Durante las administraciones de Ávila Camacho, Miguel Alemán y Ruiz Cortines, hubo cierta inestabilidad en las finanzas públicas. En estos tres sexenios se presentaron déficits fiscales, pero de magnitud menor, que se revirtieron en los años siguientes al darse superávits fiscales. Durante todo este periodo no se tuvieron déficits fiscales permanentes. Después de la devaluación de 1954, los gastos públicos comenzaron a corresponder con los ingresos, y los déficits prácticamente desaparecieron (gráfica 3.1).

En el periodo de López Mateos hubo una gran actividad sindical y social, lo cual derivó en que la inversión pública en los

⁵ Hansen (1976) señaló que de 1940 a 1960 el sector público en ningún momento absorbió más de 13% del PNB; durante la mayor parte del periodo esa cifra fue menor a 11%. Sin embargo, el gobierno logró ahorrar aproximadamente 40% de ese ingreso para destinarlo a inversiones públicas.

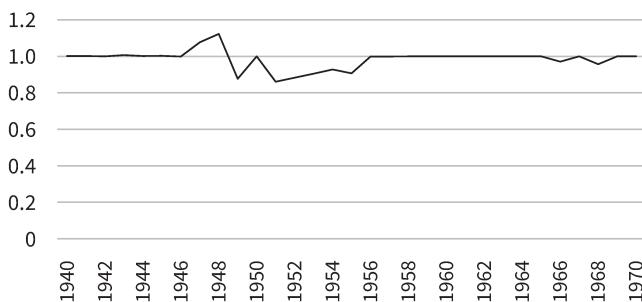
gastos gubernamentales disminuyera para atender las crecientes demandas sociales. Esta tendencia se acentuó aún más durante la administración de Díaz Ordaz, cuando la inversión pública llegó a niveles inferiores a 50% del gasto público (gráfica 3.2).

CUADRO 3.11 Proporción de gasto e ingreso públicos con respecto al PIB, 1940-1970 (promedios del sexenio, porcentaje)

Sexenio	Egresos / PIB	Ingresos / PIB	Déficit / PIB
Manuel Ávila Camacho (1940-1946)	7.6	7.2	0.3
Miguel Alemán Valdés (1946-1952)	8.5	8.5	0.0
Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958)	10.0	9.8	0.2
Adolfo López Mateos (1958-1964)	10.9	10.9	0.1
Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970)	22.1	22.2	-0.1

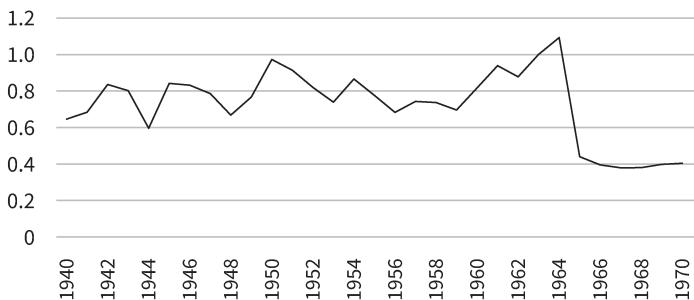
Fuente: INEGI, *Estadísticas históricas de México*.

GRÁFICA 3.1 Egresos/ingresos públicos, 1940-1970



Fuente: INEGI, *Estadísticas históricas de México*.

GRÁFICA 3.2 Proporción de inversión pública a egresos gubernamentales ejercidos, 1940-1970



Fuente: INEGI, *Estadísticas históricas de México*.

La industria

El proceso de expansión económica del país fue encabezado por su crecimiento industrial, el cual se conformó de dos oleadas de sustitución de importaciones. Estas oleadas sumaron nuevas actividades industriales a las que se habían desarrollado durante el porfiriato y las primeras décadas del siglo XX, y en conjunto conformaron la estructura de la industria mexicana de la década de 1970 (Casar *et al.*, 1990, p. 10).

La primera de estas grandes oleadas de sustitución de importaciones fue resultado de un conjunto de inversiones realizadas a mediados de la década de 1950 en un grupo de industrias básicas: siderurgia, productos metálicos, papel, hule, maquinaria y aparatos eléctricos, y equipo de transporte (sobre todo ferroviario). En todas estas ramas se observan, a lo largo de la década, reducciones importantes en el coeficiente de importación a demanda interna, a pesar de que en todos los casos la demanda interna por sus productos creció a tasas muy superiores a la media del sector industrial, a excepción de la industria del papel (Casar *et al.*, 1990, p. 10). En 1958 la participación de las importaciones de bienes de consumo manufacturados en la oferta total de este tipo de bienes

era menor a 6% (cuadro 3.12). Otro indicador del avance del proceso de sustitución de bienes de consumo fue el comportamiento de las importaciones manufactureras. En 1939 las importaciones de bienes de capital representaban 50% del total de las importaciones, mientras que las de bienes de consumo e intermedios, una cuarta parte cada una. Para 1958 las importaciones de bienes de consumo representaban ya menos de 9% del total de productos manufacturados importados, en tanto que las importaciones de bienes intermedios y de capital se elevaban a 32% y 59%, respectivamente (cuadro 3.13).

También la evolución de la composición del valor agregado manufacturero indicaba el grado en que se había completado la sustitución de bienes de consumo importados por producción nacional. El valor agregado de los bienes de consumo manufacture-

CUADRO 3.12 Índice de sustitución de importaciones, 1939-1969
(importaciones / oferta total)

	1939	1950	1958	1969
Bienes de consumo	22.22	6.90	5.72	4.8
bienes intermedios	55.91	41.55	40.35	22.31
bienes de capital	90.29	73.57	68.64	49.61
<i>Total de manufacturas</i>	48.56	31.12	31.14	22.58

Fuente: Villarreal (1997, pp. 71 y 82).

CUADRO 3.13 Estructura de las importaciones manufactureras, 1939-1969
(porcentaje)

	1939	1950	1958	1969
Bienes de consumo	23.0	11.6	8.9	9.0
Bienes intermedios	25.3	31.3	32.4	29.2
Bienes de capital	51.7	57.1	58.7	61.8
<i>Total de manufacturas</i>	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Villarreal (1997, pp. 74 y 84).

ro en el total del sector manufacturero pasó de 75.9% en 1939 a 66.2% en 1958, lo que indica la reducción relativa de este tipo de bienes y la producción creciente de bienes intermedios y de capital (cuadro 3.14).

CUADRO 3.14 Estructura del valor agregado manufacturero, 1939-1969
(porcentaje)

	1939	1950	1958	1969
Bienes de consumo	75.9	70.8	66.2	52.0
Bienes intermedios	18.9	19.9	21.7	29.6
Bienes de capital	5.2	9.3	12.1	18.3
<i>Total de manufacturas</i>	100.0	100.0	100.0	100.0

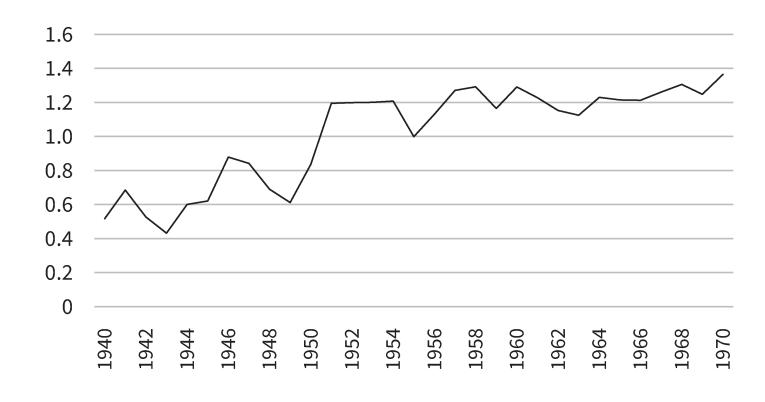
Fuente: Villarreal (1997, pp. 74 y 84).

La inversión pública en obras de infraestructura desempeñó un papel importante en la promoción del crecimiento en esta primera etapa de industrialización. El periodo 1950-1958 estuvo caracterizado por una fuerte inestabilidad en el sector externo con déficits y superávits en cuenta corriente (gráfica 3.3), acompañada de frecuentes devaluaciones y procesos inflacionarios. El índice de precios al consumidor se elevó a una tasa promedio anual de 9.7% de 1949 a 1958. El precio del dólar en pesos se incrementó en este periodo a razón de 4.7% anual.

La segunda oleada de industrialización tuvo lugar en el periodo 1958-1970; en ella, la economía mexicana profundizó el proceso de sustitución de importaciones. Durante este periodo la inflación en México fue de 3.6%, 1.2 puntos porcentuales mayor que la de EUA. No hubo devaluación y la tasa de crecimiento fue de 3.2%. Este periodo económico de México fue bautizado por Antonio Ortiz Mena como "el desarrollo estabilizador" (Ortiz, 1998, p. 9).⁶

⁶ Adicionalmente, Ortiz señala que a la estabilidad macroeconómica se le otorgó una mayor importancia que en los gobiernos anteriores, no como un fin en sí mismo sino como una condición indispensable para lograr un desarrollo económico y social sostenido.

GRÁFICA 3.3 Cuenta corriente, 1940-1970
(egresos / ingresos)



Fuente: INEGI, *Estadísticas históricas de México*.

Durante esta segunda oleada de industrialización avanzó la sustitución de bienes intermedios y de capital extranjeros por bienes nacionales. Mientras que el índice de sustitución de importaciones para bienes de consumo permaneció prácticamente constante, para los bienes intermedios y de capital disminuyó en casi 20 puntos. En 1958 el índice de importaciones a oferta total para los bienes intermedios era de 40.35%, y para bienes de capital, de 68.6%; para 1969 eran de 22.3% y 49.6%, respectivamente (cuadro 3.12). Por otra parte, el crecimiento de los bienes intermedios y de capital en la estructura del valor agregado manufacturero indicaba asimismo el grado de profundización de este proceso. Mientras que en 1958 estos bienes representaban un poco más de la tercera parte del valor agregado total del sector manufacturero, en 1969 llegaron a casi 50% (cuadro 3.14).

El gran auge de la inversión que se observa a partir de 1962 en las industrias química, del hule, maquinaria eléctrica, maquinaria no eléctrica y en la industria automotriz, conduce a una reducción sustancial de la participación de las importaciones en la satisfacción de la demanda interna por productos de estas industrias, a pesar de

nueva cuenta, de que son precisamente estas industrias las que mayores ritmos de expansión de la demanda experimentan. (Casar *et al.*, 1990, p. 10)

Para el periodo 1940-1970 el índice de producción industrial se multiplicó por 11, en tanto que la población lo hizo por 2.45. Durante el proceso de sustitución de importaciones (1940-1970), la producción manufacturera mexicana creció a una tasa promedio de 7.9% y se multiplicó por 10. En el mismo lapso, la parte de la demanda interna de manufacturas satisfecha con importaciones se redujo de 48.56% en 1939 a poco más de 22% en 1969.

De 1940 a 1970 las exportaciones no petroleras crecieron a una tasa promedio anual de 1.6%, en tanto que las manufactureras a 7.3%. En 1940 las exportaciones de manufacturas representaban 6% de las exportaciones no petroleras, mientras que en 1970 representaban 35% (Casar *et al.*, 1990, p. 11).

Política comercial y otros estímulos para orientar la inversión hacia la industria

Durante la administración de Manuel Ávila Camacho, la protección se dio en forma espontánea como consecuencia de la segunda Guerra Mundial. Terminado el conflicto, Miguel Alemán otorgó protección a prácticamente todas las industrias existentes y a todas las nuevas que aparecieron en México. Para ello armó un aparato proteccionista basado en aranceles a la importación. En 1947 comenzaron a sustituirse los aranceles específicos por *ad valorem* y se introdujo el concepto de "precio oficial" para evitar la subfacturación (Villarreal, 1997, p. 76).

Más tarde, en el sexenio de Ruiz Cortines, el aparato alemanista fue modificado en forma importante: en 1956 aumentó el impuesto *ad valorem* en 5.6% para un conjunto de fracciones que representaban 75% de las importaciones. También durante el sexenio de López Mateos hubo modificaciones, pero de menor importancia: primero, en 1961 más de 600 fracciones arancelarias fueron revisadas con el objeto de limitar las importaciones de acuerdo con las condiciones internas y de acuerdo con la situación de la balanza

de pagos; y después, en 1962, se añadió una sobretasa de 10% a un grupo de bienes bajo el argumento de que estos recursos serían usados para subsidiar las exportaciones (Villarreal, 1997, p. 86).

El sistema de permisos de importación se utilizó inicialmente en la década de 1940 con un doble objetivo: asegurar materias primas básicas necesarias para incrementar el ritmo de la industrialización, así como conservar las escasas divisas para la importación de artículos que no fueran de lujo. En 1946 sólo 10% de las importaciones estaban sujetas a permiso (Villarreal, 1997, p. 76). En 1947 se creó el Comité Nacional para el Control de Importaciones, con lo que el sistema de licencias comenzó a cobrar importancia (Villarreal, 1997, p. 76). Para 1956, de las importaciones totales 25% requerían permisos previos, y 68% en 1970. En ese último año, de las 14 000 fracciones arancelarias que existían, de 65% a 70% requería permiso (Villarreal, 1997, p. 86). Con este sistema de permisos, la simple posibilidad de realizar una producción nacional era considerada, por lo general, como razón suficiente para suspender la importación de productos competidores.

Además de las políticas comerciales, se implementaron otras medidas para estimular la inversión privada en la industria. A partir de 1941 se concedieron exenciones del pago de los principales impuestos, por períodos que variaban de 5 a 10 años, a las empresas consideradas como “nuevas y necesarias” para el desarrollo industrial de México. También existía la “Regla XIV”,⁷ que era un programa para reducir los gravámenes para la importación de bienes de capital. Bajo este programa se amparó 90% de las importaciones de bienes de capital (Villarreal, 1997, p. 87). Además, el tope a las tasas nominales de interés fue un aliciente adicional para los empresarios mexicanos; como resultado de esta última política, durante los años inflacionarios de finales de la década de 1940 y principios de la de 1950, el costo de los créditos llegó a ser negativo.

Otra forma de protección a los inversionistas nacionales fue el programa de “mexicanización”. Durante las administraciones de Ruiz Cortines y de López Mateos el sector privado presionó al gobierno a través de la Confederación de Cámaras Industriales

⁷ La Regla XIV de la Tarifa General de Importación permitía adquirir libres de aranceles las importaciones de maquinaria y equipo.

(Concamin) y de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra) para impedir o frenar la inversión extranjera en áreas productivas donde ya estuvieran operando los empresarios nacionales con base en las leyes de "mexicanización". Mediante estas leyes también se impedía la entrada de la inversión extranjera en determinados sectores estratégicos, los cuales quedaban reservados para el Estado.⁸ Estas medidas debieron haber sido ampliadas por el gobierno y se debió plantear una estrategia explícita para escoger y crear ganadores industriales de clase mundial, como sucedió primero en Japón y luego en Corea y Taiwán, y más recientemente en China.

Crédito

Durante el periodo 1940-1970 se desarrolló un intrincado sistema de controles selectivos del crédito, destinado específicamente a reducir al mínimo los efectos inflacionarios del financiamiento deficitario del sector público y para impulsar el crecimiento en determinados sectores de la economía. Por medio de las regulaciones sobre la reserva legal y la distribución de la cartera, el sistema bancario privado se vio obligado a adquirir proporciones crecientes de los principales valores del gobierno y otras clases de títulos públicos.

Además de reducir al mínimo los efectos inflacionarios del financiamiento deficitario, los controles selectivos del crédito sirvieron para regular la composición de la cartera de las instituciones financieras privadas, así como para favorecer las inversiones en la agricultura y la industria. El resultado fue que en esos sectores muchas medianas y pequeñas empresas lograron acceso al crédito en cantidades mayores y a tasas de interés más bajas que las que hubieran prevalecido en ausencia de esos controles.

En este rubro el gobierno mexicano actuó adecuadamente al canalizar recursos hacia industrias intensivas en capital, de maduración de muy largo plazo, y con una rentabilidad social mucho

⁸ Para una descripción de las principales medidas de "mexicanización", véase Izquierdo (1995).

mayor que la privada, como efectivamente sucedió. Estas medidas fueron utilizadas también con mucho éxito por los países del este de Asia.

Inversión extranjera

A pesar de que la IED en México enfrentaba oposición política interna, fue aceptada en el nuevo esquema de crecimiento como consecuencia de la escasez de divisas. El debilitamiento del sector agropecuario a partir de 1958, como eje del sector exportador, obligó a recurrir a otras formas de financiamiento de las importaciones, e incluso a limitarlas para evitar un colapso del tipo de cambio. Por ello, la IED y la utilización del crédito externo, que realmente había vuelto a estar disponible a partir de la segunda Guerra Mundial, se constituyeron en complemento del ahorro interno.

Éste era un tipo de inversión extranjera distinto de aquella que previamente había aparecido en México. En tiempos anteriores el inversor nista extranjero había consistido básicamente de dos tipos: el inocente comprador de ferrocarriles, electricidad o de bonos del gobierno, que no se percataba de los riesgos de la inversión y que hacía caso a las presiones de su agente de inversiones, y las empresas en busca de materias primas para la exportación, ansiosas de mantener tan poco contacto con la economía mexicana como fuera consistente con la extracción de las materias primas. (Vernon, 1963, p. 103)

La política de desarrollo industrial y las cada vez mayores dimensiones del mercado de consumo mexicano atrajeron a los inversionistas extranjeros, principalmente estadounidenses.⁹ La inversión extranjera se incrementó a una tasa promedio anual de 8.2% de 1940 a 1970. En promedio, la inversión extranjera representó 6.6% de la inversión privada anual con una desviación estándar de 5.8 por ciento.

⁹ A este tipo de inversión se le conoció en su momento como “fábricas de aranceles”, ya que las empresas extranjeras generalmente invertían en el país protegido para beneficiarse de los incentivos que otorgaba ese país, así como para no perder inversiones pasadas en imagen, publicidad y cadenas de distribución.

Inflación

La política fiscal de 1940 a 1958 fue muy cautelosa, por lo que la inflación de este periodo, que fue de un promedio anual de 9.5%, no es atribuible a los déficits públicos. Los déficits fiscales acumulados del periodo 1940-1958 alcanzaron solamente 2.4% del PIB de 1958, lo que representa en promedio 0.24% del PIB anual.

La causa de la inflación durante ese periodo debe buscarse en factores externos. Durante la segunda Guerra Mundial los precios en México habían estado aumentando en forma persistente a causa del exceso de demanda mundial que se traducía en un incremento de las reservas internacionales, las cuales, en ausencia de esterilización, aumentaban la oferta monetaria. De 1940 a 1946 el país había acumulado un saldo positivo en la balanza en cuenta corriente por un monto equivalente a 22% de las importaciones totales de 1946, y había acumulado reservas internacionales por un monto equivalente a 75% de las importaciones de ese último año. Durante este periodo, que corresponde a la administración de Ávila Camacho, los precios subieron en promedio 14.5% al año, en tanto que en los EUA en 5.43 por ciento.

Los años de 1946 a 1948 fueron de desaceleración económica en los EUA. Esta situación y la depreciación del tipo de cambio real provocaron en México fuertes déficits en cuenta corriente y pérdida de reservas durante 1947 y 1948. En esos años el acceso al crédito internacional estaba prácticamente cerrado, por lo que la única alternativa era el ajuste del tipo de cambio para corregir el desequilibrio. El peso pasó de 4.85 pesos por dólar en 1947 a 5.74 pesos en 1948, y a 8.65 en 1949.

El ajuste en el tipo de cambio junto con el estallido de la guerra de Corea (1950) produjeron superávits en cuenta corriente y en la cuenta de capitales, los cuales incrementaron notablemente las reservas internacionales durante 1949 y 1950. La monetización de este incremento de reservas internacionales provocó que se incrementaran nuevamente los precios. El índice de precios subió a razón de 6.25% durante el periodo 1949-1954, en tanto que el tipo de cambio se mantuvo fijo, y el mismo índice de precios en los EUA sólo subió en promedio a 1.73% anual durante estos años. Esta situación, junto con el fin de la guerra de Corea (1953) y la

desaceleración de la economía de los EUA trajeron de nueva cuenta déficits en cuenta corriente. A partir de 1950 se registraron fuertes déficits en cuenta corriente que eran compensados en parte con entrada de capitales, pero estas entradas eran insuficientes para mantener constantes las reservas internacionales. De 1950 a 1954 el país perdió reservas equivalentes a 12% de las exportaciones de 1954. Ante esta situación, en 1954 se decidió devaluar el peso; el precio del dólar pasó de 8.65 pesos a 12.50. La reacción de la economía al nuevo tipo de cambio fue sorprendente. En 1954 el PIB creció 8.5% con respecto a 1953, y a una tasa anual de 6.8% de 1954 a 1958. Sin embargo, también hubo costos. El índice de precios en 1958 fue 36% más alto que en 1954, lo que implicó una inflación promedio de 7.6%.

En todo el país surgieron protestas e inconformidad de parte de los grupos de ingresos medios y bajos, y pareció acabarse la confianza que el sector privado tenía en las políticas de desarrollo establecidas por el gobierno. En ninguna otra época, desde que terminó la guerra civil, se habían dado críticas tan francas y tan severas al sistema político mexicano.¹⁰

El incremento de los salarios quedó muy por atrás del aumento de los precios, básicamente porque la emigración de las áreas rurales a las urbanas significó, para los sectores industrial y de servicios, una oferta de mano de obra infinitamente elástica que mantenía los salarios bajos.

Después de la secuela de la devaluación de 1954, la inflación

¹⁰ Tras la devaluación de 1954, la Confederación de Trabajadores de México (CTM) hizo un emplazamiento a huelga general por 24% de aumento de salarios de los agremiados. Se dieron 5 000 emplazamientos a huelga. En 1956 el gremio de maestros se movilizó en todo el país demandando un aumento de salarios, acaudillado por los líderes Othón Salazar y Encarnación Pérez; la sección IX del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) se separó del sindicato regenteado por la CTM. En abril de 1958 el gobierno reprimió violentamente una manifestación del movimiento revolucionario del magisterio, pero al poco tiempo tuvo que enfrentar otros movimientos sindicales que buscaban independencia y mejoras salariales: electricistas, telegrafistas, petroleros y, el más poderoso, el de los ferrocarrileros. Además, ocurrieron algunas manifestaciones estudiantiles en apoyo a los obreros. El 1º de septiembre de 1958, día de su último informe de gobierno, Ruiz Cortines enfrentaba la insurgencia obrera en varios frentes, sobre todo el magisterial y el ferrocarrilero (Krauze, 1999).

se detuvo. De 1958 a 1970 los precios se elevaron a menos de 3.6% al año, un récord de estabilidad que se compara favorablemente con la trayectoria seguida por los precios en los EUA, donde la inflación fue de 2.4% en ese mismo periodo. Esta disminución en el crecimiento de los precios se logró sin que en la transición disminuyera el crecimiento del producto. En realidad, durante este periodo (1958-1970) el PIB creció a una tasa promedio anual de 6.5% y el PIB per cápita a 3.4%. Para lograr este resultado, el programa de estabilización se apoyó en el tipo de cambio como "precio ancla" y recurrió crecientemente a los créditos extranjeros para cubrir los déficits en cuenta corriente.

La decisión de las autoridades de dar prioridad máxima a la estabilidad de precios a partir de 1958, en gran parte fue a causa de los efectos económicos y políticos de la devaluación de 1954. La respuesta de la élite política a la crisis de confianza del periodo 1954-1958 se revela en el historial de la estabilidad de precios a partir de entonces. La estabilidad de precios y de cambios, en combinación con tasas de interés elevadas, alentó la inversión en obligaciones emitidas en moneda mexicana, lo que fomentó la entrada de capitales.

El financiamiento extranjero ahora está a disposición de México, así como de otros cuantos países poco desarrollados del mundo. De 1963 en adelante, México colocó más de doce emisiones de bonos en los mercados de capital de los EUA y Europa, y la inversión directa extranjera se apresuró a entrar en el país bajo las condiciones establecidas por el gobierno mexicano. (Hansen, 1976, p. 75)

Una de las razones que se aducen para explicar cómo logró México la estabilidad de precios, sin tener que sacrificar el crecimiento, es que el sector público no redujo sus inversiones en infraestructura y tampoco incurrió en déficits fiscales importantes.

De esa manera México estableció un sistema de financiamiento del desarrollo económico, que refleja la sabiduría de las dos escuelas de pensamiento sobre la inflación de América Latina, la "monetarista" y la "estructuralista". Atendió tanto la advertencia monetarista de que los déficits gubernamentales son la causa principal de la inflación en Lati-

noamérica, como la admonición estructuralista de que una disminución de los gastos en infraestructura puede dar origen a cuellos de botella que reduzcan la tasa general de crecimiento. (Hansen, 1976, p. 74)

Otra razón fue que a partir de 1958, una vez que se modificaron las expectativas de precios, la misma estabilidad fomentó el ahorro en instituciones financieras nacionales. La estabilidad “facilitó el financiamiento de los nuevos déficits gubernamentales con ahorros privados como complemento del endeudamiento externo. En este proceso fue de gran importancia el mayor uso de los encajes de reserva y el control selectivo de crédito a los intermediarios no monetarios” (Solís, 1970, p. 118).

Sector externo

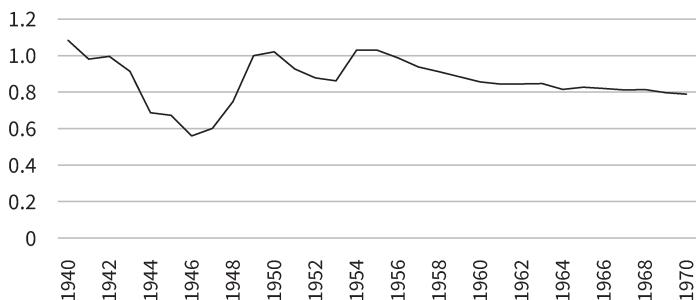
A partir de 1958 y hasta 1976 el precio del dólar en México se mantuvo fijo. De 1958 a 1970 el índice de precios se incrementó 109%, en tanto que en EUA el mismo índice se incrementó 45%. Esto trajo como consecuencia que el tipo de cambio real descendiera 23% de 1954 a 1970 (gráfica 3.4). Esta sobrevaluación del peso originó déficits ininterrumpidos en cuenta corriente a partir de 1956. Los déficits acumulados de 1956 a 1970 sumaron el equivalente a 30% del PIB de 1970.

De no haberse dado la sobrevaluación del peso, se habría tenido más inflación, pero como compensación las exportaciones hubieran sido mayores y las importaciones menores, los déficits en cuenta corriente se hubieran reducido, el endeudamiento externo hubiera sido menor y la dependencia de la inversión extranjera hubiera sido también menor (cuadro 3.15).

Conforme avanzó la década de 1960, las posibilidades de la economía para bastarse a sí misma en lo que respecta al financiamiento de la inversión, y por tanto del crecimiento económico, disminuyeron gradualmente para depender cada vez más del ahorro externo.¹¹ Durante el periodo 1963-1970 el ahorro externo era 1.7%

¹¹ El ahorro externo es igual a la suma de las diferencias entre gastos e ingresos públicos y entre ahorro e inversión privados, y por identidad contable el ahorro externo es igual al saldo en la cuenta corriente.

GRÁFICA 3.4 Tipo de cambio real, 1940-1970
(1954 = 1)



Nota: El tipo de cambio real fue calculado como

(índice de precios de EUA × tipo de cambio) / (índice de precios de México).

Se ha tomado como base 1949 porque es un año para el que se considera que el valor del peso estaba en equilibrio (Cárdenas, 1996, p. 45).

Fuente: INEGI, *Estadísticas históricas de México*.

CUADRO 3.15 Balanza de pagos, saldos acumulados,
1940-1970
(millones de pesos de 1985)

Sexenio	Cuenta corriente	Cuenta de capitales	Errores y omisiones	Variación de reservas	Inversión extranjera
Manuel Ávila Camacho (1940-1946)	1 178.01	1 303.44	1 695.14	4 176.58	1 927.09
Miguel Alemán Valdés (1946-1952)	(4 450.98)	2 784.74	1 981.17	314.93	2 782.03
Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958)	(16 544.52)	6 642.99	11 184.77	1 283.23	5 636.42
Adolfo López Mateos (1958-1964)	(25 284.31)	4 867.04	21 218.10	800.83	5 673.61
Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970)	(41 324.11)	15 058.58	27 703.73	1 728.60	10 121.14

Fuente: INEGI, *Estadísticas históricas de México*.

del PIB y representaba casi 10% del ahorro total. Era el momento de enriquecer la estrategia de desarrollo con un programa integral de promoción de exportaciones manufactureras.

Los faltantes en cuenta corriente se fueron transformando en deuda pública y privada, así como en inversión extranjera. El déficit en cuenta corriente de cada año se financiaba con deuda pública y privada que generaba intereses y que tenía que pagarse más adelante, o con inversión extranjera que iba a contracorriente de la estrategia de crecimiento nacional y que en última instancia generaba remesas al exterior. Como resultado de los déficits crecientes en cuenta corriente, la deuda pública externa pasó de 6.1% del PIB en 1960 a 9.2% en 1970.

En 1970 los egresos por servicios factoriales (remesas de utilidades e intereses) absorbían divisas por un monto equivalente a 32.6% de los ingresos por exportación de mercancías. El verdadero costo de la estabilidad de precios que se experimentó de 1958 a 1970, durante el llamado desarrollo estabilizador, debe compararse con la deuda externa y con la inversión extranjera que se acumularon durante ese periodo, así como con el efecto dinámico adverso que se generó en la industria mexicana, que durante 12 años recibió señales negativas para exportar. En este sentido debe recordarse lo que se mencionó en la cita de Johnson (1965) acerca de que los déficits se deben a la intervención del gobierno en el mercado cambiario. Esta obviedad invalida la posición dominante de que los déficits en cuenta corriente durante esa época fueron el resultado de un problema “estructural”. Luego de que se abandonara la estrategia de un modelo de desarrollo liderado por el Estado, los déficits comerciales y en cuenta corriente continuaron originando crisis cambiarias, primero en 1994 y luego en 2016.

IV

LA INDUSTRIALIZACIÓN DURANTE LA “ÉPOCA ESTATISTA” (1970-1982): EL PRINCIPIO DEL FIN DEL MILAGRO MEXICANO

INTRODUCCIÓN: LAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS

En el periodo 1970-1982 la situación internacional fue particularmente difícil. A partir de 1970 en la mayoría de los países industrializados, especialmente en los EUA, comenzó a observarse una desaceleración en la que influyeron la recesión de la economía estadounidense de 1970, resultado de la guerra de Vietnam, y otros problemas como desequilibrios externos y altos índices de inflación que se propagaron a escala mundial. Todo ello desembocó en el resquebrajamiento del sistema monetario de Bretton Woods. Esto sucedió cuando los EUA se negaron a honrar sus deudas en oro a la paridad establecida en el acuerdo de 1944, lo cual llevó a la devaluación del dólar norteamericano en 1971, seguida por la de otras monedas.

A lo anterior se añadió el choque petrolero de 1973, que alteró sustancialmente el sistema financiero internacional. Con el incremento de los precios del petróleo, los países exportadores de crudo amasaron grandes cantidades de recursos en dólares que empezaron a reciclarse a través de la banca internacional hacia países con problemas en sus balanzas de pagos, especialmente subdesarrollados, a tasas de interés reducidas (cuadro 4.1).

Posteriormente, la restricción crediticia norteamericana de 1978 a 1980 provocó un alza considerable de las tasas de interés internacionales. La tasa a tres meses subió de 6.7% en 1977 a 14.4% en 1981 (cuadro 4.1).

Por su parte, los aumentos en los precios del petróleo afectaron negativamente a todas las economías importadoras de petróleo,

CUADRO 4.1 Precios del petróleo y tasas de interés mundiales, 1970-1982

Año	Precios promedio del petróleo (dólares por barril)	Tasa LIBOR a 3 meses (porcentaje)
1970	0.86	7.29
1971	1.12	5.66
1972	1.44	5.72
1973	2.00	6.95
1974	4.66	7.82
1975	4.87	7.49
1976	5.09	6.77
1977	7.10	6.69
1978	11.55	8.29
1979	14.53	9.71
1980	19.36	11.55
1981	13.27	14.44
1982	9.43	12.92

Fuente: Precios del petróleo (valor/volumen): INEGI, *Estadísticas históricas de México*. Tasa de interés: FMI (1999).

desarrolladas y en vías de desarrollo, provocando devaluaciones, fuga de capitales, mayores niveles de inflación, desequilibrios fiscales y comerciales y, de manera importante, el desencadenamiento de un proceso recesivo con inflación. De 1970 a 1976 la inflación promedio anual en Estados Unidos subió a 5.7%, casi el doble que durante el periodo 1964-1970, en tanto que la tasa de crecimiento del PIB estadounidense se redujo significativamente de un sexenio a otro. Durante el periodo 1976-1982 la inflación disminuyó ligeramente, pero el crecimiento económico se redujo aún más, llegando a una tasa de crecimiento promedio anual de 1.8% (cuadro 4.2).

En este contexto asumió la presidencia Luis Echeverría Álvarez (1970-1976). En su primer año de gobierno actuó de manera muy cuidadosa. Los gastos se controlaron y en 1971 el déficit público se redujo a 2.5% del PIB; en 1970 había sido de 3.8% (cuadro 4.3).

CUADRO 4.2 Tasas de crecimiento promedio por sexenio, 1952-1982
(porcentaje)

Sexenio	Índice de precios al consumidor		
	México	EUA	PIB EUA
Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958)	6.62	1.13	1.82
Adolfo López Mateos (1958-1964)	3.99	2.12	4.22
Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970)	3.22	2.68	3.30
Luis Echeverría Álvarez (1970-1976)	13.20	5.70	2.63
José López Portillo (1976-1982)	26.44	4.57	1.81

Fuente: INEGI, *Estadísticas históricas de México*.

También se frenó el crecimiento de la cantidad real de dinero, que en 1971 se mantuvo prácticamente igual que el año anterior. Como consecuencia de estas medidas, para mediados de ese mismo año el crecimiento económico se había reducido. En 1971 fue de 4%; tal disminución se conoció como “la atonía” (cuadro 4.3). Al mismo tiempo, el tipo de cambio real se sobrevaluó (35% respecto de 1954) y como resultado la economía presentó un importante déficit en cuenta corriente (gráfica 4.1).

Los responsables de la política económica eran conscientes de la necesidad de tomar medidas para exportar más, e intentaron aplicar algunas. Durante esta administración se dieron importantes pasos para una restructuración de la estrategia de crecimiento. La administración continuó permitiendo la entrada de la inversión extranjera directa, aunque intentó regularla, promulgando la Ley de Inversiones Extranjeras con el objetivo de negociar mejores términos para el desarrollo del país, igual que hicieron y hacen los países del este de Asia. Además, se intentó eliminar la dependencia tecnológica que tenían las empresas nacionales y crear tecnología propia mediante la promulgación de la ley que regula la transferencia de tecnología y el uso de marcas y patentes, y de la

CUADRO 4.3 PIB, ingresos y egresos del sector público, cantidad de dinero (M1) y precios,
1970-1982

Año	PIB real ^a	PIB corriente ^b	Ingresos efectivos ^b	Egresos ejercidos ^b	Balance del gobierno ^b	Déficit / PIB (porcentaje) ^c	M1 ^b	Precios (1980 = 100)
1970	2 340.80	444.3	109.1	109.3	-0.2	-3.80	49	19
1971	2 428.80	490	120.5	121.4	-0.81	-2.50	53.1	20
1972	2 628.70	564.7	148.4	148.8	-0.36	-4.90	64.3	21
1973	2 853.30	690.9	205.7	204.1	1.58	-6.90	79.9	24
1974	2 999.10	899.7	281.6	276.5	5.09	-7.20	97.5	30
1975	3 174.40	1 100.10	403.6	400.7	2.89	-10.00	118.3	35
1976	3 311.50	1 371.00	528.5	520.2	8.26	-9.90	154.8	41
1977	3 423.80	1 849.30	734.2	730.6	3.59	-6.70	195.7	54
1978	3 730.40	2 337.40	950.6	937.8	12.81	-6.70	260.3	63
1979	4 092.20	3 067.50	1 293.10	1 170.80	122.28	-7.60	346.5	75
1980	4 470.10	4 470.10	2 051.00	1 780.00	270.94	-7.50	461.2	100
1981	4 862.20	6 128.00	2 831.20	2 760.60	70.62	-14.10	612.4	126
1982	4 831.70	9 798.00	5 707.10	5 514.90	192.17	-16.90	992.6	203

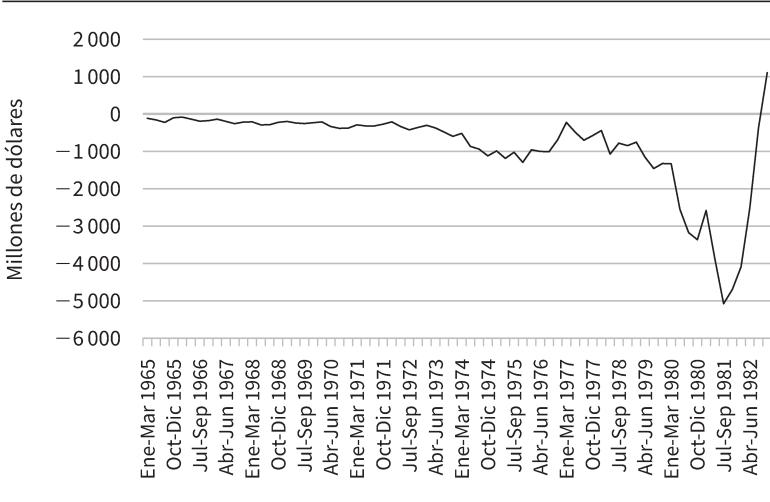
^a Millones de nuevos pesos de 1980.

^b Millones de nuevos pesos.

^c Este cálculo incluye los gastos de intermediación financiera, por lo que no es igual a la diferencia entre ingresos y gastos ejercidos.

Fuente: Bazdresch y Levy (1991, p. 236); Nacional Financiera (1990).

GRÁFICA 4.1 Cuenta corriente, 1965-1982
(millones de dólares de 2000)



Fuente: Nacional Financiera (1990).

creación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt).¹ También se intentó impulsar la exportación de productos manufacturados, para lo cual se creó el Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE). La industrialización durante este sexenio siguió basada en el protecciónismo y en la IED para lograr la sustitución de importaciones de bienes de capital, intermedios y de consumo.

La clave del éxito de la nueva estrategia de promoción de exportaciones habría consistido en un ajuste del tipo de cambio y en un profundo replanteamiento de la estrategia de industrialización, pero el recuerdo de la devaluación de 1954² y la ausencia de

¹ La idea original de la creación del Conacyt fue crear tecnología propia para proveer a las empresas nacionales. Luego del cambio de estrategia de desarrollo, el Conacyt subsiste como reliquia, como una parte de un mecanismo ya inexistente, al que le cuesta justificar su existencia dada su poca relación con el sector productivo.

² La devaluación de 1954 fue exitosa en lo económico, pero muy difícil en lo social y en lo político.

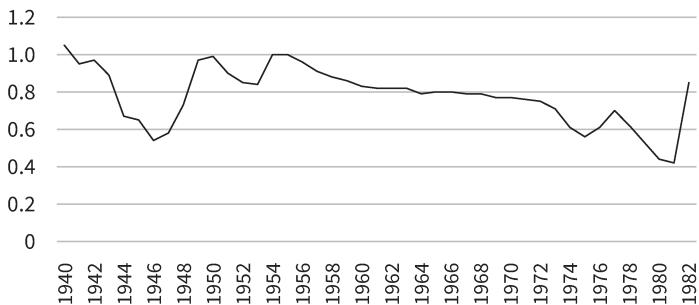
un plan impidieron la aplicación de dichas medidas. Al no devaluar y reestructurar la estrategia, se perdió la primera gran oportunidad de lograr un crecimiento sano, autosostenido y, sobre todo, basado en la industria nacional. El ajuste del tipo de cambio, el desarrollo de sectores estratégicos, combinados con finanzas públicas sanas, hubieran constituido la solución.

El temor al estancamiento y al brote inflacionario que la devalización hubiera podido generar llevó al gobierno a reactivar la economía de la peor manera posible: incrementó el gasto público y aumentó la cantidad de dinero, al mismo tiempo que mantuvo el tipo de cambio fijo. En 1972 los gastos se incrementaron 20% y la cantidad de dinero en circulación, 19.14%. El resultado en términos macroeconómicos fue un aumento del déficit fiscal y del déficit de la balanza comercial (cuadro 4.3 y gráfica 4.1). La inflación, orgullo de México en los dos decenios anteriores, alcanzó en forma crónica niveles de dos dígitos, pasando de 3.4% en 1969 a un promedio anual de 10% durante el periodo 1970-1975.

En 1974 el tipo de cambio real se había sobrevaluado 50% respecto de 1954. Era difícil que en esas condiciones la industria mexicana tuviera alguna posibilidad de exportar. La misma estrategia de crecimiento continuó hasta 1976. Pero en 1975 el peso tenía ya una sobrevaluación real de 56% respecto de 1954. Al hacerse todavía menos competitiva la economía mexicana, la brecha entre importaciones y exportaciones se hizo más grande y comenzaron los problemas para financiarla (gráfica 4.2).

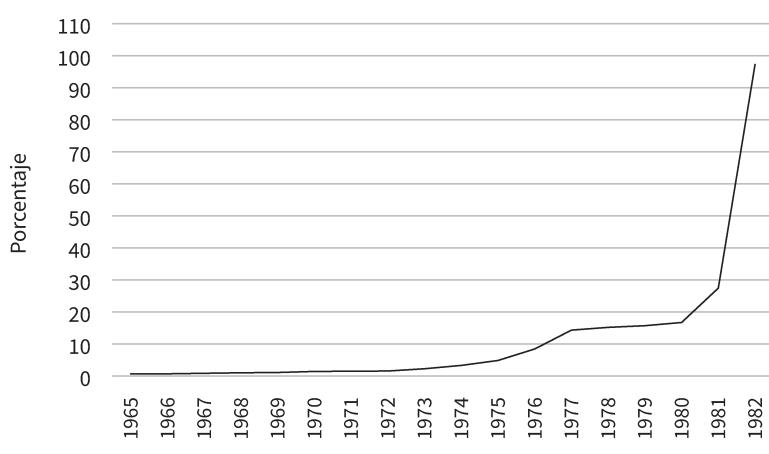
El sector privado, preocupado por el curso de la política económica y hostigado por la expansión estatal, así como por la retórica y las acciones izquierdistas de Echeverría, recurrió a la fuga de capitales. Las autoridades sostuvieron un tiempo el tipo de cambio y financiaron la fuga de capitales con nuevos préstamos y reservas, pero el esfuerzo fue vano. El sexenio terminó con una grave crisis de balanza de pagos que llevó a una devaluación. El 31 de agosto de 1976, la Secretaría de Hacienda anunció el cambio de la paridad del peso y la política de flotación de la moneda. El precio del dólar pasó de 12.50 a 19.50 pesos. Esto es, una devaluación de 56%. La proporción de la deuda pública externa respecto del PIB era cercana a 20% (gráfica 4.3) y, con la crisis, México quedó prácticamente fuera del mercado internacional de crédito. La

GRÁFICA 4.2 Tipo de cambio real, 1940-1982
(1954 = 1)



Fuente: Banco de México, “Sistema de Información Económica” (base de datos), <http://www.banxico.org.mx/estadisticas/index.html>; Federal Reserve Bank of St. Louis, base de datos “Federal Reserve Economic Data” (FRED), <https://fred.stlouisfed.org>.

GRÁFICA 4.3 Deuda externa, 1954-1982
(proporción del PIB, porcentaje)



Fuente: Nacional Financiera (1990).

economía entró en un periodo de recesión: la producción redujo su crecimiento y la inflación se aceleró (cuadro 4.3). Por primera vez desde 1948 México recurrió al FMI en busca de apoyo financiero, y en septiembre de 1976 firmó una carta de intención con el Fondo.

La crisis económica de 1976 dejó al gobierno mexicano ante la necesidad de conseguir 2 500 millones de dólares para cubrir sus obligaciones financieras inmediatas. Los acreedores extranjeros condicionaron los préstamos a la aplicación de un programa de ajuste económico y a una serie de reformas estructurales. El FMI se comprometió a proporcionar 1 200 millones de dólares, en su esquema de “facilidad ampliada”, a cambio de que el gobierno mexicano aceptara aplicar las habituales políticas macroeconómicas de un programa de estabilización y se comprometiera a eliminar las barreras comerciales y los subsidios a la exportación.

Algunas estrategias para reducir la protección comercial y el estímulo a las exportaciones se discutieron con detalle con funcionarios del Banco Mundial en noviembre de 1976, durante una misión oficial de éstos destinada a “evaluar la política comercial e industrial de México”. Entre las recomendaciones del Banco Mundial figuraban: mantener el tipo de cambio en un nivel de equilibrio o, por lo menos, cerca de él; desmantelar o reducir considerablemente el sistema de las licencias de importación (empezando por las materias primas y los bienes intermedios); racionalizar la protección arancelaria, fijando el arancel promedio para las manufacturas entre 10% y 15%, y eliminar las exenciones del pago de aranceles al sector público.

En este ambiente económico y político tomó posesión de la presidencia José López Portillo (1976-1982), quien inició comprometiéndose a mantener los puntos esenciales del acuerdo establecido por el gobierno de Echeverría con el FMI. Se propuso una estrategia de crecimiento en tres etapas: dos años de recuperación, dos de consolidación y dos de crecimiento acelerado. Durante 1977 y 1978 se aplicaron políticas de austeridad y un tope salarial de 10 por ciento.

Con la devaluación y la desaceleración de la economía, el déficit de la balanza en cuenta corriente se redujo (gráfica 4.1). El programa de estabilización fue completamente ortodoxo y en 1978

parecía haber tenido éxito: la inflación se redujo a 16% frente a 29% del año anterior, y la economía creció 3 por ciento.

En el ámbito internacional, los precios del petróleo experimentaron una importante alza. Como consecuencia de la guerra de Yom Kipur, en octubre de 1973, la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) logró aumentar los precios del crudo desde un nivel cercano a 2 dólares por barril hasta cerca de 11 en 1978. Ese año se informó a López Portillo y a la opinión pública nacional e internacional que las reservas petroleras mexicanas se habían duplicado de 1977 a 1978 (cuadro 4.4). Esto cambió radicalmente el curso de la política económica. Con grandes reservas petroleras, la ayuda del FMI era innecesaria; por tanto, las reformas que pedía dejaban de tener vigencia. El programa de estabilización acordado se tiró por la borda.

El petróleo tenía un precio alto y México contaba con reservas; sin embargo, el país no tenía suficientes recursos financieros para extraerlo. El problema se resolvió pidiendo prestado en el extranjero en un momento en que las tasas de interés eran razonablemente bajas (gráfica 4.4). Durante esos años había exceso de liquidez en el contexto internacional a causa de que los ingresos extraordinarios de los países petroleros se canalizaron rápidamente al mercado de los eurodólares. Parte de estos ingresos se dirigieron a los países en desarrollo. El optimismo generalizado sobre el futuro

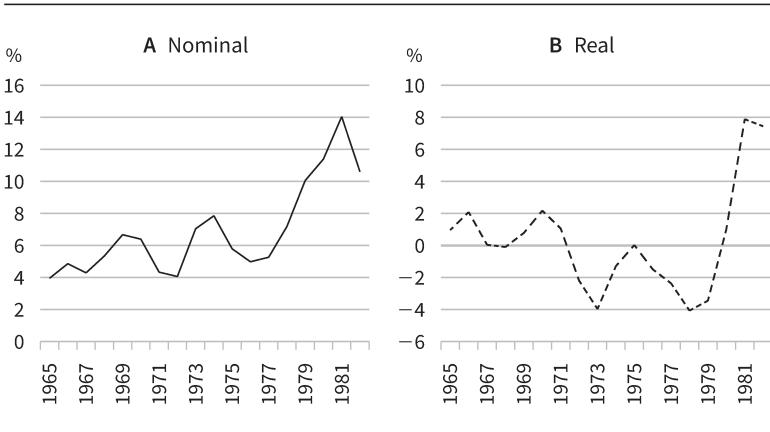
CUADRO 4.4 Petróleo: reservas, producción y valor de exportación, 1977-1981

Año	Reservas probadas ^a	Producción ^a	Exportaciones totales ^b	Exportaciones de crudo ^b
1977	16 001	534	1 019	987
1978	40 194	672	1 337	1 760
1979	45 803	784	3 987	3 811
1980	60 126	968	10 402	9 449
1981	72 008	1 198.6	14 585	13 305

^a Millones de barriles.

^b Millones de dólares.

Fuente: Cárdenas (1996, p. 109).

GRÁFICA 4.4 Tasa de interés real en EUA, 1966-1982
(porcentaje)

Nota: Cálculos sobre la base del valor de las letras del Tesoro de EUA a 3 meses menos la inflación esperada (la inflación observada en el periodo siguiente).

Fuente: Federal Reserve Bank of St. Louis, base de datos FRED, serie “3-Month Treasury Bill: Secondary Market Rate”, <https://fred.stlouisfed.org/series/TB3MS>.

de México, basado en la tendencia de los precios del petróleo y en el exceso de liquidez mundial, hizo que los bancos olvidaran la crisis de 1976 y otorgaran a México los créditos que solicitó.

En 1977 México produjo 534 millones de barriles y tres años después, 968.3 millones (cuadro 4.4). En tan sólo cuatro años la exportación pasó de 202 000 barriles diarios en 1977 a 828 000 en 1980 (de 987 millones de dólares a 9 450 millones de dólares) y todo el crecimiento se financió con crédito externo. Se pensaba que el petróleo proporcionaría divisas suficientes para pagar los préstamos. El endeudamiento creció a la par que la producción de crudo. La mayor parte de los préstamos se destinaba a Pemex, que en 1979 debía 20% de la deuda externa nacional. La economía se petrolizaba a pasos agigantados, pues las exportaciones de crudo, que en 1979 representaban 45% del total, llegaron en 1982 a 78% (cuadro 4.5).

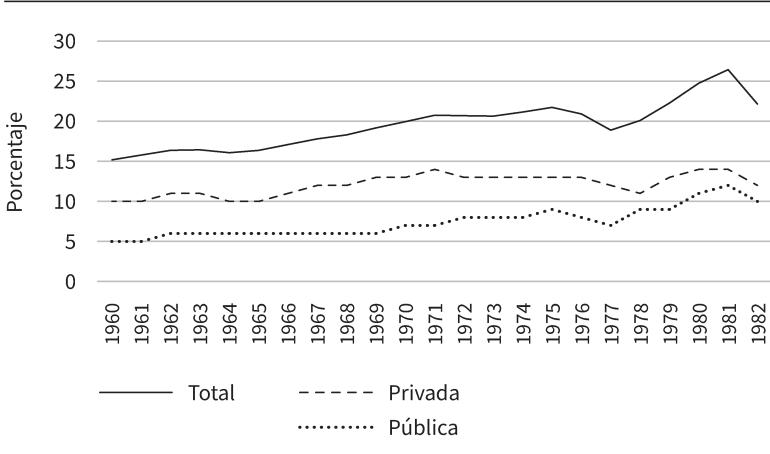
En 1979 se empezó a percibir la llegada de los excedentes de petróleo, y López Portillo advirtió que se debía manejar esta oportu-

CUADRO 4.5 Composición de las exportaciones, 1940-2000
(porcentaje)

Año	Petroleras	No petroleras	Manufacturas
1940	15	85	6
1950	12	88	8
1960	2	98	20
1970	3	97	35
1979	45	55	33
1980	67	33	20
1982	78	22	14
1985	68	32	23
1986	39	61	49
1987	42	58	51
1990	15	85	80
1995	8	92	88
1996	8	92	89
1997	8	92	89
1998	7	93	90
1999	5	95	92
2000	5	95	93

Fuente: INEGI (1999); Banco de México, Indicadores económicos, 2001.

tunidad con responsabilidad. Se discutió si era factible utilizarlos para eliminar la deuda pública o para expandir la economía creando la infraestructura necesaria para el futuro económico del país. Lo sensato hubiera sido eliminar primero la deuda y utilizar luego los recursos para continuar el proceso de industrialización. Sin embargo, se optó por la expansión y se abandonó el plan de crecimiento en tres etapas. Se adoptó un programa económico tan desmesurado que el manejo de la política económica de Echeverría resultaba austero en perspectiva. El proyecto de modernización de López Portillo incluyó todo: ferrocarriles, energía nuclear, petroquímica, infraestructura agrícola, vías rápidas en la Ciudad de México, expansión de la planta siderúrgica (cuando no había

GRÁFICA 4.5 Inversión pública a PIB, 1960-1982
(porcentaje)

Fuentes: INEGI (1999); Banco de México, Indicadores económicos, 2001.

demandas), etc. Parecía que buscaba la modernización de la economía en un solo sexenio (Krauze, 1999), pero sin un programa y sin saber hacia dónde se quería llevar a la economía. En 1981 la inversión pública llegó al récord histórico de 12% del PIB, cifra que jamás se volvió a alcanzar (gráfica 4.5).

El entusiasmo del gobierno contagió al sector privado. En Nuevo León, el Grupo Alfa comenzó a comprar empresas en el exterior al por mayor, pagando generosamente en dólares con dinero proveniente de préstamos foráneos, y otros empresarios hicieron lo mismo. En 1981 la inversión privada también alcanzó un récord histórico: 14% del PIB (gráfica 4.5).

Las exportaciones de petróleo y los préstamos internacionales aumentaron la oferta de dólares y expandieron la cantidad de dinero en circulación, lo que “elevó los precios”, y ello, aunado a un tipo de cambio nominal que se mantenía estable (entre 22 y 26 pesos por dólar), provocó una sobrevaluación sin precedentes del tipo de cambio real, tan grande que para 1980 alcanzó 44% del registrado en 1954 (gráfica 3.4).

Esta sobrevaluación del peso hacía muy difícil la exportación de cualquier otro producto que no fuera petróleo, y volvía los productos nacionales cada vez menos competitivos.³ Para 1980 eran evidentes los efectos de la política económica expansionista sobre el comercio exterior. El mercado nacional estaba en crecimiento, absorbiendo parte de la oferta de exportables. El auge de las exportaciones petroleras, además de hacer menos urgente la promoción de exportaciones no petroleras, hacía innecesario y hasta contraproducente el control de las importaciones. Como consecuencia, las restricciones a las importaciones disminuyeron gradualmente entre 1977 y 1980; las importaciones controladas pasaron de representar 90% en 1977 a 60% en 1980, casi la misma proporción que en 1965 (Flores, 1998, p. 162).

A finales de 1978, cuando todavía no se sentía el efecto del ingreso de los recursos petroleros, los funcionarios mexicanos que participaban como observadores en la Ronda de Tokio del GATT, pensaron que era el momento de reconsiderar la posición de México frente a ese organismo. Ingresar era consecuencia lógica de cumplir con las exigencias surgidas con la crisis de 1976. Así, el 17 de enero de 1979 el presidente López Portillo instruyó al secretario de Comercio para que iniciara las negociaciones de ingreso al GATT (Flores, 1998, p. 235).

Para entonces la posición negociadora de México había mejorado. El descubrimiento del petróleo le permitiría negociar en condiciones más favorables, pero su participación era innecesaria, pues no era urgente buscar nuevos mercados para las exportaciones. El 5 de noviembre de 1979 los funcionarios mexicanos concluyeron la negociación de un protocolo de adhesión inusualmente favorable, extraordinario, en opinión de muchos (Flores, 1998, p. 240). El 8 de noviembre los contratantes del GATT votaron a favor del ingreso de México. Según el convenio sólo se liberaría 8.5% de la producción nacional en 1976, y México se comprometía a eliminar las barreras no arancelarias a la mayoría de los bienes en un periodo de 6 a 12 años (precios oficiales en 1985; licencias de importación en 1992) y a estudiar la adopción de los códigos de conducta del GATT (Flores, 1998, p. 241). Habría sido difícil mejorar

³ Un caso clásico de lo que se conoce como “enfermedad holandesa”.

este protocolo. Los negociadores mexicanos obtuvieron términos que en esencia permitían al gobierno mantener los elementos de su estrategia de promoción industrial, opuestos a los nuevos códigos de conducta del GATT. Los subsidios fiscales y financieros a los exportadores quedaron intactos. Sin embargo, en 1980, en plena expansión, la percepción de los empresarios mexicanos era clara: no se tenían que hacer más concesiones en su mercado si no estaban en condiciones de exportar otra cosa que no fuera petróleo. En este espíritu, el 18 de marzo de 1980 el presidente López Portillo anunció su decisión de postergar indefinidamente el ingreso de México al GATT.

A finales de 1980 llegaron malas noticias. Comenzaba a tener efecto la restricción monetaria de EUA de 1979. La tasa de interés de ese país pasó de 9.7% en diciembre de 1978 a 17% en abril de 1980 (gráfica 4.4). En 1981, como consecuencia de las altas tasas de interés, el déficit financiero como porcentaje del PIB se duplicó respecto de su valor un año antes (cuadro 4.3). De inmediato surgieron voces exigiendo ajustes en la política económica. La deuda pública externa todavía representaba 28.3% del PIB y pudo haberse manejado adecuadamente (gráfica 4.3). Sin embargo, López Portillo se negó a oír las advertencias. Confiado todavía en el alza de los precios del petróleo, siguió con sus “planes de modernización”. Los responsables de la política económica en México creyeron que los altos precios del petróleo serían permanentes y el aumento de las tasas de interés, temporal. La administración decidió seguir aprovechando la disponibilidad de crédito. A los ingresos petroleros se sumaron los créditos para continuar la realización de grandes proyectos industriales y expandir el consumo interno (Krauze, 1999). El PIB creció 8.4% en 1981 y la deuda externa llegó a representar cerca de 28.3% del PIB (gráfica 4.3). Pero a mediados de 1981 una sobreoferta hizo que cayeran los precios del petróleo de 19.36 a 13.27 dólares por barril (cuadro 4.1). Nuevamente las autoridades pensaron que era un fenómeno temporal y nada hicieron.

La sensatez exigía ajustar la paridad del peso frente al dólar y cancelar los grandes proyectos; sin embargo, el gobierno continuó gastando como si todo siguiera igual. Existían graves problemas de sobrendeudamiento externo, déficit en cuenta corriente y fiscal

y un elevado costo del financiamiento. Todos se cubrieron con nuevos préstamos del exterior (Krauze, 1999).

Durante 1981 y principios de 1982, los precios internacionales del petróleo siguieron su tendencia a la baja (cuadro 4.1). A esto se sumaba que casi la mitad de la deuda externa del país debía pagarse en los próximos doce meses o refinanciarse. Para entonces, la desconfianza en la economía mexicana había cundido y se inició una fuga masiva de capitales. El presidente declaró que defendería al peso “como un perro”. Su actitud llevó al país a un nivel de endeudamiento sin precedentes en la historia moderna. Para finales de 1982, la deuda pública externa representaba más de 40% del PIB.

A mediados de febrero de 1982, el gobierno no pudo continuar endeudándose más para mantener el valor del peso, de modo que éste tuvo que devaluarse. El valor de nuestra moneda pasó de 28.5 a 46 pesos por dólar e inició un descenso descontrolado que alcanzó el punto en que el dólar llegó a valer más de cien pesos. Lo que siguió a la devaluación de febrero de 1982 fue un intento de ajuste con políticas contradictorias; junto a las ortodoxas, de ajuste de control de la demanda y expansión de los ingresos del sector público, se decretaron “incrementos de emergencia” de los salarios, incluyendo una elevación de 30% en los salarios mínimos y de los empleados del sector público. La incongruencia hizo poco creíble la política de estabilización y acrecentó la fuga de capitales (Krauze, 1999).

En agosto de 1982, cuando las reservas de divisas bajaron a un nivel sin precedente, el gobierno anunció el congelamiento de las cuentas bancarias denominadas en dólares en territorio nacional, seguida de una conversión forzada a moneda nacional, a un tipo de cambio menor al del mercado. Esto no hizo más que aumentar la fuga de capitales y llevó al gobierno a comunicar a sus acreedores bancarios que no estaba en condiciones de pagar el servicio de la deuda en los términos originalmente pactados. Se tuvo que recurrir al apoyo del FMI y el secretario del Tesoro de Estados Unidos, Donald Regan, convocó el 20 de agosto de 1982, en Nueva York, a la comunidad financiera internacional a una reunión de emergencia para tomar medidas ante el peligro de una crisis sistémica internacional.

El 1º de septiembre de 1982 en su sexto y último informe de gobierno el presidente José López Portillo dijo: "He expedido en consecuencia dos decretos: uno que nacionaliza los bancos privados del país y otro que establece el control generalizado de cambios... Es ahora o nunca, ya nos saquearon. México no se ha acabado. No nos volverán a saquear."

En ejercicio de sus facultades para expropiar la banca, José López Portillo mencionó las principales razones para tomar esta decisión: por un lado, la banca privada había obtenido ganancias excesivas en la prestación de un servicio público concesionado; por otro lado, había creado fenómenos monopólicos con dinero aportado por el público a fin de que el crédito no se siguiera concentrando en los estratos altos de la sociedad y llegara oportuno y barato a la mayor parte del pueblo y, por último, para facilitar salir de la crisis económica que se había agravado por falta de control directo del Estado sobre el sistema financiero. Entre estas medidas necesarias sobresalía claramente la implantación de un control de cambios generalizado dado que las acciones de austeridad y ajuste en materia de política económica que se habían aplicado para contener la crisis no habían dado resultado, principalmente por el monto de las fugas de capital.

En cuanto al objeto expropiado, en el decreto correspondiente se estableció que se expropiaban las instalaciones, edificios, mobiliario, equipo, activos, cajas, bóvedas, sucursales, agencias y todo los demás muebles e inmuebles de los bancos expropiados a favor de la nación. Quedaron exceptuadas de expropiación las Instituciones Nacionales de Crédito, la banca mixta, en la que las instituciones eran parte del gobierno y parte privadas, el Banco Obrero, además de Citibank y las oficinas de representación de bancos extranjeros.

Una publicación de la época anota como principal problema de la banca su cartera vencida, afirmando que "en su conjunto representaba 1.1 veces su capital contable" y que la causa principal del debilitamiento de las carteras de crédito de la banca privada eran: "a) la gran proporción de créditos denominados en dólares; b) las devaluaciones de 1982 y el deslizamiento posterior del peso, lo cual provocaba que el valor de la cartera vencida en dólares, al convertirse en pesos prácticamente duplicara su valor".

Al momento de la nacionalización, el sistema bancario tenía 35 instituciones de banca múltiple, 12 bancos de depósito, 9 financieras,

una hipotecaria y 5 bancos capitalizadores para un total de 62 instituciones de crédito, así como 10 instituciones nacionales de crédito pertenecientes al Estado (Sánchez Montemayor, 1991).

En 1982 el PIB disminuyó 0.63% y la inflación aumentó a 47.7%. Las reservas de divisas bajaron a 1 800 millones de dólares, el equivalente de un mes de importaciones de mercancías y servicios no factoriales (Lustig, 1992, p. 50). El déficit fiscal llegó a 17% del PIB (cuadro 4.3).

Después de haber tenido la gran oportunidad económica de la historia contemporánea, el sexenio de López Portillo terminó de manera deplorable. El país estaba financieramente quebrado y a merced de los organismos financieros internacionales. La consecuencia más desafortunada del mal manejo económico durante la administración de López Portillo no fue su incapacidad para restructuring la economía (y pasar de un modelo cimentado en la sustitución de importaciones a otro basado en la promoción de exportaciones), sino haber colocado al país en una situación de debilidad que obligó a acatar las demandas de apertura comercial que imponían los organismos financieros internacionales, a lo que México se había opuesto desde la Conferencia de Chapultepec en 1945.⁴

La industria

Echeverría continuó con la estrategia de crecimiento basada en la industrialización apoyada en la sustitución de importaciones, pero dados los crecientes déficits en cuenta corriente intentó com-

⁴ La Conferencia de Chapultepec fue una importante reunión de los países de América, con excepción de Argentina y Canadá, celebrada en la Ciudad de México del 21 de febrero al 8 de marzo de 1945. La Conferencia fue convocada por México en momentos en que la segunda Guerra Mundial se acercaba a su fin; como resultado, se firmó el Acta de Chapultepec y otros documentos, como la Carta Económica de las Américas y la Declaración de México, y orientados a la creación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) en 1947 y de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1948. En el marco de esta Conferencia, EUA aceptó que el resto de los países americanos continuaran con sus estrategias de industrialización y que mantuvieran sus barreras arancelarias y no arancelarias.

plementarla tratando de generar mayores exportaciones. Durante el sexenio de Díaz Ordaz las exportaciones se habían reducido a 4.5% del PIB. En términos generales, sus reformas consistieron en la implementación de débiles programas de promoción de las exportaciones y en políticas de racionalización de la protección.

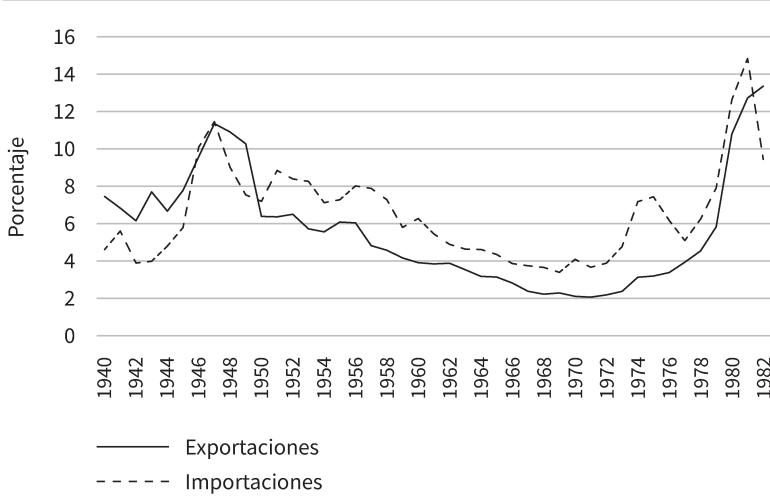
Para 1971 el peso tenía una sobrevaluación de 22% con respecto a 1949 y de 23.4% con respecto a 1954. Para 1975 el peso se había sobrevaluado 44% con respecto a 1954. De forma soñadora, se pensaba compensar la desventaja de la subvaluación con una revisión de la estructura proteccionista y con pequeños subsidios a la exportación.

En febrero de 1971 se creó el Instituto Mexicano de Comercio Exterior como organismo público encargado de facilitar las actividades exportadoras. Al mes siguiente la estrategia se complementó con subsidios a la exportación y con un nuevo programa de promoción de las exportaciones que hacía más fácil obtener los permisos de importación de equipo e insumos utilizados en la producción de exportaciones.

Las exportaciones se subsidiaron mediante los Certificados de Devolución de Impuestos (Cedi). Con este instrumento los exportadores de productos industriales recibían rebajas de 10% durante 5 años, en impuestos indirectos y en el pago de aranceles sobre equipo e insumos importados, si el contenido nacional de los productos exportados superaba 50%. También el gobierno apoyó a los exportadores directamente con créditos. Esos créditos eran proporcionados generalmente por Nacional Financiera (Nafinsa) y por el Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (Fomex).

Sin embargo, a pesar de todos estos esfuerzos, durante el sexenio de Echeverría las exportaciones como proporción del PIB cayeron al nivel más bajo en la historia moderna de México, 2.71% en promedio (gráfica 4.6).

Además de intentar promover exportaciones, se intentó racionalizar la estructura de protección a la industria. En marzo de 1975 se presentó la nueva Tarifa del Impuesto General de Importación (TIGI). Las fracciones de la TIGI se redujeron de 12 887 fracciones existentes en 1970 a 7 275 en 1975, adoptándose el criterio de gravar los productos conforme a su grado de elaboración y utilizando

GRÁFICA 4.6 Importaciones y exportaciones, 1940-1982
(porcentaje del PIB)

Fuente: INEGI (1999); Banco de México, Indicadores económicos, 2001.

sólo tres niveles de aranceles para cada capítulo de la TIGI: 5%, 10% y 15% para materias primas; 15%, 20% y 25% para productos intermedios; 35% para bienes finales; 50%, 60% y 70% para bienes suntuarios, y 100% para automóviles. Con estas reformas,

el coeficiente impositivo efectivo, o sea el porcentaje que representa la recaudación por concepto de impuesto de importación en relación con el valor de la importación, se estima que pasó del 16% en 1974 al 17% en 1975, lo que refleja que el objetivo no fue aumentar el proteccionismo o la recaudación fiscal, sino establecer nuevas tarifas que eliminaran el carácter altamente discriminatorio (al hacerla más uniforme con sólo tres tasas por capítulo y reducir el número de fracciones) y excesivo (al establecer el límite máximo de 75%, excepto automóviles), que venía caracterizando la estructura de protección arancelaria en México. (Villarreal, 1997, p. 212)

Para que la estructura proteccionista tuviera mayor transparencia, los aranceles específicos que se venían utilizando desde 1927 se sustituyeron totalmente por aranceles *ad valorem*. También se establecieron precios oficiales a las importaciones (precios sobre los cuales se grava el impuesto de importación) sólo en función de los precios que prevalecieran para el producto de referencia en el mercado internacional, dado que desde 1948 se venían observando diversos criterios que hacían inoperante este instrumento (Villarreal, 1997, p. 212).

Simultáneamente al ajuste en el nivel de los aranceles, empezó a disminuir la cantidad de restricciones cuantitativas. Entre 1974 y 1975 la proporción de las importaciones cubierta por licencias cayó de 82% a 68.4% del valor total de las importaciones. La eliminación de las licencias se compensó con aumentos de los aranceles en 2 517 fracciones arancelarias, dejando 2 180 productos con el mismo arancel y 2 576 con aranceles más bajos. La eliminación de licencias se concentró mayormente en bienes que no se producían en México, el cual había sido el criterio utilizado antes de 1970 para conceder permisos de importación automáticos (Flores, 1998, p. 181).

También se eliminó la Regla XIV y, en diciembre de 1975, la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias, con lo que se terminaron los estímulos fiscales a la industrialización. Un argumento poderoso utilizado para fundamentar la eliminación de estos estímulos fue que implicaban un sacrificio fiscal importante; y otro, que la Regla XIV significaba un freno a la producción local de bienes de capital.

Con la crisis de 1975-1976 todas las reformas arancelarias y fiscales quedaron sin efecto. Los altos déficits en cuenta corriente originaron que a partir de agosto de 1975 prácticamente todas las importaciones quedaran sujetas a control cuantitativo, aumentándose así el proteccionismo y precisamente con el instrumento que otorgaba la mayor protección, los permisos. Para 1976, 90.4% del valor de todas las importaciones estaba sujeto a permiso, en contraste con el primer año de gobierno, en que 68% de las importaciones lo estaba (cuadro 4.6).

Con la crisis también comenzaron a otorgarse nuevamente subsidios, hasta de 75% de los impuestos, a las importaciones de

CUADRO 4.6 Licencias a la importación
(excluye maquiladoras),
1956-1992

Año	Licencias (A)	Fracciones (B)	A/B (porcentaje)
1956	189.70	1 071.60	17.70
1960	448.40	1 186.40	37.80
1965	935.70	1 559.60	60.00
1970	1 590.20	2 328.30	68.30
1971	1 526.90	2 255.50	67.70
1972	1 831.20	2 762.10	66.30
1973	2 709.10	3 892.40	69.60
1974	5 041.80	6 148.60	82.00
1975	4 582.30	6 699.40	68.40
1976	5 695.10	6 299.90	90.40
1977	5 134.40	5 704.50	90.01
1978	6 041.10	7 917.50	76.30
1979	8 385.80	11 979.70	70.00
1980	11 337.90	18 896.60	60.00
1981	20 475.70	23 948.20	85.50
1982	14 437.00	14 437.00	100.00

Fuente: Secofi; tomado de Flores (1998, p. 162).

equipo e insumos que se utilizaran en la actividad exportadora, revirtiéndose los efectos de la eliminación de la Regla XIV.

En plena crisis cambiaria tomó posesión de la presidencia José López Portillo, quien firmó un convenio de estabilización económica con el FMI, el cual incluía reformas estructurales. En este espíritu, la administración de López Portillo intentó hacer algunas reformas. Inicialmente se decidió apoyar a los exportadores con subsidios fiscales. El primer instrumento surgió en abril de 1977, el cual no era otra cosa que los Cedi reformados. Los nuevos Cedi redujeron el contenido nacional de las exportaciones de 50% a 30% para poder beneficiarse del programa.

Sin embargo, con el anuncio del descubrimiento de los yacimientos de petróleo en el sureste del país a principios de 1978, el programa de reformas estructurales planteado por el FMI se abandonó. Ya no se requería generar exportaciones que no fueran petroleras, y el gobierno decidió estimular el crecimiento, pero sin ningún plan y sin la ayuda de ninguna “agencia planificadora”.

Bajo estas condiciones de abundancia, y enmarcado el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, en marzo de 1979 se introdujo el Certificado de Promoción Fiscal (Ceprofi). Este instrumento ofrecía 5 años de crédito en el pago de los impuestos federales a las empresas que invirtieran en las industrias consideradas prioritarias —principalmente agroindustrias, cemento, hierro y acero, bienes de capital y productos farmacéuticos— o en zonas fuera de la Ciudad de México y de otros centros urbanos.

Con la abundancia petrolera también fue posible dar créditos subsidiados a la industria, otorgando mayores volúmenes de préstamos a tasas de interés reducidas. Se otorgaron muchos créditos preferenciales a los exportadores y a empresas participantes en programas de sustitución de importaciones.

El auge de las exportaciones petroleras, además de hacer menos urgente la promoción de otras exportaciones, hacía innecesario y hasta contraproducente el control de las importaciones.⁵ Las restricciones a las importaciones disminuyeron gradualmente entre 1977 y 1980. Del total de las importaciones en 1977, las controladas pasaron de 90% a 60% en 1980, aproximadamente la misma proporción de 1965 (cuadro 4.6).

De 1976 a 1981 la participación de las importaciones en la oferta total se elevó de 18.6% a 22.6% en bienes intermedios; de 45.2% a 50.7% en bienes de capital, y de 5.6% a 12.3% en bienes de consumo. Para el sector manufacturero en su conjunto el coeficiente de importaciones a su oferta total pasó de 21% a 28% en el mismo periodo (Villarreal, 1997, p. 400). El déficit de la balanza comercial manufacturera persistió durante todo el periodo, y el superávit de la balanza comercial durante los últimos años se logró gracias a las exportaciones petroleras.

⁵ Las importaciones se liberaron básicamente para aumentar la oferta de bienes ante una demanda en expansión y controlar así la inflación.

Cambios sectoriales

De 1970 a 1982 hubo un crecimiento generalizado en toda la economía de México, aunque algunos sectores crecieron más que otros. El sector eléctrico fue el que más creció (9.6%), seguido por los de comunicaciones y transportes (9.4%), comercio, restaurantes y hoteles (7.9%), construcción (6.5%) y manufacturas (6%). Los sectores que menos crecieron fueron el minero (1.1%) y el agropecuario (3.4%) (cuadro 4.7).

Estas diferencias en las tasas de crecimiento trajeron como consecuencia una recomposición en la estructura productiva nacional. De 1970 a 1982, el sector minero perdió 54% de su contribución al PIB y el sector agropecuario, 30%, en tanto que el sector eléctrico había aumentado su contribución 60%, y el de comunicaciones y transportes, 42%. Los servicios en general aumentaron su participación y las manufacturas la redujeron ligeramente (0.4%), (cuadro 4.8).

El crecimiento en el sector manufacturero también fue muy desigual. Como se observa en el cuadro 4.9, los subsectores manufactureros que registraron las mayores tasas de crecimiento fueron

CUADRO 4.7 Tasas de crecimiento del PIB, 1970-1982
(porcentaje)

Sector	Crecimiento
Agropecuario	3.38
Minero	1.14
Petróleo	4.12
Manufacturas	6.03
Construcción	6.49
Electricidad	9.57
Comercio, restaurantes y hoteles	7.87
Transporte y comunicaciones	9.36
Servicios financieros, seguros e inmuebles	6.11
Servicios comunales, sociales y personales	6.26

Fuente: INEGI, “Sistema de Cuentas Nacionales de México” (base de datos).

CUADRO 4.8 Producto interno bruto por sector, 1970-1982
 (porcentaje del total nacional)

Sector	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Agropecuario	11.2	11.4	10.6	10.2	9.9	9.5	9.2	9.6	9.3	8.4	8.3	7.9	7.8
Minero	2.6	2.5	2.5	2.5	2.5	2.2	2.2	2.1	1.8	1.7	1.5	1.4	1.4
Petróleo	3.7	3.6	3.5	3.4	3.8	4.1	4.2	4.6	5.1	5.6	6.5	2.5	2.8
Manufacturas	21.3	21.2	21.3	21.7	21.6	21.4	21.4	21.4	21.7	22.0	21.5	20.9	20.4
Construcción	6.2	5.7	5.9	6.2	6.3	6.3	6.3	5.8	6.0	6.2	6.4	6.7	6.2
Electricidad	0.8	0.8	0.8	0.8	0.9	1.0	1.0	1.0	1.1	0.7	1.0	1.0	1.1
Comercio, restaurantes y hoteles	23.4	23.4	23.8	23.9	23.6	23.5	23.3	22.9	22.8	23.3	23.1	28.1	28.0
Transporte y comunicaciones	4.2	4.3	4.6	4.9	5.2	5.4	5.5	5.6	5.9	6.2	6.5	6.4	6.0
Servicios financieros, seguros e inmuebles	9.0	9.1	9.0	8.9	8.8	8.7	8.7	8.7	8.4	8.1	7.8	8.3	8.8
Servicios comunales, sociales y personales.	17.7	18.1	18.1	17.4	17.5	17.9	18.2	18.3	17.9	17.8	17.5	16.8	17.5

[124]

Fuente: INEGI, "Sistema de Cuentas Nacionales de México".

los de bienes de capital y de bienes intermedios: vehículos, maquinaria, químicos, productos de hule y minerales no metálicos. Los bienes de consumo crecieron a ritmos más lentos: tabaco, vestido, alimentos y textiles.

Las diferentes tasas de crecimiento provocaron que la estructura de la producción manufacturera también cambiara. El sector de alimentos siguió siendo el más importante en términos de su contribución al PIB, pero perdió participación, en tanto que el de los productos químicos, segundo en importancia, mantuvo su posición, y en tercer lugar el de automóviles, que también aumentó su participación ligeramente (cuadro 4.10).

CUADRO 4.9 Tasas de crecimiento promedio anual en manufacturas, 1970-1981 (porcentaje)

Subsector manufacturas	Crecimiento
Alimentos	5.32
Bebidas	6.47
Tabaco	2.12
Textiles	5.94
Vestido	4.84
Cuero	6.59
Madera	6.84
Papel	7.09
Químicos	9.31
Hule	10.01
Minerales no metálicos	8.96
Hierro y acero	7.27
Metales no ferrosos	7.39
Productos metálicos	5.27
Maquinaria no eléctrica	10.09
Maquinaria eléctrica	9.99
Vehículos	11.67
Otras manufacturas	5.33

Fuente: INEGI, “Sistema de Cuentas Nacionales de México”.

CUADRO 4.10 Desglose de la producción manufacturera por sector respecto al PIB, 1970-1982
(porcentaje)

Sector	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Alimentos	20.9	21.3	20.4	20.0	19.6	19.5	19.6	19.3	18.6	17.7	17.3	17.4	18.8
Bebidas	6.5	5.7	5.8	5.9	5.8	6.2	5.9	6.2	6.3	6.6	6.7	5.9	6.3
Tabaco	2.4	2.3	2.2	1.8	1.8	1.8	1.7	1.8	1.7	1.6	1.5	1.4	1.5
Textiles	7.1	7.7	7.5	7.1	6.9	6.8	6.8	6.9	6.5	6.6	6.3	6.3	6.1
Vestido	5.8	5.9	6.0	5.9	5.5	5.3	4.9	5.1	4.8	4.8	4.6	4.5	4.4
Cuero	3.4	3.4	3.3	3.2	3.1	3.1	3.0	3.1	3.1	3.1	3.0	3.2	3.3
Madera	4.2	4.0	3.9	3.9	4.0	3.9	4.0	4.3	4.2	4.2	4.2	4.1	4.2
Papel	5.6	5.3	5.3	5.2	5.3	5.1	5.5	5.5	5.3	5.3	5.5	5.5	5.7
Químicos	7.6	8.1	8.6	9.0	8.7	9.0	9.5	9.9	9.6	9.6	9.6	9.5	10.0
Hule	2.8	2.9	3.1	3.0	3.0	3.1	3.3	3.3	3.6	3.4	3.8	3.7	4.0
Minerales no metálicos	5.9	5.8	5.9	5.8	5.9	6.1	6.2	5.8	5.8	5.8	6.0	6.9	7.0
Hierro y acero	4.8	4.6	4.8	4.8	5.0	4.9	4.8	5.0	5.5	5.3	5.1	4.8	4.6
Metales no ferrosos	1.4	1.4	1.4	1.5	1.5	1.4	1.4	1.3	1.3	1.4	1.4	1.4	1.2
Productos metálicos	5.7	5.1	5.2	5.2	5.2	5.1	5.1	4.8	4.7	4.9	4.9	4.6	4.6
Maquinaria no eléctrica	2.9	3.0	3.0	3.3	3.3	3.6	3.6	3.5	3.6	3.9	4.0	3.9	3.3
Maquinaria eléctrica	4.3	4.2	4.4	4.6	4.8	4.7	5.1	5.2	5.4	5.6	5.8	5.7	5.2
Vehículos	5.5	5.8	6.0	6.6	7.4	7.2	6.5	5.9	6.7	7.0	7.4	8.3	7.1
Otras manufacturas	3.4	3.4	3.2	3.3	3.1	3.2	3.3	3.3	3.2	3.2	2.9	2.8	2.8

Fuente: INEGI, "Sistema de Cuentas Nacionales de México".

Estructura del comercio exterior

El comercio exterior venía presentando una tendencia decreciente con respecto al PIB desde 1940. Durante el sexenio de Manuel Ávila Camacho las exportaciones representaron en promedio 12.5% del PIB; en el sexenio de Díaz Ordaz el porcentaje se había reducido a 4.5%, y para el sexenio de Luis Echeverría el porcentaje había decrecido aún más, a 3.7%, a pesar de los programas expresos para estimular las exportaciones. No fue sino hasta el sexenio de López Portillo que se pudo revertir esta tendencia gracias a los excedentes petroleros (cuadro 4.11).

En 1970 el principal sector exportador era el agropecuario, seguido por el de la minería y el del petróleo. En el sector de las manufacturas las principales exportaciones eran las de alimentos preparados, seguidas por los productos de cuero. Para 1982 el sector petrolero había absorbido prácticamente 80% de las exportaciones, y los demás sectores habían reducido drásticamente su

CUADRO 4.11 Exportaciones e importaciones con respecto al PIB
(promedio durante el sexenio, porcentaje)

Sexenio	Exportaciones	Importaciones	Saldo
Manuel Ávila Camacho (1940-1946)	12.5	8.9	3.6
Miguel Alemán Valdés (1946-1952)	11.0	11.3	-0.3
Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958)	8.7	11.9	-3.2
Adolfo López Mateos (1958-1964)	6.0	8.6	-2.6
Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970)	4.5	6.9	-2.4
Luis Echeverría Álvarez (1970-1976)	3.7	7.4	-3.7
José López Portillo (1976-1982)	8.0	9.0	-1.0

Fuente: INEGI (1985).

participación, a excepción de la producción de empresas propiedad de extranjeros, vehículos, maquinaria no eléctrica, productos de hule y madera (cuadro 4.12).

Este resultado es típico de los “booms” petroleros. En general, cuando el precio del petróleo sube a niveles como los de finales de la década de 1970, los términos de intercambio pueden mejorar a tal grado para un país exportador de petróleo, que éste acaba exportando menos productos no petroleros.

Durante el periodo 1970-1982 la composición de las importaciones también cambió significativamente. El gran esfuerzo industrializador que se dio en esos años implicó que las importaciones de maquinaria (eléctrica y no eléctrica) aumentaran su participación en las importaciones totales de 2.8% en 1970 a 12% en 1982. También este esfuerzo repercutió en una gran demanda de materias primas, como productos refinados del petróleo, químicos y productos de hule, así como de bienes de consumo, principalmente alimentos y vestido (cuadro 4.13). Lo trágico fue que muchas de esas inversiones no se hicieron planificadamente y resultaron inútiles.

En cuanto al destino de las exportaciones y el origen de las importaciones de México, éstas siguieron concentrándose en EUA, aunque se hicieron intentos por diversificarlas. El patrón observado en el periodo 1970-1979 es que la proporción de las exportaciones totales que iban a EUA variaba de 60% a 70%, y ésta hubiera sido la tendencia hasta 1982 de no haberse actuado políticamente para modificarla. En 1980 el gobierno mexicano decidió no exportar más de 50% de las exportaciones totales de petróleo a un solo país, con lo que la participación de EUA en el total de exportaciones mexicanas disminuyó, y aumentó la de Europa y Asia (cuadro 4.14).

En el cuadro 4.15 se muestra el origen de las importaciones mexicanas. En él se aprecia que el mercado de EUA también es muy importante como fuente de importaciones, y si bien se hicieron intentos por diversificarlas, especialmente durante el gobierno de Luis Echeverría, no se consiguió mucho. De 1970 a 1982 EUA mantuvo una participación de 60% a 65% (cuadro 4.15). La explicación de esta alta dependencia de fuentes estadounidenses, así como su estabilidad, se basa primero que nada en razones geográficas, pero también en que la mayor parte de las importaciones

CUADRO 4.12 Composición de las exportaciones de México, 1969-1982
(porcentaje)

Sector o subsector	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Agropecuario	36.5	40.0	39.4	37.3	27.0	16.8	18.3	21.6	17.7	13.5	11.0	9.9	6.9	6.1
Minerales	22.5	21.7	18.3	16.7	13.3	19.8	17.9	15.1	13.0	11.7	12.3	6.6	6.8	3.8
Petróleo	15.7	6.8	8.4	8.7	15.9	15.4	17.6	18.8	26.6	37.3	50.2	67.8	73.7	78.3
Industrias manufactureras														
Industria alimentaria	8.0	8.8	8.7	8.5	6.6	7.3	9.3	9.7	8.6	6.6	5.0	5.0	3.0	3.3
Insumos textiles	0.6	1.0	1.2	1.5	1.3	1.4	1.4	1.4	1.2	0.9	0.8	0.3	0.4	0.4
Prendas de vestir	1.2	0.4	0.7	1.1	1.5	1.0	1.0	1.0	0.7	0.6	0.4	0.2	0.2	0.1
Cuero y piel	3.9	3.9	2.6	1.7	1.4	4.9	6.2	1.0	0.7	0.6	0.4	0.2	0.2	0.1
Industria de la madera	0.0	0.0	0.3	0.8	0.8	0.9	1.1	1.3	1.4	1.5	0.9	0.4	0.4	0.3
Industria del papel	1.2	1.6	1.1	1.0	1.1	1.1	1.4	1.7	1.5	1.2	0.9	0.5	0.4	0.3
Industria química	3.4	6.6	7.4	8.0	8.6	10.4	8.4	9.1	7.2	6.3	4.5	2.6	2.3	1.8
Plástico y hule	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0.3	0.3	0.5	0.5	0.3	0.1	0.1	0.1
Productos de minerales	3.8	3.5	3.9	4.3	6.2	7.1	4.5	4.9	6.3	5.8	3.4	1.3	1.1	1.6
Industrias metálicas	0.1	0.3	0.4	0.5	0.2	0.3	0.6	0.7	0.9	0.6	0.3	0.2	0.2	0.1
Maquinaria y equipo	0.4	0.4	1.1	1.7	4.1	4.1	3.2	3.2	3.6	2.9	2.0	1.2	1.2	0.8
Equipo y componentes	1.0	1.3	1.9	2.0	2.8	2.1	2.5	2.1	2.2	1.9	1.4	0.7	0.6	0.4
Otras manufacturas	0.2	0.3	0.4	0.5	0.8	0.5	0.6	0.5	0.4	1.0	0.9	0.2	0.2	0.1
Vehículos	1.7	3.5	4.3	5.7	8.4	6.6	5.6	7.4	7.7	7.3	5.2	2.7	2.3	2.2

Fuente: INEGI, *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, varios años; Presidencia de la República (1993).

CUADRO 4.13 Composición de las importaciones de México, 1969-1982
(porcentaje)

Sector o subsector	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Agropecuario	10.6	13.2	11.8	11.8	14.1	13.4	11.8	5.9	11.3	9.7	8.0	10.8	8.3	7.1
Minerales	2.8	3.4	2.4	1.8	3.2	4.1	3.9	4.7	3.3	4.6	5.2	3.4	3.3	3.0
Petróleo	2.1	1.8	3.2	4.2	6.1	5.5	6.0	6.9	6.3	5.4	4.9	5.0	4.0	6.0
Industrias manufactureras														
Industria alimentaria	3.8	3.4	3.2	2.8	2.3	1.9	2.4	2.3	3.5	3.1	2.8	6.2	5.0	5.7
Insumos textiles	1.8	0.7	0.7	0.4	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.2	0.3
Prendas de vestir	0.8	0.8	0.6	0.6	0.5	0.3	0.5	0.7	0.6	0.6	0.6	0.6	0.9	1.1
Cuero y piel	0.6	0.6	0.3	0.4	0.1	0.1	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Industria de la madera	0.7	0.8	0.7	0.5	0.4	0.4	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
Industria del papel	3.2	3.7	3.9	4.5	4.0	4.0	4.5	4.5	5.0	3.2	3.4	3.4	2.9	3.0
Industria química	6.6	5.5	7.3	7.9	5.4	7.1	10.0	9.7	10.0	9.6	9.0	8.0	7.3	8.9
Plástico y hule	0.7	0.6	0.7	0.7	0.7	0.5	0.8	1.1	1.1	1.2	1.3	1.4	1.7	1.4
Productos de minerales	18.4	17.3	18.6	16.9	13.6	11.0	9.3	6.9	6.3	11.6	9.8	10.5	8.8	6.8
Industrias metálicas	22.9	23.3	22.9	23.5	22.4	21.4	17.6	21.1	17.4	18.4	20.0	18.7	21.1	21.6
Maquinaria y equipo	0.3	0.3	0.4	0.4	2.8	3.7	5.2	5.8	4.2	4.0	4.3	4.1	4.8	6.0
Equipo y componentes	2.3	2.1	2.0	2.1	1.8	1.7	5.1	8.2	8.5	6.2	6.0	5.9	6.3	6.0
Otras manufacturas	5.3	6.4	5.1	4.8	4.9	5.5	7.1	6.6	5.5	5.6	7.4	6.3	6.2	6.4
Vehículos	17.0	16.2	16.2	16.7	17.5	19.0	15.1	14.9	16.4	16.1	16.7	15.0	18.9	16.4

Fuente: INEGI, *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, varios años; Presidencia de la República (1993).

CUADRO 4.14 Destino de las exportaciones de México, 1970-1982
(porcentaje)

Año	EUA	Resto de América	Europa	Asia	África	Oceanía
1970	70.9	12.2	10.0	6.5	0.1	0.3
1971	70.4	14.2	9.3	5.9	0.1	0.1
1972	70.2	13.3	8.4	7.7	0.2	0.1
1973	62.6	14.7	12.3	9.9	0.1	0.4
1974	58.0	17.8	16.7	6.8	0.2	0.4
1975	61.4	18.9	12.1	7.3	0.1	0.2
1976	62.1	16.7	12.5	8.4	0.1	0.2
1977	66.7	15.7	10.4	6.7	0.3	0.1
1978	69.7	11.8	9.5	8.6	0.2	0.2
1979	68.7	9.0	10.5	11.1	0.7	0.1
1980	64.8	8.5	16.6	9.9	0.1	0.1
1981	53.9	13.4	19.8	12.6	0.2	0.1
1982	53.4	11.6	22.3	12.5	0.1	0.1

Fuente: INEGI (1985).

de México era de bienes intermedios (materias primas y componentes), y en que una alta proporción de estas importaciones se origina como una transacción interna entre filiales de empresas multinacionales norteamericanas localizadas en ambos lados de la frontera.

COROLARIO

La oportunidad que el descubrimiento de vastos mantos petrolíferos ofreció a México se dejó pasar con un enorme costo económico, especialmente por lo que se refiere a opciones de cambio positivo para las generaciones futuras. Nuevamente la falta de un proceso de planeación, en el que se contemplaran caminos alternativos, impidió que el país saliera adelante. La consecuencia fue el desbalance del sistema de economía mixta a favor del Estado y

CUADRO 4.15 Origen de las importaciones de México, 1970-1982
(porcentaje)

Año	EUA	Resto de América	Europa	Asia	África	Oceanía
1970	63.6	5.8	25.7	4.3	0.1	0.5
1971	61.4	7.0	26.4	4.5	0.2	0.5
1972	60.4	8.3	26.2	4.5	0.2	0.4
1973	59.6	10.0	23.3	5.8	0.8	0.5
1974	62.3	9.2	22.4	5.1	0.6	0.6
1975	62.8	10.2	20.6	5.3	0.8	0.3
1976	62.5	9.3	21.2	6.0	0.5	0.5
1977	63.0	9.0	21.1	6.5	0.1	0.3
1978	60.7	7.1	23.4	8.3	0.1	0.4
1979	62.4	7.5	21.7	8.0	0.1	0.4
1980	67.9	7.6	17.9	6.2	0.2	0.3
1981	66.1	8.0	18.6	6.7	0.2	0.3
1982	59.7	7.4	20.5	7.4	0.3	0.5

Fuente: INEGI (1985).

en contra del empresariado del país, incluso en áreas tan fundamentales como la financiera; aunque se logró establecer con éxito algunos polos de desarrollo de carácter industrial y turístico.

La profundización del esquema intervencionista del Estado y la dificultad para adaptarse a los cambios que en el ámbito internacional se habían gestado y estaban desarrollándose en esos años condujeron a México a la debacle económica de principios de la década de 1980. Los resultados de esa creciente incapacidad fueron un desequilibrio estructural de la balanza comercial y un endeudamiento a un nivel sin precedentes, que colocaron al país en una situación vulnerable frente a EUA.

El rápido deterioro de la balanza comercial tuvo sus raíces en una combinación de factores, que se resumen en el progresivo agotamiento de las fuentes externas de financiamiento junto con un aparato productivo que requería señales de “precios incorrectos” (lo que incluía, pero no únicamente, un tipo de cambio com-

petitivo); es decir, precios que hicieran lucrativas las actividades que competían con las importaciones y que hicieran atractivo exportar.

Mientras que en el periodo 1961-1965 el superávit agropecuario financiaba prácticamente la mitad del déficit comercial industrial, para 1974 esta fuente de financiamiento había dejado de ser importante. La rápida declinación de esta fuente de financiamiento fue consecuencia de la acelerada ampliación del déficit comercial industrial, a medida que avanzó el proceso de "sustitución de importaciones" y del agotamiento de la fuente de financiamiento misma. El deterioro de la balanza comercial agrícola (principal componente del superávit comercial agropecuario) se explica por la decreciente brecha entre la producción y el consumo agrícola por habitante, tanto por el rápido crecimiento de la población como por el lento crecimiento de la producción.

Mientras que el consumo agrícola per cápita se mantuvo prácticamente estancado durante los periodos 1964-1965 y 1972-1973, la producción agrícola por habitante se redujo 15% en el lapso intermedio. Las razones del deterioro de la producción agrícola per cápita se explican fácilmente por la interacción de una política de alimentos "baratos" y la decisión de continuar el proceso de reparto de tierras. La reforma agraria fue llevada más allá de los límites técnicos requeridos por una eficiente explotación agropecuaria, lo que dio origen a la proliferación del minifundio. Además, el temor a la reforma agraria por parte de los pequeños y medianos propietarios, junto con la benevolencia con que el Estado trató las invasiones de tierras, dio como resultado insuficiencia de inversiones por parte de los propietarios particulares destinadas a modernizar sus explotaciones. La política de alimentos baratos destinada a mantener los salarios bajos en las ciudades con el fin de estimular las actividades industriales fue un factor más para hacer poco rentable el dedicarse a producir alimentos.

La reforma agraria, después de sus efectos benéficos iniciales señalados al principio de este capítulo, se utilizó como una forma de contener en el campo a una población creciente que no podía ser absorbida productivamente en las ciudades. Este fenómeno, junto con la mencionada política de alimentos baratos (dirigida a mantener bajo el costo salarial), dio como resultado la destrucción

de muchos cultivos y la escasez crónica de leche, carne y huevo, por mencionar sólo algunos productos.

En cuanto al turismo, si bien representó una fuente importante de divisas, nunca tuvo posibilidades de ocupar el lugar que dejó vacante el sector agropecuario como fuente de financiamiento del déficit industrial.

Los descubrimientos de los yacimientos de petróleo a fines de la década de 1970 parecieron haber terminado de una vez y para siempre con la pesadilla de la paralización del crecimiento industrial por falta de divisas. La llegada súbita de esas divisas permitió crecer sin realizar cambios o reorientar la estrategia. El sistema productivo se amplió sobre la misma estructura de antes, lo que produjo un requerimiento creciente de importaciones como porcentaje del producto industrial. El crecimiento sobre estas bases estaba conduciendo a que las divisas generadas por el petróleo resultaran insuficientes para financiar el déficit industrial. Esta realidad se hubiera manifestado aun cuando el precio del petróleo no hubiera descendido. El colapso de los precios internacionales del petróleo sólo aceleró un resultado que era inevitable: la interrupción del crecimiento por falta de divisas.

V

EL FIN DEL MILAGRO MEXICANO: LA APERTURA COMERCIAL Y DE CAPITALES

EL PERIODO 1982-1988

En medio de una aguda crisis económica interna y un difícil ambiente internacional, Miguel de la Madrid asumió la presidencia de México (1982-1988). A los pocos días, el 23 de diciembre de 1982, el gobierno mexicano firmó con el FMI un nuevo acuerdo de facilidad ampliada, el cual, además de las clásicas medidas de ajuste, demandaba otra vez reformas estructurales de manera mucho más insistente. El texto íntegro de la carta de intención de 1982 contenía 29 puntos. En los puntos 1 al 16 se hacía un diagnóstico del desarrollo de la economía mexicana desde 1981, y a partir del 17 se planteaba la necesidad de ajustes que permitieran “alcanzar un crecimiento sostenido de la producción y el empleo, superar el desequilibrio externo, abatir los índices de inflación y fortalecer las finanzas públicas”. El punto 26, por ejemplo, dice:

En las distintas fases del programa se harán las revisiones requeridas para racionalizar el sistema de protección, incluyendo la estructura arancelaria, los incentivos a la exportación y el requisito de permiso previo para importar. La revisión, cuyos resultados serán objeto de consulta, tendrá como propósito reducir el grado de protección para lograr una mayor eficiencia en el proceso productivo a efecto de proteger el interés de los consumidores, de mantener el empleo, de fomentar activamente las exportaciones de bienes y servicios y de evitar utilidades excesivas por las ventas oligopólicas que deriven del sistema de protección. Al mismo tiempo, la revisión de la política de protección tomará en cuenta las prácticas indebidas de competencia comercial que se originan en políticas de *dumping*.

El acuerdo con el FMI otorgó a México préstamos por casi 3 700 millones de dólares en varias entregas, de enero de 1983 a diciembre de 1985 (Lustig, 1992, p. 50). El programa económico que surgió de este acuerdo de estabilización se conoció como Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE). En su concepción original tendría dos etapas: un “tratamiento de choque” en 1983, seguido de políticas “graduales” en 1984-1985. El gobierno esperaba que como resultado de las medidas adoptadas el crecimiento en 1983 fuera nulo, pero que después se diera una recuperación gradual, hasta llegar a 5% anual en 1985 (Lustig, 1992, p. 57). Las expectativas en cuanto a la inflación eran que bajaría a 18% anual en diciembre de ese mismo año.

De inmediato, la administración de Miguel de la Madrid inició las reformas. Se comenzaron a privatizar empresas y a vender acciones en aquellas donde el gobierno tenía minoría; de esta forma, el número de entidades con alguna participación pública pasó de 1 155 en 1982 a 1 074 en 1983; 1 049 en 1984; 941 en 1985, y 412 en 1988 (Lustig, 1992, pp. 135-136). En 1983 y 1984 se comenzó a relajar el sistema de protección y se liberó 16.5% de las importaciones del requisito de permiso previo, se redujeron a 10% los niveles de aranceles y se disminuyó a 22.5% el arancel promedio (Flores, 1998, p. 259).

Además, se dieron pasos para una restructuración de la deuda externa. Como consecuencia del gran número de préstamos a corto plazo contratados durante 1981 y principios de 1982, los pagos se acumularon en el periodo 1983-1987. La primera ronda de negociaciones se concentró en la restructuración del principal que venía durante el resto del decenio. La deuda externa privada también se sometió a una restructuración que recibió apoyo del gobierno. Estos acuerdos redujeron sustancialmente los pagos del principal de la deuda oficial, que vencían entre 1983 y 1988, pasando de alrededor de 12% del PIB a 6.1% (Cárdenas, 1996, p. 123), una disminución significativa, aunque el porcentaje seguía siendo alto.

Las metas de la segunda fase del PIRE incluían reducir la inflación de forma lenta pero continua, mantener el superávit comercial a niveles adecuados y recuperar las tasas históricas de crecimiento económico. El ajuste gradual significaba que no se tomarían nuevas medidas drásticas en el campo fiscal y cambiario. A fin de fre-

nar la inflación, el gobierno se proponía mantener el déficit fiscal bajo control y fijar el comportamiento de los llamados precios clave (el tipo de cambio, el salario mínimo y los precios de los bienes y servicios públicos) de acuerdo con las metas inflacionarias del programa (Lustig, 1992, pp. 53-56)

En 1983 el déficit público se redujo a 8.6% del PIB, la mitad que un año antes (cuadro 5.1). El precio del petróleo disminuyó a 25 dólares por barril (gráfica 5.1) y el tipo de cambio se había deva- luado prácticamente a la mitad, de 80.51 a 141.98 pesos (gráfica 5.2). El PIB cayó 4.3%; hubo un superávit de 4.7% en la cuenta corriente, un ligero superávit en la balanza de capitales y un défi- cit de 2.5% en errores y omisiones (básicamente por fuga de capi- tales), lo que en conjunto dio como resultado un incremento en las reservas internacionales equivalente a 2.5% del PIB (cuadro 5.2).

En 1984 el déficit fiscal como porcentaje del PIB permaneció prácticamente igual que el del año anterior; el precio del petróleo subió ligeramente a 28.4 dólares por barril (gráfica 5.1); el tipo de

GRÁFICA 5.1 Precios del petróleo, 1980-2016
(dólares por barril)



Fuente: INEGI, "Banco de Información Económica" (base de datos), <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>.

CUADRO 5.1 PIB, ingresos y egresos del sector público, cantidad de dinero (M1) y precios,
1980-2000

Año	PIB real ^a	PIB corriente ^b	Ingresos efectivos ^b	Egresos ejercidos ^b	Balance del gobierno ^b	Déficit / PIB (porcentaje) ^c	M1 ^d	Precios (1980 = 100)
1980	4 470.00	4 470.00	1 161.00	1 413.00	-252.00	-7.50	461.00	100
1981	4 862.00	6 128.00	2 831.00	2 761.00	71.00	-4.10	612.00	126
1982	4 832.00	9 798.00	5 707.00	5 515.00	192.00	-16.90	993.00	203
1983	4 629.00	17 879.00	5 895.00	7 321.00	-1 426.00	-8.60	1 403.00	386
1984	4 796.00	29 472.00	9 484.00	11 188.00	-1 704.00	-8.50	2 287.00	615
1985	4 920.00	47 392.00	14 408.00	17 719.00	-3 312.00	-9.00	3 147.00	963
1986	4 736.00	79 191.00	28 958.00	36 564.00	-7 606.00	-16.00	4 330.00	1 672
1987	4 824.00	193 312.00	58 203.00	75 452.00	-17 249.00	-16.00	9 191.00	4 008
1988	4 884.00	390 451.00	116 982.00	155 698.00	-38 716.00	-11.70	20 186.00	7 995
1989	5 047.00	507 618.00	143 801.00	169 597.00	-25 796.00	-5.20	28 320.00	10 057
1990	5 272.00	686 406.00	188 358.00	205 522.00	-17 164.00	-2.50	50 958.00	13 021

[138]

[continúa]

CUADRO 5.1 [Continuación]

Año	PIB real ^a	PIB corriente ^b	Ingresos efectivos ^b	Egresos ejercidos ^b	Balance del gobierno ^b	Déficit/PIB (porcentaje) ^c	M1 ^d	Precios (1980 = 100)
1991	5 463.00	865 166.00	248 989.00	224 113.00	24 876.00	2.88	113 634.00	15 838
1992	5 616.00	1 019 156.00	295 689.00	254 541.00	41 148.00	4.04	131 732.00	18 147
1993	5 649.00	1 127 584.00	289 657.00	279 943.00	9 714.00	0.86	157 044.00	19 961
1994	5 858.00	1 272 799.00	328 518.00	325 812.00	2 706.00	0.21	163 828.00	21 728
1995	5 631.00	1 646 404.00	418 883.00	423 194.00	-312.00	-0.26	171 639.00	29 239
1996	5 761.00	2 263 513.00	580 722.00	583 890.00	-3 168.00	-0.14	245 260.00	39 291
1997	6 003.00	2 844 902.00	737 181.00	746 469.00	-9 288.00	-0.33	325 391.00	47 395
1998	6 274.00	3 447 240.00	783 046.00	823 073.00	-40 027.00	-1.16	387 897.00	54 944
1999	6 413.00	4 108 136.00	956 683.00	1 015 611.00	-58 928.00	-1.43	489 136.00	64 057
2000	6 935.00	4 868 675.00	1 189 341.00	1 243 860.00	-54 518.00	-1.12	564 233.00	70 209

^a Millones de nuevos pesos de 1980.^b Millones de nuevos pesos.^c Balance público. Hasta 1992 corresponde al balance financiero.^d Billetes y monedas en poder del público, y cuentas de cheques en bancos del país (millones de nuevos pesos).Fuente: Bazdresch y Levy (1991, p. 236); Nacional Financiera (1990); Poder Ejecutivo Federal, *Informe de Gobierno*, varios años.

CUADRO 5.2 Balanza de pagos, 1940-2000
(porcentaje del PIB)

	1940	1950	1960	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Cuenta corriente	1.4	3.2	(3.9)	(3.7)	(5.0)	(5.4)	(7.0)	(4.9)	4.7	2.7	0.6	(1.6)	4.5
Exportación de mercancías	10.0	13.8	6.1	4.5	4.8	9.4	10.0	19.9	21.0	19.1	20.5	24.9	29.2
Servicios no factoriales (ingresos)	3.4	4.6	0.5	0.5	0.6	2.4	2.1	3.4	3.3	3.2	3.7	5.2	5.7
Servicios factoriales + transferencias (ingresos)	—	1.2	0.9	0.8	0.8	1.2	1.2	2.3	2.3	2.6	3.3	4.0	4.6
Importación de mercancías	8.3	11.0	8.1	6.4	7.7	11.0	11.7	14.1	9.6	10.4	14.1	19.1	19.9
Servicios no factoriales (egresos)	1.8	3.9	1.8	1.3	1.1	3.3	3.5	4.8	3.5	3.4	4.1	5.7	5.4
Servicios factoriales + transferencias (egresos)	1.9	1.5	1.4	2.0	2.4	4.1	5.1	11.6	8.8	8.3	8.7	10.8	9.8
Cuenta de capitales	0.2	1.0	0.9	1.7	1.8	5.9	11.4	8.3	0.3	0.9	(0.2)	3.1	(1.3)
Cuenta de capitales – inversión extranjera	−0.3	−0.1	1.0	0.8	1.3	4.8	9.7	6.2	−1.1	0.1	−1.3	1.0	−3.0
Inversión extranjera	0.5	1.1	(0.1)	0.9	0.6	1.1	1.7	2.1	1.4	0.7	1.1	2.1	1.7
Errores y omisiones	0.1	(0.9)	2.9	2.2	3.4	(0.1)	(4.0)	(6.1)	(2.5)	(1.4)	(2.2)	(0.8)	3.2
Variación de existencias	1.6	3.3	(0.1)	0.3	0.2	0.5	0.4	(2.6)	2.5	2.1	(1.8)	1.1	7.3

[continúa]

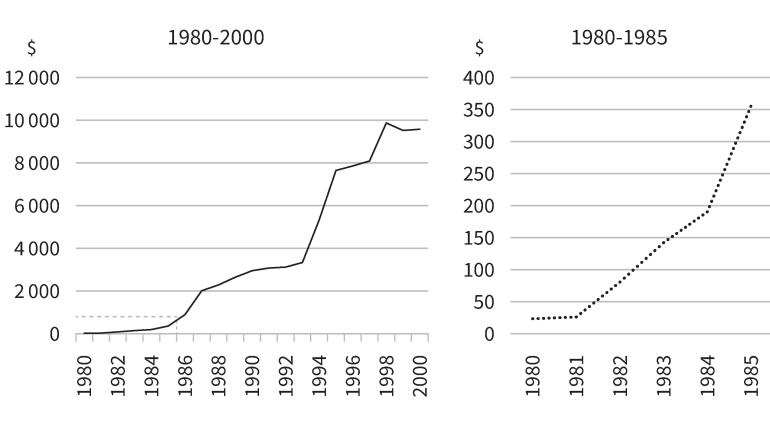
CUADRO 5.2 [Continuación]

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Cuenta corriente	(1.3)	(3.0)	(3.2)	(5.2)	(7.4)	(6.7)	(12.1)	(0.7)	(0.8)	(2.1)	(4.5)	(3.3)	(3.1)
Exportación de mercancías	17.3	18.4	17.6	15.0	13.9	15.0	24.8	36.0	32.5	30.5	33.2	31.9	29.0
Servicios no factoriales (ingresos)	3.4	3.8	3.5	3.1	2.8	2.7	4.2	4.4	3.6	3.1	3.4	2.8	2.4
Servicios factoriales + transferencias (ingresos)	3.0	3.0	3.2	2.3	1.9	1.9	2.9	3.5	2.9	2.7	3.2	2.6	2.1
Importación de mercancías	15.8	18.2	18.0	17.6	18.7	18.8	32.3	32.8	30.2	30.3	35.5	33.1	30.4
Servicios no factoriales (egresos)	3.4	4.0	4.3	3.7	3.5	3.3	5.0	4.1	3.5	3.3	3.5	3.2	2.8
Servicios factoriales + transferencias (egresos)	5.8	6.0	5.2	4.3	3.8	4.1	6.7	7.8	6.1	4.8	5.3	4.3	3.6
Cuenta de capitales	(0.7)	1.7	3.6	8.6	8.0	9.4	5.9	7.0	1.4	4.4	4.6	3.3	3.1
Cuenta de capitales – inversión extranjera	(2.8)	(0.2)	1.0	2.5	1.2	(0.2)	(1.9)	7.1	(6.3)	(0.6)	1.3	(1.9)	0.7
Inversión extranjera	2.2	1.8	2.6	6.2	6.8	9.6	7.8	(0.1)	7.6	4.9	3.3	5.2	2.4
Errores y omisiones	(1.8)	1.6	1.1	(0.8)	(0.3)	(0.9)	(1.4)	(1.9)	0.0	0.6	0.5	0.1	0.5
Variación de existencias	(4.0)	0.1	1.5	2.6	0.3	1.7	(7.5)	4.3	0.6	2.9	0.6	0.1	0.5

Nota metodológica: Para llegar a las proporciones del PIB, los datos de la balanza de pagos en dólares se convierten a pesos usando la paridad correspondiente de finales del año y luego se deflactan utilizando el deflector implícito del PIB (1993 = 100).

Fuentes: Villarreal (1997); INEGI (1999); Banco de México, Indicadores económicos, 2001.

GRÁFICA 5.2 Tipo de cambio nominal, 1980-2000,
con detalle del periodo 1980-1985
(pesos por dólar)



Fuente: Banco de México, "Sistema de Información Económica" (base de datos), "Serie histórica diaria del tipo de cambio peso-dólar", periodo 01/01/1980-01/01/2000.

cambio nominal se devaluó menos, y hubo un crecimiento de 3.5% en el PIB. El superávit de cuenta corriente se redujo a 2.7%, la entrada de capitales siguió siendo pequeña, 0.9% del PIB, y el saldo negativo en errores y omisiones bajó a 1.4%. Las reservas internacionales bajaron a 2.1% del PIB y la inflación se redujo a 46.6%, después de haber sido de 64.3% el año anterior.

En 1985, el tercer y último año del programa de estabilización patrocinado por el FMI, representantes mexicanos se reunieron con funcionarios de este organismo para determinar las necesidades de financiamiento. El 24 de marzo se firmó una nueva carta de intención que, además de contener medidas más estrictas para el desempeño macroeconómico, estipuló por primera vez en forma explícita los compromisos del gobierno mexicano en materia de política comercial.

- Liberar de 35% a 45% de las importaciones antes de que terminara 1985.

- b. Reducir de 10 a 7 los niveles arancelarios.
- c. Fijar la mayoría de los aranceles entre 10% y 50%.
- d. Conceder permisos de importación automáticos para materias primas y piezas de maquinaria cuando el precio de los sustitutos nacionales superara 50%.
- e. Permitir a los exportadores importar hasta 40% de sus ingresos por exportaciones sin necesidad de permiso, e importar libre de aranceles cualquier cosa que utilizaran como insumo (Flores, 1998, p. 299).

Después de esta reunión, las autoridades mexicanas confiaron en el apoyo del FMI; pero, presionadas por las elecciones del Congreso y de siete gubernaturas, en julio de 1985 decidieron expandir la economía, sin autorización del FMI y con un monto de reservas muy limitado (8 100 millones de dólares) (Lustig, 1992, p. 62). El déficit fiscal aumentó a 9% del PIB, un punto porcentual más que el año anterior (cuadro 5.1). El PIB creció 2.6%, las exportaciones disminuyeron y el país perdió reservas (cuadro 5.2). Esta situación se agravó a causa de que el FMI suspendió el programa de financiamiento a mediados de 1985 porque México dejó de cumplir con las metas fijadas en el programa convenido. Así, se desató otra “corrida” contra el peso que condujo a una crisis de balanza de pagos.

Mientras que México experimentaba una imperiosa necesidad de exportar, EUA lo presionaba para que abriera su economía. De octubre de 1980 a abril de 1985 EUA acusó a exportadores mexicanos de realizar prácticas desleales de comercio (Weintraub, 1990, p. 81). Bajo las nuevas leyes comerciales estadounidenses, cualquier país sin membresía en el GATT que protegiera sus industrias con barreras no arancelarias “inaceptables” o no se suscribiera al código de conducta del GATT, no tendría el beneficio de la “prueba de daño” (*injury test*) en disputas sobre comercio desleal, salvo que suscribiera un acuerdo bilateral sobre este tema. Al no firmar el código, ni negociar un acuerdo bilateral, ni reformar su política comercial con la suficiente rapidez, México se convirtió en uno de los principales blancos para las sanciones comerciales de EUA (Flores, 1998, p. 275).

De 1980 a 1985, los funcionarios mexicanos intentaron conseguir un acuerdo sobre la “prueba de daño” que no implicara eli-

minar los subsidios a la exportación ni modificar los programas sectoriales. Sin embargo, la oposición inflexible de las autoridades comerciales estadounidenses, unida al fuerte imperativo de México de tener acceso a ese mercado después de la crisis de la deuda, dejó a los negociadores comerciales mexicanos sin otro recurso que aceptar las condiciones de EUA. Así, el 22 de abril de 1985, bajo la presión de otra crisis de balanza de pagos y después de un proceso largo y costoso para los exportadores mexicanos, funcionarios mexicanos y estadounidenses firmaron un entendimiento sobre subsidios e impuestos compensatorios, en el cual, a cambio de la obtención del beneficio de la “prueba de daño”, México se comprometió a aplicar tres medidas:

1. Eliminar la devolución “excesiva” de impuestos a la importación en los programas existentes de apoyo a la exportación, y abstenerse de introducir algún otro programa comparable.
2. Abstenerse de prácticas de fijación de precios de energéticos con componentes de subsidio a la exportación, como el Programa de Precios Preferenciales para Productos y Petróquímicos Básicos.
3. Eliminar en un plazo de dos años la provisión de programas de financiamiento de preexportación y exportación, adhiriéndose a los lineamientos para los créditos a la exportación oficialmente apoyados por la OCDE, y estableciendo el último rendimiento de los Cetes a noventa días como la tasa de interés de referencia para los créditos de este tipo (Flores, 1998, p. 305).

Como consecuencia de este acuerdo bilateral, así como de la presión de una nueva crisis de divisas, el 25 de julio de 1985 se emitió un decreto mediante el cual se aceleraron en forma importante las reformas. La liberación se extendió a tal grado que 64.1% de las importaciones quedó exento de permisos previos a la importación, aunque se elevaron ligeramente los aranceles promedio —hasta llegar a 25.5%— como medida compensatoria ante las reducciones de las barreras no arancelarias (Cárdenas, 1996, p. 136).

El decreto de liberación comercial, junto con la firma del entendimiento bilateral sobre impuestos compensatorios, cambió radicalmente la estrategia de la política comercial. Una vez abierto, México formalizó su ingreso al GATT el 24 de julio de 1986. Las importaciones que no requerían permiso previo aumentaron a 69.1%, el arancel promedio se redujo a 22% y el máximo a 45%, y los niveles arancelarios a 11% (Flores, 1998, p. 259).

El acuerdo para ingresar al GATT fue una extensión de las negociaciones comerciales con EUA. La normatividad del mismo contempla que los convenios de adhesión de un país solicitante se negocien con sus principales socios comerciales; en el caso de México, con EUA. La influencia de este país fue visible en el protocolo de ingreso, donde sólo se aceptaron algunos términos del protocolo de 1979 (la mayoría de ellos de declaración de principios) y en el que México se comprometió a firmar los códigos de conducta del GATT sobre licencias, evaluaciones aduanales, prácticas desleales de comercio, normas y derechos compensatorios.

El gobierno de EUA se opuso a la plena aceptación del protocolo de 1979 porque consideró que las condiciones habían cambiado sustancialmente y porque aceptarlo habría sentado un mal precedente para las futuras negociaciones con China. Como consecuencia, el trato que recibió México para ingresar al GATT fue “ejemplar” (Flores, 1998, p. 328).

De este modo, la entrada de México al GATT en los términos en que lo hizo, puso fin a una época. Se abandonó una estrategia de desarrollo basada en la industrialización, la cual empezó sustituyendo importaciones e intentó transformarse en otra de promoción de exportaciones. Con ello se dio un viraje de ciento ochenta grados en la política económica. En lo sucesivo, la estrategia de crecimiento sería simplemente abrir la economía y dejar que el mercado (con beneficios económicos para los liberadores) nos llevara al desarrollo.

Arnold Harberger señaló un factor indispensable para lograr la apertura comercial de México, el ascenso al poder en América Latina de economistas educados en EUA, con opiniones favorables al libre mercado y absolutamente convencidos de la necesidad de efectuar las reformas pertinentes (Harberger, 1993). Según este autor, dichos economistas deberían estar en el “Salón de la Fama

de la Economía" por sus importantes contribuciones en favor de sus respectivos países.¹

A partir de estos acontecimientos, México comenzó a ser un dócil aliado de EUA. Al poco tiempo de ingresar al GATT, participó activamente en la Ronda Uruguay. Su posición inicial era similar a la de la mayoría de los países en desarrollo, que buscaban un tratamiento favorable por parte de los países industrializados. Sin embargo, en la medida en que se aceleró la liberación comercial, abandonó esta posición y comenzó a buscar el reconocimiento de los países desarrollados a sus reformas, y a convertirse en el vocero de las posiciones estadounidenses. Los funcionarios mexicanos de los que hablaba Harberger se mostraron cada vez menos interesados por las posiciones de los países en desarrollo y más sensibles a los temas que inquietaban a EUA: el tratamiento de los servicios, la protección de los derechos de propiedad intelectual, la liberación de los flujos de inversión y la defensa de sus derechos (Lustig, 1992, p. 167). Durante la Ronda Uruguay, EUA reconoció la constructiva disposición de México para discutir y contribuir al análisis de las áreas que le interesaban. La afinidad entre los dos gobiernos era tal que el grupo encargado de los temas relacionados con la inversión, encabezado por la delegación estadounidense, puso a México como ejemplo que debería seguirse en materia de liberación de la inversión extranjera (Lustig, 1992, p. 167).

En materia macroeconómica, a México no le iba muy bien. En 1986 ocurrió la caída en los precios del petróleo más brusca de la historia: pasaron de 27.3 dólares en 1985 a 12.8 dólares por barril. Fue necesario depreciar de nuevo el tipo de cambio. Estas circunstancias causaron un fuerte descenso en el salario real y un aumento de la inflación tal que, dada la magnitud del choque petrolero y la falta de apoyo financiero externo, el gobierno mexicano se concentró en proteger la balanza de pagos para evitar que se agotaran las reservas de divisas en el corto plazo y reducir la vulnerabilidad en cuanto al comportamiento de los precios mundiales del petróleo en el mediano plazo. Era evidente que una moneda sub-

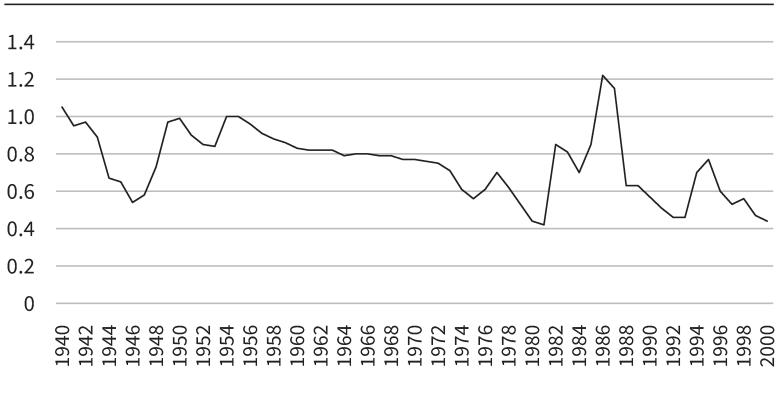
¹ Harberger menciona por su nombre a los "distinguidos economistas" mexicanos que, si bien no entraron al "Salón de la Fama", sí se convirtieron en un selecto grupo de empresarios exitosos gracias a las privatizaciones y al clima de impunidad y opacidad que reina en México.

valuada ayudaría a aumentar las reservas y a reducir la dependencia petrolera, pero para mantenerla así se requería una mayor tasa de depreciación del peso, lo cual conducía a un incremento de la inflación.

Durante 1986 se aumentó la tasa de depreciación nominal diaria y el tipo de cambio controlado se depreció 46%. La depreciación fue tan grande que el tipo de cambio controlado y el libre se igualaron a fines de 1986. Sin embargo, la inflación se mantuvo muy por debajo del nivel de la devaluación nominal. Esto se debió a la combinación de una drástica reducción de los salarios reales con la implantación de políticas crediticias más restrictivas y nuevas reducciones del gasto público. El tipo de cambio real se depreció a tal punto que para 1986 y 1987 los bienes nacionales eran 20% más baratos que en 1954, es decir, en el nivel más bajo por lo menos desde 1940 (gráfica 5.3).

La estrategia de encarecer el dólar contribuyó también al objetivo de mediano plazo de reducir la dependencia de México de las exportaciones petroleras. La estructura de las exportaciones experimentó un cambio notable. La proporción de las exportaciones petroleras bajó de 68% en 1985 a 39% en 1986 (cuadro 4.5).

GRÁFICA 5.3 Tipo de cambio real peso-dólar, 1940-2000



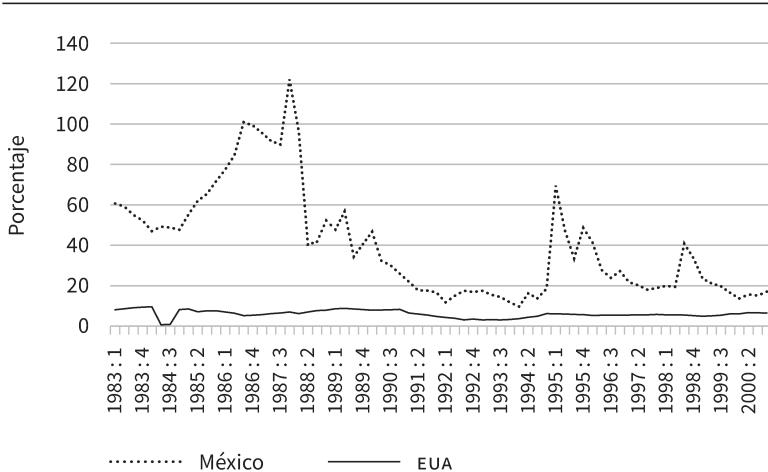
Fuente: Banco de México, “Sistema de Información Económica”; INEGI, “Banco de Información Económica”; Federal Reserve Bank of St. Louis, base de datos FRED.

Esta reducción ocurrió en parte a causa de la caída del precio del petróleo y en parte por el incremento de 41% de las exportaciones no petroleras. El cambio en la composición de las exportaciones, que se mantuvo e hizo que la economía mexicana fuese menos vulnerable a las variaciones del precio internacional del petróleo, fue una prueba tardía de la capacidad de respuesta que tenía la economía mexicana para exportar a un tipo de cambio competitivo.

Para mediados de 1986, en una situación de estancamiento, el peso de la deuda era insoportable y ante la amenaza de una moratoria unilateral por parte de México, y sensibilizados por el terremoto de 1985, los bancos internacionales aceptaron renuentemente cooperar con la iniciativa estadounidense conocida como Plan Baker, y México se convirtió en el “caso piloto” del plan. A finales de 1986 los bancos aceptaron prestar más dinero y hacer más restructuraciones. También el FMI ofreció recursos que se consiguieron mediante una nueva carta de intención a finales de julio. De 1986 a 1987 se dio una reducción de transferencias que, junto con los nuevos créditos, incrementaron las reservas. A esto ayudó que para 1987 el precio del petróleo comenzara a recuperarse (gráfica 5.1).

En 1987 el nuevo programa económico dio como resultado una reactivación de la economía; el PIB real creció 1.8% (cuadro 5.1). La gran subvaluación del peso y los bajos niveles de inversión interna provocaron un superávit comercial de 9.3% del PIB y, aunados a la renegociación de la deuda, que redujeron las transferencias, se produjo un superávit en cuenta corriente equivalente a 4.5% del PIB (cuadro 5.2). Mientras tanto, las tasas de interés reales continuaron siendo atractivas para retener e incluso atraer capitales (gráfica 5.4). Ya habían transcurrido varios años en que las tasas de interés reales eran positivas, y muy altas aún, tomando en cuenta el riesgo cambiario, lo cual hizo muy rentables las inversiones en México en relación con el extranjero. Como consecuencia, en 1987 hubo un retorno de capitales. Esto se registró básicamente en el renglón de “errores y omisiones” de la balanza de pagos, que presentó saldo equivalente a 3.2% del PIB (cuadro 5.2). El regreso de capitales aunado al comportamiento positivo de la cuenta corriente hicieron que el Banco de México incrementara sus reservas brutas en 6 924 millones de dólares, para llegar a

GRÁFICA 5.4 Tasas de interés reales en México y EUA,
1983-2000



Fuente: Banco de México, "Sistema de Información Económica"; INEGI, "Banco de Información Económica"; Federal Reserve Bank of St. Louis, base de datos FRED.

un total de 13 700 millones de dólares al terminar 1987 (Lustig, 1992, p. 75).

Muchos de los recursos que gradualmente reingresaron al país se invirtieron en la bolsa de valores. Poco a poco, a partir del segundo semestre de 1986 y más rápidamente en 1987, los precios de las cotizaciones de las acciones en la Bolsa Mexicana de Valores comenzaron a aumentar hasta convertirse en una verdadera burbuja especulativa, la cual se reventó bruscamente en octubre de 1987, cuando cayó junto con la Bolsa de Nueva York. Ante el desplome, los inversionistas cambiaron la composición de sus carteras en favor de activos denominados en dólares. Además, con base en el programa de crecimiento del gobierno, el sector privado recibió nuevas líneas de crédito que, en lugar de destinarse a la inversión, se usaron para el prepago de deuda con descuento. Las autoridades monetarias percibieron ambos fenómenos como el aviso de un posible ataque especulativo de proporciones mayores. Con

el objetivo de proteger las reservas internacionales, de 13 700 millones de dólares, las autoridades mexicanas decidieron retirarse del mercado cambiario. El anuncio del Banco de México provocó una devaluación especulativa (se tenía un tipo de cambio real ampliamente subvaluado). Todo esto desató niveles inflacionarios muy altos en noviembre y diciembre (7.9% y 14.8% respectivamente), que anualizados hubieran llevado a una inflación de 300%.

Ante estas circunstancias y una política ortodoxa que parecía no funcionar (ya que al acelerar el gasto la inflación crecía, pero al frenarlo los precios no cesaban de aumentar), se planteó un plan de estabilización con componentes heterodoxos. Además de las medidas tradicionales (reducción del déficit público y control monetario), el plan incluía políticas de ingreso para combatir la inercia inflacionaria. El 15 de diciembre de 1987 se firmó el Pacto de Solidaridad Económica (PSE). Los representantes de los principales sectores de la economía establecieron como meta reducir la inflación a niveles menores a 2% mensual, que se apoyaba en la medida ortodoxa de lograr un superávit (primario) gubernamental de 5% anual. Entre los compromisos estaba utilizar el tipo de cambio como precio ancla (gráfica 5.2) y liberar aún más las importaciones. En 1987 se liberó 72.5% de las importaciones, se redujeron a cinco los niveles arancelarios y el arancel máximo se colocó en 45%. Para 1988, 80.3% de las importaciones no requería permiso previo y el arancel máximo se había reducido a 20%. (Flores, 1998, p. 333). Ésta quizá fue la parte más controvertida del pacto. Una mayor liberación comercial combinada con la revaluación del tipo de cambio real se tradujo en un considerable empeoramiento de la balanza de pagos (un déficit en cuenta corriente de 1.3% del PIB en 1988) y una desprotección adicional a la planta productiva. Para apoyar la liberación, se argumentaba que la apertura comercial contribuiría a reducir la inflación, ya que los precios internacionales servirían como “techo”.

El PSE produjo resultados inmediatos. Durante el segundo semestre de 1988 la inflación alcanzó un promedio de 1.2% mensual, que contrastó notablemente con la de 9% registrada durante el mismo periodo en 1987. El PIB creció 1.2% en 1988 (cuadro 5.1), las exportaciones no petroleras, 36.3%, y la inversión privada casi 2% del PIB. La razón de estos resultados, comparados con el pro-

grama de 1983, fue que el PSE se implantó cuando el país contaba con un monto considerable de reservas internacionales (inicialmente se estimaban en 13 700 millones), que se incrementaron poco después hasta llegar a 16 000 millones de dólares (Lustig, 1992, p. 75). Las reservas permitieron que el gobierno mantuviera fijo el tipo de cambio nominal, mientras se reducían los aranceles y se daba una ligera expansión económica. Como consecuencia, un año más tarde, en marzo de 1989, las reservas internacionales se estimaron en casi 6 000 millones de dólares. Es decir, el costo del programa de estabilización, medido en términos de la pérdida de reservas, había sido de 10 000 millones de dólares (Lustig, 1992, p. 75) y se habían aceptado todas las exigencias impuestas por el FMI y el Banco Mundial.

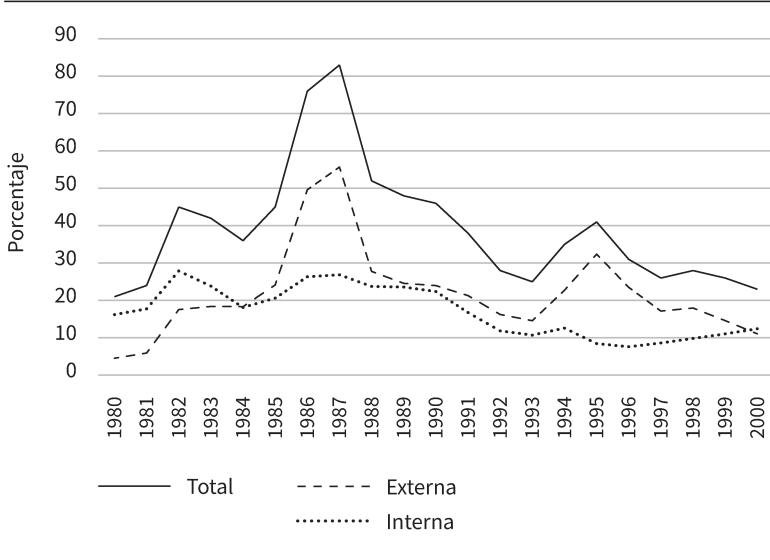
En 1987 la deuda pública representaba 55.69% del PIB, y en 1988, al final del sexenio de Miguel de la Madrid, la deuda pública externa representaba 27.77% del PIB, mayor que cuando tomó posesión en 1982, de 17.56% (gráfica 5.5). Esto es, el peso de la deuda era mayor aun cuando se habían transferido al exterior grandes cantidades de recursos durante todo el sexenio.

Para 1988, como resultado de las “negociaciones” del presidente De la Madrid con Estados Unidos y los organismos financieros internacionales a lo largo de su sexenio, se habían desmantelado prácticamente todos los programas industriales y la economía se encontraba abierta. En materia de deuda externa, el deseo del presidente de cumplir rigurosamente con los compromisos internacionales había llevado a que el país transfiriera grandes cantidades de recursos sin que el peso de la deuda hubiera disminuido. El crecimiento fue prácticamente inexistente (0.18% anual en promedio), y en materia de precios el saldo fue terrible, pues su crecimiento fue de los más altos desde el final de la lucha armada de principios del siglo xx: 61.2% anual en promedio.

EL PERIODO 1988-2000

A finales de 1988 asumió la presidencia de la República Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). Desde el punto de vista de la política económica, la preocupación central de su administración fue

GRÁFICA 5.5 Proporción de la deuda pública con respecto al PIB, 1980-2000 (porcentaje)



Fuente: INEGI (1999).

el control de la inflación. Ratificó el PSE como Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE) el 12 de diciembre de 1988 y cambió la Ley del Banco de México para establecer como su objetivo central la preservación del poder adquisitivo de la moneda, y ya no el crecimiento económico. Con estas modificaciones, la política cambiaria se convirtió tan solo en un instrumento de la política de precios. Intentó con ello dar credibilidad a la política de combate a la inflación al hacer del Banco de México un organismo autónomo, sin influencias políticas, aunque las tuviera, como lo dictan los cánones de la bibliografía de política monetaria.

Congruente con su objetivo, el sexenio de Salinas se caracterizó por la disciplina con que se manejaron las finanzas públicas. En 1989 el déficit fiscal como proporción del PIB se redujo a menos de la mitad que un año antes; en 1990, a la mitad de 1989; en 1991, por primera vez desde la década de 1940, se alcanzó un superávit

fiscal de 2.9% del PIB, y en 1992 el superávit fiscal alcanzó la cifra récord de 4% del PIB. La cantidad de dinero también se mantuvo bajo control, pues durante el sexenio creció a una tasa promedio de 35% anual, considerablemente menor a la registrada en el sexenio anterior (cuadro 5.1).

Con el PSE se había logrado controlar la inflación de manera significativa, pero en 1988 el producto creció muy poco, apenas 1.2%, y había que hacer algo para corregir tan pobre desempeño. El gobierno de Salinas no estaba en condiciones de iniciar una actividad económica más amplia con políticas de expansión del gasto o del crédito, ya que no contaba con reservas internacionales suficientes para financiar un mayor déficit en cuenta corriente, y el acceso a nuevos créditos era inexistente o muy limitado. Además, la recuperación económica se veía obstaculizada por la gran transferencia de recursos que México debía seguir realizando para pagar el servicio de la deuda pública externa. El déficit en cuenta corriente en 1988 era de 1.3% del PIB. Bajo estas circunstancias, intentar crecer mediante una expansión de la demanda no era aceptable, ya que mantener el tipo de cambio hubiera sido insostenible y la inflación hubiera resurgido. La única posibilidad que tenía el gobierno para acelerar el crecimiento, con estabilidad de precios, era atraer capitales o reducir las transferencias de recursos al exterior. Si esto se lograba, el país no tendría ya que producir grandes superávits en la balanza comercial para financiar el servicio de la deuda. Para contar con más recursos para el crecimiento y mantener estables los precios era esencial disminuir la carga del servicio de la deuda, alentar la repatriación de capitales y atraer inversión extranjera.

En el ámbito internacional se daba un cambio favorable hacia la reducción de deuda. En 1986, con el propósito de reducir su riesgo en países con problemas, los bancos internacionales comenzaron a vender en el mercado secundario los contratos de los préstamos que habían otorgado a los países en desarrollo. La venta se realizaba a una fracción del valor nominal original de la deuda (más los intereses pendientes si es que los había) y convertía al contrato en un documento negociable. Además, a finales de la década de 1980, algunos economistas comenzaron a argumentar que la existencia de grandes deudas externas obstaculizaba que los

países deudores invertieran en proyectos productivos, pues si realizaban inversiones, la mayor parte de sus rendimientos sólo serviría para pagar a los acreedores extranjeros, con poco o nulo beneficio para ellos. En contraste, decían, si los acreedores extranjeros otorgaran una condonación parcial de deuda, incentivarían la inversión y el crecimiento en esos países que tendrían mayores entradas de divisas, las cuales serían compartidas por todas las partes, incluyendo a los banqueros.

Paul Krugman (1988) mostró que una reducción de deuda podría aumentar la probabilidad de que la deuda remanente se pagara realmente. Esto provocaría un aumento en el valor de la deuda remanente, y si fuese mayor que el monto de la deuda condonada podría aumentar el valor del documento en poder de los bancos (la cantidad disminuiría, pero el precio aumentaría). Estas ideas permearon la mente de los responsables de la política económica de EUA, y el 10 de marzo de 1989 el Departamento del Tesoro de EUA lanzó el llamado Plan Brady, una estrategia orientada a reducir el monto y el servicio de la deuda externa de algunos países que consideraban elegibles.

Cuando Salinas tomó posesión de la presidencia, los funcionarios mexicanos buscaron ayuda de EUA, del FMI y del Banco Mundial para impulsar un programa de reducción de deuda. Con el apoyo del gobierno de EUA y de los organismos financieros internacionales se esperaba conseguir que los bancos privados del Club de París suavizaran las condiciones de pago. Las negociaciones se iniciaron en febrero de 1989, y en mayo se llegó a un acuerdo multianual con el Club de París. En abril de 1989 el gobierno mexicano firmó otro acuerdo de facilidad ampliada con el FMI, con una vigencia de tres años, y en junio se obtuvieron préstamos del Banco Mundial para realizar reformas estructurales (Flores, 1998, p. 354).

El comportamiento de “deudor modelo” y la determinación entusiasta del gobierno mexicano de aplicar todas las recomendaciones, convencieron al gobierno estadounidense de iniciar con México el Plan Brady. El acuerdo se firmó con el comité asesor representante de los bancos acreedores en julio de 1989 y se ratificó en febrero de 1990. México consiguió reducir la deuda externa en 14 700 millones de dólares y recortar en promedio 1 400 millo-

nes de dólares anuales el pago del servicio de la deuda (Flores, 1998, p. 355).

Sin embargo, el ahorro directo en términos de flujo de caja, derivado del acuerdo, no fue cuantioso. Sobre la base de las tasas de interés prevalecientes en 1990, dicho ahorro se estimó en casi 10% del pago anual de intereses (Lustig, 1992, p. 81). Pero los funcionarios del gobierno, al igual que los economistas y otros observadores, confiaban en que el efecto psicológico del acuerdo sería mucho más importante; esperaban que esta restructuración fortaleciera la confianza de la comunidad financiera internacional y que ello alentara la repatriación de capitales. Como esto no ocurrió con la rapidez deseada, hubo necesidad de emprender otras acciones. En 1989 se modificó sustancialmente el Reglamento de la Ley de Inversiones Extranjeras, eliminando con ello cualquier restricción al ingreso de la IED, excepto en algunos cuantos sectores (que después también se eliminaron), y a principios de 1990 se aplicaron con celeridad reformas al régimen de comercio exterior que tuvieron como consecuencia otra ronda unilateral de reducciones arancelarias.

Con el propósito de mejorar las expectativas y de conseguir recursos directamente del exterior, continuó la venta de empresas del sector público. Se vendieron la compañía telefónica, líneas aéreas, siderúrgicas, empresas mineras, puertos y aeropuertos, y se limitó la regulación gubernamental de una amplia gama de industrias. Sin embargo, estas medidas tampoco produjeron un cambio significativo en la entrada de capitales, la cual se necesitaba con urgencia. En 1989 el superávit de la cuenta de capitales de la balanza de pagos representaba sólo 1.7% del PIB (cuadro 5.2), lo cual permitió que éste creciera 3.3% (cuadro 5.1).

Se necesitaban medidas espectaculares para dar un giro rotundo a las expectativas y lograr recobrar el entusiasmo del sector privado nacional e internacional. Durante 1990 hubo dos iniciativas que cumplieron este papel: la reprivatización de los bancos y la búsqueda de un tratado de libre comercio con EUA. Simultáneamente a estas acciones se dieron cambios en el panorama internacional.

A fines de la década de 1980 y principios de la de 1990, ante el vacío que dejaron los bancos, surgieron en los países desarrollados

nuevas formas de transferir recursos a los países en desarrollo. Además, en muchos países endeudados, incluido México, se estaban eliminando los controles a los movimientos de capital (“mercados emergentes”). Como consecuencia, a partir de 1990 hubo un fuerte resurgimiento de los flujos de capital hacia los países en desarrollo, pero ahora bajo la forma de movimientos de capital de corto plazo. En esta nueva modalidad, muchos fondos de ahorros de países desarrollados se colocaron directamente en acciones y bonos de países en desarrollo. Este tipo de capital comenzó a fluir hacia México a principios de la década de 1990 y tomó la forma de compra de bonos en lugar de préstamos bancarios. Un defensor del régimen de la época interpretó estos acontecimientos de la siguiente manera:

En este orden de ideas se empiezan a constituir los pilares para re establecer la confianza con un nuevo sistema bancario que gradualmente busca reconstruir su solidez financiera, recuperar sus niveles de intermediación y quedar desregulado para reconquistar su dinámica y obtener una autonomía de gestión que permita superar graves dificultades.

Mientras transcurrían los años en que se obtenían estos logros y especialmente en la segunda parte de la década de los ochenta se presentaron en el exterior importantísimos fenómenos de transformación económica entre los que surge la tendencia a la banca universal y a la globalización de los mercados. Este complejo cambio trasciende desde luego al país y lo obliga a involucrarse adecuando de inmediato su conducción política, los ordenamientos jurídicos, las instituciones y los criterios económicos y financieros.

Esta profunda transformación fue captada por nuestro gobierno y en el esfuerzo de revertir la crisis y de insertar a nuestro país en este esquema mundial que propicia beneficios incontables para quienes lo aprovechan, sociedad y gobierno han venido desplegando un consistente y efectivo esfuerzo que se acerca a una década.

Concurre a esos sustentos y a las razones nacionales expuestas, el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1990-1994, en cuyos considerandos se señala:

- Que para poder enfrentar los retos de la modernización de la economía y aprovechar las oportunidades y las nuevas relaciones

- financieras que actualmente se imponen a escala mundial, es necesario modernizar el sistema financiero nacional; y
- Que la modernización del sistema financiero busca recuperar y acrecentar la captación del ahorro nacional y canalizarlo con eficiencia y oportunidad hacia la inversión productiva.

La noticia de la desincorporación bancaria, dada a conocer el 2 de mayo del año pasado, resultó finalmente una acción completamente vertebrada a la reforma del Estado emprendida por el actual gobierno federal. Su decisión se inscribe en la obligada modernización financiera y económica del país y en su legítima aspiración de insertarse por su importancia en el orden económico mundial y en consecuencia es del todo congruente con el ordenamiento jurídico supremo de nuestra nación. (Sánchez Montemayor, 1991)

Con esto, la banca fue reprivatizada y el sistema se desreguló de manera radical. Estos eventos fueron documentados de manera detallada por G. Ortiz (1994).

Lo que sucedió a partir de entonces fue realmente sorprendente; con una velocidad vertiginosa, los problemas de México aparentemente desaparecieron. Las tasas de interés reales que estaban a niveles de 60% a 40% pasaron a niveles de 10%. Hasta antes de 1982, México había estado prácticamente fuera de los mercados financieros internacionales; después de estas acciones entraron capitales en gran escala a tasas crecientes.

La luna de miel entre Salinas y los inversionistas internacionales continuó hasta finalizar 1993, cuando se ratificó el TLCAN. En 1990 el saldo positivo de la cuenta de capitales de la balanza de pagos subió a 3.6% del PIB; en 1991, a 8.6%, y en 1993 llegó a 9.4% (cuadro 5.2). Algunos pensaron que esta entrada de capitales se debía al entusiasmo de los inversionistas internacionales por el futuro de México. La reducción de la deuda, junto con la apertura comercial, las privatizaciones, una política monetaria y cambiaria aceptable y la perspectiva de un acuerdo de libre comercio con EUA se veían como el camino del país a la modernidad y al éxito. Otros consideraron que los flujos de capital no eran alentados por las nuevas oportunidades del mercado mexicano, sino por la certeza de que EUA y el FMI apoyarían a los prestamistas estadouni-

denses en caso de una crisis. Por consiguiente, tales inversionistas no tomaron en cuenta el riesgo cambiario y por eso sobreinvirtieron en México. Si esto fue o no un factor, es materia de discusión; en cambio, el rescate que efectivamente se dio durante la crisis de 1994, no lo es.

Otros pensaron que la gran afluencia de capitales se debió a factores totalmente ajenos a lo que sucedía en el país. Esto es, que obedeció a una caída en las tasas de interés de los países desarrollados más que a las nuevas oportunidades en los mercados emergentes (gráfica 5.4). Pero sin importar la causa de este gran flujo de capitales, México pudo crecer por algunos años con estabilidad de precios. En 1989 el PIB creció 3.3% y en 1990 alcanzó la mayor tasa de crecimiento del sexenio, 4.4%. Despues bajó gradualmente hasta casi detenerse en 1993 (cuadro 5.1).

Durante el gobierno de Salinas el crecimiento de precios fue en promedio de 17% anual, casi una cuarta parte de lo que había sido en el sexenio anterior. Sin embargo, esto se logró mediante una estabilidad cambiaria insostenible. De 1989 a 1993 el tipo de cambio nominal se depreció sólo 26%, en tanto que el nivel de precios se incrementó 98%. Esta falta de proporción dio como resultado un marcado incremento en el tipo de cambio real, que para 1994 era 50% más alto que al inicio del sexenio y más del doble de lo que era en 1954. Tal situación condujo a un déficit creciente de balanza comercial y de cuenta corriente. Éste creció de 3% del PIB en 1989 hasta 7% en 1993 (cuadro 5.2). Pese a lo alarmante de estas cifras, el secretario de Hacienda argumentó que no significaban nada, ya que eran financiadas voluntariamente por inversores privados, y que la entrada de capitales financiaba inversiones productivas, no déficit público.

Durante 1993 y 1994 la evolución de los acontecimientos llevó al gobierno a la disyuntiva de mantener el tipo de cambio casi fijo, con inflación reducida y escaso o nulo crecimiento, o intentar crecer con el riesgo de una devaluación y un repunte de la inflación. En 1993 se optó por frenar la economía limitando el consumo y la inversión, con el fin de reducir las importaciones y el déficit en la balanza comercial. Ese año la inflación fue de 9.5% y el PIB creció a una tasa inferior a 0.6% (cuadro 5.1).

El año de 1994 fue muy problemático: un grupo de indígenas

chiapanecos se levantó en armas contra el gobierno, y el candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la presidencia, así como el secretario general del mismo, fueron asesinados. Estos eventos políticos pusieron en evidencia las debilidades de la política económica basada en un peso sobrevaluado y en una continua entrada de capitales. Por si fuera poco, ante la presión de las elecciones, la administración decidió seguir su segunda opción, esto es, intentar crecer con el riesgo de una devaluación y un repunte en la inflación. En 1994 el superávit fiscal como proporción del PIB se redujo a una cuarta parte de lo que fue en 1993. El PIB creció ese año 3.6% (cuadro 5.1) y, como consecuencia, el déficit en cuenta corriente se elevó a 12.1% del PIB, el nivel más alto de la historia contemporánea de México (cuadro 5.2).

Para evitar una devaluación en el último año del sexenio, el gobierno tomó una medida que a la postre resultó muy costosa para México. A principios de 1994, con el fin de dar confianza y mantener los capitales en el país, se decidió canjear a los inversionistas certificados de la Tesorería respaldados en pesos por Bonos de la Tesorería de la Federación (Tesobonos), lo que implicaba que el gobierno pagara en dólares deuda contratada originalmente en moneda nacional. A fines de 1994 el país tenía un grave déficit en cuenta corriente de cerca de 27 000 millones de dólares que se estaba financiando principalmente con capitales especulativos. Al dejar la presidencia Carlos Salinas, el país se encontraba en una situación financiera sumamente vulnerable.

Antes de hacer un recuento de la administración de Ernesto Zedillo, vale la pena reflexionar sobre el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). En perspectiva, la firma del TLCAN con EUA y Canadá se dio básicamente como una forma de promover la inversión extranjera, ya que las ventajas en cuanto a reducciones de aranceles recibidos fueron pocas, comparadas con las otorgadas por México. En 1993, justo antes de entrar en vigor el TLCAN, el arancel promedio en México era de 10%, mientras que el de EUA era de 2.1%. La mitad de las exportaciones mexicanas a EUA entraban libres de impuestos (bajo el Sistema Generalizado de Preferencias, del que México era el principal beneficiario, y bajo el programa de maquila) y el resto pagaba en promedio un arancel ligeramente superior a 4%. Como resultado del TLCAN,

en 1996 el arancel promedio de México se redujo a 2.9% y el de EUA para productos mexicanos a 0.61%. Irónicamente, no sólo la reducción arancelaria fue modesta, sino que se iba a realizar de todos modos, aun sin TLCAN, dado que era un compromiso adquirido por Estados Unidos durante la Ronda Uruguay. Además, México tuvo que desmantelar gran parte de lo que quedaba de los programas sectoriales para que se lograra el TLCAN, mientras que EUA solamente hizo algunos ajustes menores (Clinton, 1997, pp. 1-11). México, con la firma del TLCAN, perdió todos los instrumentos que alguna vez tuvo para proteger y promover su industria. De ahí en adelante el mercado nacional estaría abierto a los productos y a las inversiones de EUA y Canadá, y en teoría México tendría acceso al mercado de esos dos países. Con ello se renunció definitivamente a utilizar la política comercial como instrumento de desarrollo.

El 1º de diciembre de 1994 asumió la presidencia de la República Ernesto Zedillo (1994-2000). Como su administración consideraba devaluar 15% el peso o ampliar la banda de flotación de la moneda, el 19 de diciembre el secretario de Hacienda, Jaime Serra Puche, consultó a los integrantes del PECE, con el fin de tomar una decisión de común acuerdo. Pero tal consulta no hizo más que alertar a los empresarios de un posible ajuste en la paridad. En la madrugada siguiente, quienes habían estado en la reunión corrieron la voz de una devaluación, lo cual provocó una fuga masiva de capitales.

Las reservas internacionales cayeron de 12 200 millones de dólares a 3 483 millones en menos de un mes. A esta situación de instabilidad se agregó que para principios de 1995 el gobierno tenía que cubrir un vencimiento de Tesobonos por 29 000 millones de dólares. A la devaluación siguió un repunte en la inflación, que alcanzó en abril de 1995 una tasa anualizada de 90%, y un incremento espectacular de las tasas de interés.

Preocupado por la crisis mexicana, el presidente de Estados Unidos, William Clinton, ordenó a su Departamento del Tesoro prestar a México 20 000 millones de dólares y presionó a diversos organismos financieros internacionales para que México recibiera un total de 53 000 millones de dólares en préstamos garantizados por las facturas del petróleo. Paradójicamente, estos préstamos sir-

vieron sobre todo para salvar a los estadounidenses que habían invertido irresponsablemente en Tesobonos.

El presidente Zedillo declaró que por la gravedad de la crisis el país entraría en "terapia intensiva" y los proyectos de crecimiento económico se dejarían de lado. El 29 de diciembre despidió a Serra Puche y puso en marcha un programa ortodoxo de estabilización. Éste incluyó un superávit fiscal de alrededor de 0.2% del PIB, un aumento al impuesto al valor agregado (de 10% a 15%), incrementos en las tarifas del sector público y un estricto control monetario (que llevó a las tasas de interés a niveles de más de 60% durante el segundo trimestre de 1995). Para entonces el dólar costaba 8 pesos y la economía había decrecido 4%, la peor caída desde 1936.

Las altas tasas de interés que siguieron a la devaluación casi provocaron la quiebra del sistema bancario, pues miles de personas no pudieron pagar sus deudas y el número de préstamos vencidos o incobrables creció al grado de que la mayoría de los bancos quedó al borde de la quiebra. Ante esta crisis, el presidente decidió recurrir en auxilio de la banca. Compró la cartera vencida de los bancos con pagarés y los canalizó al Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa). Como consecuencia del rescate, la deuda pública interna creció cuatro veces en tan sólo tres años.

Frente al aumento en la probabilidad de colapso del sistema financiero nacional, el gobierno implementó un conjunto de programas destinados al fortalecimiento del sector bancario en México, los cuales se llevaron a cabo mediante el Fobaproa.

Inicialmente, el fondo creó un programa de capitalización temporal (Procapte), con la finalidad de dar pronta respuesta a los problemas de insolvencia y quiebra de las instituciones bancarias. En conjunción con este programa, el Banco de México instaló una ventanilla de crédito en dólares para los bancos mexicanos, con la finalidad de aligerar las presiones de liquidez que ocasionaban sus obligaciones de corto plazo en moneda extranjera.

Para complementar las medidas anteriormente citadas, y como consecuencia del grave deterioro en la cobranza de los bancos, el gobierno llevó a cabo un programa de compra de cartera en el cual se comprometió a adquirir dos pesos de cartera vencida por cada peso adicional que los accionistas aportaran a la capitalización del banco.

Estos créditos fueron adquiridos por medio de pagarés del Fobaproa, con el aval del gobierno federal, mismos que no podían ser negociados por las instituciones bancarias y que producían un rendimiento capitalizable cada tres meses a tasa promedio de Cetes más dos puntos porcentuales. En este programa, los bancos mantuvieron la responsabilidad de cobrar los créditos que vendieron al Fobaproa, obligándose a compartir las pérdidas que resulten de la cartera inco
brable. [...]

Asimismo, como consecuencia del TLCAN, en 1995 se modificaron las disposiciones respecto a la participación del capital extranjero, con la finalidad de aumentar la capitalización del sector. Por consiguiente, este capital ha venido desempeñando un importante papel en la recapitalización de los bancos, permitiéndose con ello reducir la magnitud de la crisis, al mismo tiempo que se disminuyó el costo fiscal del rescate.

El 12 de diciembre de 1998 se aprobó la Ley de Egresos de la Federación, en la cual se convertían los pasivos del Fobaproa en deuda pública. Dicho fondo se mantendría en fase de liquidación, mientras se transferían al nuevo Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB) los activos que, una vez concluidas las auditorías, fueran producto de operaciones válidas. Como consecuencia de esto, el rescate bancario fue cargado a la cuenta de los contribuyentes.

Según estimaciones del propio instituto, las obligaciones contraídas representarán una proporción considerable del PIB nacional durante los siguientes 30 años. [...]

El número de bancos nacionales que operaron en México tuvo una fuerte tendencia ascendente desde el inicio del proceso de privatización hasta 1995. Esto se pudo deber a las buenas perspectivas que existían acerca de la economía mexicana, así como a las pocas barreras institucionales para la entrada de nuevas firmas. Pese a esto, y como consecuencia de la crisis económica, el número de instituciones de banca múltiple que operan en México se ha venido reduciendo drásticamente, lo cual se debe en gran medida a la falta de solvencia y a los bajos índices de capitalización de los bancos.

Sólo el 35 por ciento de los 20 bancos que operaban en 1999 provienen de las privatizaciones: dos de ellos se encuentran intervenidos por el IPAB (Bancracer e Inverlat), dos más han sido absorbidos por bancos extranjeros (Serfin por Santander Mexicano y Bancomer por BBVA)

y Bital está capitalizado por bancos europeos. Consecuentemente, sólo dos de estas instituciones, Banamex y Banorte, se conservan al 100 por ciento con participación accionaria nacional. (Hernández y López, 2001)

Con el fin de atraer capital y fomentar el empleo, Zedillo aplicó, de 1995 a 1996, la misma receta de Salinas: privatizó la mayor parte del sistema ferroviario mexicano y de las comunicaciones vía satélite. Además, concedió a empresas privadas la administración de la mayor parte de los puertos aéreos y marítimos y firmó acuerdos comerciales con la Unión Europea y otros países.

Poco a poco el peso detuvo su caída y los mercados comenzaron a estabilizarse. Sin embargo, los errores del pasado se volvieron a repetir. Después de la crisis de 1994 y la puesta en marcha de un plan de ajuste, la inflación se redujo y en 2000 tuvo otra vez un dígito, pero se necesitó usar el tipo de cambio como precio ancla, puesto que se volvió a sobrevalorar (gráfica 5.3) y la dependencia en la inversión extranjera fue otra vez muy alta; el saldo de la cuenta de capitales como proporción del PIB fue de 4.4% en 1997, 4.6% en 1998, 3.3% en 1999, y 3.1% en 2000 (cuadro 5.2).

El gobierno de Zedillo afirmaba que el tipo de cambio estaba “libre” porque el Banco de México no intervenía en el mercado cambiario para estabilizarlo. Sin embargo, su política manejaba la tasa de interés para atraer capitales y mantener el tipo de cambio artificialmente estable. Al terminar el sexenio, el precio del dólar era estable, pero, al igual que Salinas, Zedillo había dejado a su sucesor una economía con un tipo de cambio sobrevaluado.

Los resultados experimentados después de la crisis de 1994 conducen a sostener que las de 1976 y 1982 no fueron producto de la ineeficiencia de la estrategia de crecimiento basada en una industria nacional, sino del mal manejo de las variables macroeconómicas, especialmente el tipo de cambio. Las crisis de balanza de pagos continuaron después de 1982 a pesar de que el aparato proteccionista se había desmantelado. A partir del acuerdo bilateral de comercio con EUA en 1985, de la entrada de México al GATT y de la firma del TLCAN, ya no existe un “problema estructural”, pero se sigue manejando la política de tipo de cambio de una forma imprudente que permite grandes sobrevaluaciones y, con ellas,

cuellos de botella macroeconómicos que desembocan en crisis de balanza de pagos.

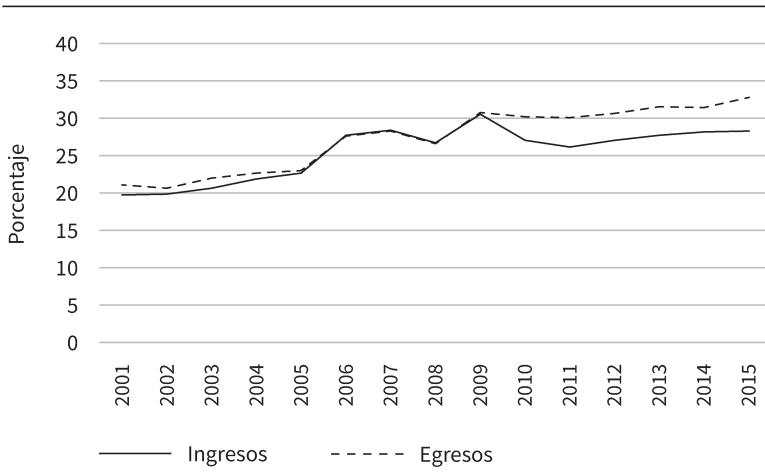
EL PERÍODO 2000-2016

Los sexenios de Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012) continuaron con las mismas políticas de sus antecesores y obtuvieron resultados similares. Quizás lo más relevante del sexenio de Fox fue haber facilitado la venta de Banamex Accival en 2001 a Citigroup. En ese año, Citigroup se convirtió en la primera empresa extranjera en inscribirse a la Bolsa Mexicana y adquirió Banamex sin realizar el pago de impuestos correspondiente, con un costo para el erario público en materia de impuestos por un valor de 35 000 millones de pesos (Garduño y González, 2008). Vicente Fox tuvo la suerte de haber gozado de altos precios del petróleo (gráfica 5.1) y utilizó las ganancias resultantes fundamentalmente en la expansión de gasto corriente, con poco o nulo efecto sobre la tasa de crecimiento de la economía (cuadros 5.3 y 5.4). Así, por ejemplo, el nivel de gasto como porcentaje del PIB no sólo se incrementó de 22.8% en 2001 a 29% en 2006 (gráfica 5.6), sino que la discrecionalidad del gasto aumentó (la proporción del gasto programable en el gasto total)² de 62.4% en 2000 a 70.4% en 2006 (gráfica 5.7a), y la mayor parte de ese gasto se fue a gasto corriente³ (gráfica 5.7b). El efecto de los altos precios del petróleo

² “*Gasto no programable*: Se destina al cumplimiento de obligaciones y apoyos determinados por la ley, como la deuda pública, las participaciones a entidades federativas y municipios, entre otros; lo que significa que no financia la operación de las instituciones del gobierno federal. *Gasto programable* se refiere al que soporta la operación de las instituciones del gobierno federal, para que éstas proporcionen servicios como educación, salud, carreteras o las relaciones con otros países, por ejemplo” (SHCP, <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Tutorial/rsp04.pdf>).

³ El *gasto corriente* se refiere a los gastos no recuperables de carácter permanente que ejecutan el gobierno o las empresas. Son los gastos destinados al mantenimiento y operación de los servicios que prestan los gobiernos. También incluye las transferencias corrientes. No incluye los gastos con fines que impliquen la adquisición de activos de capital. La *formación bruta de capital* comprende los gastos destinados a proyectos de inversión. Esto incluye gastos por estudios de viabilidad, factibilidad y definitivos; ejecución de obras, y contratación de los servicios

GRÁFICA 5.6 Ingresos y gastos del sector público, 2001-2015
(proporción del PIB)



Fuente: Cuadro 5.3.

y el aumento de la participación del gasto corriente sobre la tasa de crecimiento fue minúsculo o contraproducente (cuadro 5.5).

Felipe Calderón tomó posesión el 1º de diciembre de 2006, en una sucesión muy cuestionada, y gozó de una prosperidad económica mundial hasta 2008; luego sobrevino la crisis de 2009. Durante su administración aumentó el déficit público, ya que los gastos continuaron con la tendencia y estructura de la administración de Fox, pero los ingresos disminuyeron en comparación (gráfica 5.6). Su desempeño económico (cuadro 5.5), por no mencionar el político, fue tan pobre que el partido de la “alternancia” perdió las elecciones de manera espectacular en 2012 (quedó en tercer lugar) y terminó devolviendo el poder al PRI.

necesarios. También incluye la compra de bienes de capital: inmuebles, equipos, vehículos y materiales (ya sea para el desarrollo del proyecto de inversión o para el desarrollo de acciones de carácter permanente), así como la reposición de equipos, entre otros (*Finanza Pública* [blog], “Gasto público, gasto corriente, gasto de capital y gasto recurrente”, 18 de marzo de 2008, <http://skfinanzaspublicas.blogspot.mx/2008/03/gasto-publico-gasto-corriente-gasto-de.html>).

CUADRO 5.3 PIB, ingresos y egresos del sector público, cantidad de dinero (M1) y precios, 2001-2015

Año	PIB real ^a	PIB corriente ^b	Ingresos efectivos ^b	Egresos ejercidos ^b	Balance del gobierno ^b	Déficit / PIB (porcentaje)	M1 ^c
2001	5 164	5 392	1 188	1 248	-60	-1.12	680 706
2002	5 216	5 756	1 271	1 311	-40	-0.70	766 486
2003	5 307	6 090	1 387	1 459	-73	-1.19	857 692
2004	5 558	6 709	1 600	1 648	-48	-0.71	946 567
2005	5 763	7 189	1 771	1 792	-21	-0.29	1 068 500
2006	5 995	7 780	2 264	2 255	8	0.11	1 218 520
2007	6 219	8 375	2 486	2 482	3	0.04	1 350 053
2008	6 150	8 822	2 486	2 482	3	0.04	1 482 920
2009	6 085	9 042	2 861	2 872	-12	-0.13	1 614 642
2010	6 364	9 873	2 817	3 088	-272	-2.75	1 833 317
2011	6 640	10 693	2 960	3 333	-374	-3.49	2 083 179
2012	6 875	11 468	3 271	3 631	-360	-3.14	2 280 049
2013	6 954	12 060	3 515	3 920	-406	-3.36	2 513 758
2014	7 136	12 880	3 800	4 178	-378	-2.93	2 879 196
2015	7 306	13 469	3 983	4 528	-545	-4.05	3 351 971

^a Millones de pesos de 2008.

^b Millones de pesos.

^c Billetes y monedas en poder del público, y cuentas de cheques en bancos del país (millones de pesos).

Fuentes: INEGI, “Banco de Información Económica”; Banco de México, “Sistema de Información Económica”.

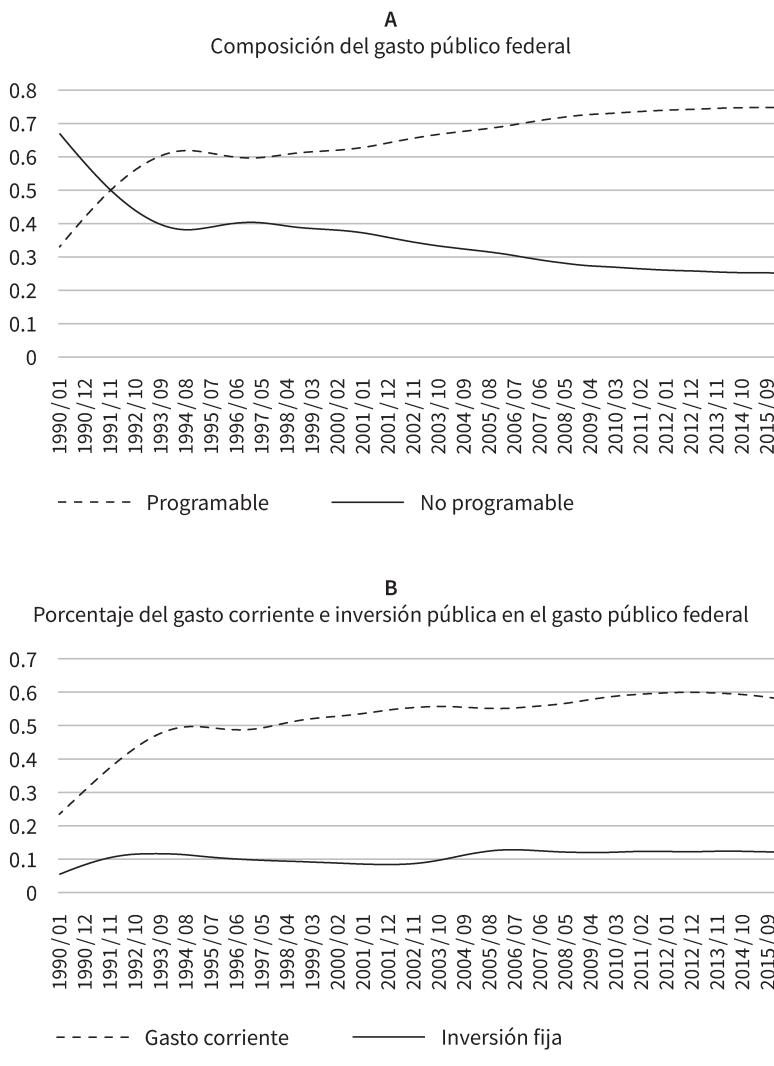
CUADRO 5.4 Balanza de pagos, 2001-2015
(porcentaje del PIB)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Cuenta corriente	-2.2	-1.9	-1.4	-0.8	-1.0	-0.8	-1.4	-2.3	-0.9	-0.5	-1.3	-1.3	-2.4	-2.0	-3.0
Exportación de mercancías	19.4	20.9	21.5	22.4	22.7	24.9	25.4	32.8	23.8	26.8	32.7	30.1	29.6	32.6	34.9
Servicios no factoriales (ingresos)	1.5	1.6	1.6	1.6	1.7	1.6	1.6	2.0	1.5	1.4	1.5	1.3	1.6	1.7	2.1
Servicios factoriales + transferencias (ingresos)	1.8	1.9	2.4	2.9	2.9	3.1	3.2	3.8	2.9	2.9	3.1	2.9	2.6	2.9	2.9
Importación de mercancías	20.5	21.9	22.3	23.4	23.5	25.5	26.4	34.7	24.3	27.0	32.8	30.0	29.6	32.8	36.3
Servicios no factoriales (egresos)	2.1	2.3	2.4	2.4	2.4	2.4	2.3	2.9	2.6	2.3	2.8	2.4	2.4	2.7	2.9
Servicios factoriales + transferencias (egresos)	2.2	2.1	2.2	1.9	2.3	2.5	2.9	3.3	2.3	2.2	2.9	3.1	4.1	3.7	3.7
Cuenta de capitales	3.7	3.3	2.9	2.0	1.4	1.0	2.2	3.8	1.6	4.4	4.9	4.4	5.3	4.7	3.1
Cuenta de capitales - inv. extranjera	0.6	0.3	0.6	-0.5	-0.5	-0.5	-0.1	0.7	0.8	3.4	3.9	4.6	2.7	3.3	1.2
Inversión extranjera	3.1	3.0	2.3	2.5	1.9	1.5	2.3	3.1	0.9	1.0	1.0	-0.2	2.5	1.4	1.9
Errores y omisiones	-0.4	-0.6	-0.4	-0.6	0.6	-0.0	0.2	-0.6	-0.3	-2.1	-1.0	-1.7	-1.5	-1.4	-1.6
Variación de existencias	1.1	0.8	1.1	0.6	1.0	0.2	1.0	0.9	0.5	1.9	2.7	1.4	1.0	1.3	-1.7

Nota metodológica: Para llegar a las proporciones del PIB, los datos de la balanza de pagos en dólares se convierten a pesos usando la paridad correspondiente de finales del año.

Fuente: Banco de México, "Sistema de Información Económica".

GRÁFICA 5.7 Tendencias en la estructura del gasto público federal
(método Hodrick-Prescott)



Fuente: INEGI, "Banco de Información Económica".

**CUADRO 5.5 Tasas de crecimiento promedio anual del PIB, 1983-2015
(porcentaje)**

Administración	Tasa de crecimiento promedio anual
Miguel de la Madrid (1982-1988)	0.92
Carlos Salinas (1988-1994)	3.15
Ernesto Zedillo (1994-2000)	4.43
Vicente Fox (2000-2006)	2.36
Felipe Calderón (2006-2012)	1.56
Enrique Peña (2012-2015)	1.52

Fuente: The Conference Board, “Total Economy Database”, edición de septiembre de 2015, <http://www.conference-board.org/data/economydatabase/>.

Para 2012 los cambios en el entorno global en el que se desen- volvería México resultaban evidentes. Desde el derrumbe socialista habían surgido nuevas potencias económicas y nuevos para- digmas económicos en el panorama internacional. La tendencia declinante de EUA como superpotencia mundial y el surgimiento de China y otras potencias como centros de creciente influencia global imponían a México retos novedosos (o viejos, pero magni- ficados) que obligaban a una profunda revisión de la política exterior, incluida la económica (Anguiano, 2015). A pesar de esto, la siguiente administración continuó en la profundización de un pa- radigma económico que no había funcionado, sin darse cuenta de que el mundo había cambiado.

El gobierno de Enrique Peña Nieto reconoció que el crecimien- to en México había sido modesto e insuficiente en los últimos 30 años, con un crecimiento promedio del PIB nacional de 1982 a 2002 de 2.3%. Atribuyó tal estancamiento no a las reformas iniciadas en 1983, sino a que éstas no habían sido realizadas plenamente, por lo cual dedicó sus primeros dos años de gobierno a cabil- deer reformas de nueva generación que complementaran a las primeras y que liberaran totalmente los mercados. Estas reformas fueron aprobadas en el Congreso con el apoyo del PAN y el PRD. Una de las más importantes fue la energética, implementada quizás con la esperanza de que al liberar el sector habría de darse un

efecto similar al que tuvo el TLCAN y la reprivatización de la banca en la época de Salinas, esto es, una importante entrada de capitales. Desgraciadamente para la estrategia de Peña Nieto los precios del petróleo se desplomaron y las tasas de crecimiento económico de México no han cambiado, sino que por lo menos durante el periodo 2013-2015 han sido las más bajas registradas desde la administración de Miguel de la Madrid. Las once reformas de segunda generación —que, según la administración de Enrique Peña Nieto, despejarían el camino para lograr mayores tasas de crecimiento y desatarían los espíritus animales de los empresarios nacionales, pero especialmente de los extranjeros— fueron: la energética, la de telecomunicaciones, la de competencia económica, la financiera, la haciendaria, la laboral, la educativa, la del Código Nacional de Procedimientos Penales, la de la Ley de Amparo, y la de transparencia y política electoral.⁴ Los resultados hasta ahora han sido decepcionantes y México sigue sumido en el estancamiento (cuadro 5.5). Ante esta situación desesperada tanto para la administración como para el país, se plantearon dos líneas de escape: las zonas económicas especiales (ZEE) y el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés: Trans-Pacific Partnership). En palabras del secretario de Hacienda Luis Videgaray, de la revisión de más de 4 000 ZEE existentes alrededor del mundo, se aprendieron tres grandes lecciones (Videgaray, 2016):

Primero. Las ZEE deben desarrollarse bajo un enfoque integral para que propicien un desarrollo equilibrado. [...]

Segundo. Se trata de un esfuerzo público-privado, en el que el gobierno ponga las bases para atraer y mantener inversiones privadas. [...]

Tercero. Se requiere una visión de largo plazo. Las ZEE tardan entre cinco y 10 años en comenzar a madurar, por eso deben sentarse bases institucionales que garanticen la continuidad de esfuerzos del sector público para su consolidación, más allá de los periodos de gobierno federal, estatal y municipal.

⁴ Para una evaluación del impacto de estas reformas sobre el crecimiento, véase Ros (2015).

El propio Videgaray (2016) concluía entonces:

Dicha iniciativa [...] fue el fruto de acercamientos con el sector privado y la asistencia de organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Centro de Desarrollo Internacional de Harvard. [...]

Ahora viene un riguroso e intensivo proceso de aplicación de esta nueva estrategia en el que se requiere la activa participación de los tres niveles de gobierno, de la sociedad civil y de la comunidad empresarial. La meta es que las primeras empresas ancla se instalen en 2018 en cada Zona Económica.

El problema con las ZEE es que no fueron fruto de un consenso nacional ni de una estrategia de planeación del desarrollo, sino más bien son producto de una ocurrencia de los funcionarios públicos en turno. Nótese que para el diseño del “Plan de las ZEE” no se recurrió a centros de investigación nacionales, sino que se desarrolló en el extranjero, lo que confirma que no surgió como iniciativa de la sociedad mexicana. En esta estrategia se delegan al sector privado las inversiones en infraestructura a través de concesiones, dado que el sector público no tiene presupuesto ni la voluntad para realizar dichas inversiones. Lo más probable es que esta iniciativa sea abandonada en la siguiente administración y con ello se dé un vasto desperdicio de recursos y México se quede con otro “elefante blanco”.

En cuanto al TPP, éste nace con una finalidad indisimulable: intentar consolidar un contrapeso al crecimiento de China en el bloque asiático, es decir, la propia zona de influencia directa de la nueva potencia económica mundial. Para llevar adelante esta estrategia, EUA establecería una alianza con Japón, su socio privilegiado en la zona y enemigo histórico de China. Las palabras de Obama con relación al TPP, la misma tarde en que éste fue firmado, fueron: “No podemos dejar que países como China dicten las reglas de la economía mundial”. El Acuerdo es, en esencia, un intento de globalización de acuerdo con normas estadounidenses de conducta económica.

El TPP básicamente amplía los derechos de propiedad intelectual de las grandes compañías farmacéuticas para regular, entre otras cuestiones, el comercio de los productos farmacéuticos. El

resultado real es que esto permitirá a dichas empresas expandir —a veces casi por tiempo indefinido— sus monopolios sobre los medicamentos patentados, excluyendo o limitando la producción de medicamentos genéricos, e impedir a competidores “biosimilares” la introducción de nuevos medicamentos durante años. Ante el interés mostrado por la administración de Enrique Peña Nieto en participar en el TPP, cabe plantearse las siguientes dos preguntas: ¿Qué caso tiene defender derechos de propiedad cuando México debería tener otras formas de adopción de tecnologías? ¿En qué beneficia a México seguir ciegamente las indicaciones de una potencia decadente?

Con la elección de Donald Trump en 2016, el interés de EUA en el TPP parece haber disminuido y la incertidumbre de las políticas económicas que aplicará la nueva administración sobre México ha provocado una espiral devaluatoria del peso mexicano y un programa de austeridad fiscal sin precedentes que hacen muy poco probable seguir avanzando en el proyecto de ZEE. Lo más probable es que la administración de Peña termine con el peor desempeño económico desde la administración de Miguel de la Madrid, y con ello se agrave la descomposición del tejido social que se ha experimentado en México desde 1983, esto es, por 33 años. Tal perspectiva plantea exigir un cambio de rumbo ante el fracaso de una estrategia que ha llevado a México al estancamiento y a la posttracción. México tiene que adaptarse a la nueva situación mundial de bipolaridad económica y política, así como plantear una estrategia económica integral, producto del consenso. Se tiene que exigir un gobierno fuerte y efectivo, estimular un nacionalismo constructivo que alimente el interés por emular a los países exitosos, y tener disposición para que las generaciones presentes realicen sacrificios en aras de un mejor país para las generaciones futuras.

VI RECAPITULACIÓN

En el cuadro 6.1 se presentan las tasas de crecimiento económico de México durante varias épocas, medidas mediante el ingreso por habitante. El periodo más largo con mayores tasas de crecimiento de la historia contemporánea (47 años) fue el del desarrollo liderado por el Estado, 1935-1982, con una tasa de crecimiento promedio de 2.96%. El segundo fue el del porfiriato, 1876-1911, durante el cual se lograron tasas de crecimiento promedio de 2.31% anual. El periodo con menores tasas fue el de liberación económica o de “cambio estructural”, 1982-1994, con tasas promedio negativas, por primera vez en la historia contemporánea; esto no sucedió ni durante la época de la guerra civil, 1914-1936. Para el periodo

CUADRO 6.1 Tasas de crecimiento del ingreso por habitante, 1876-2015
(porcentaje)

Periodo	Años	EUA	México
1876-1911	35	1.93	2.31
1914-1936	22	1.17	0.06
1934-1940	6	5.26	2.71
1940-1970	30	2.54	2.82
1970-1982	12	1.65	3.42
1982-1994	12	2.37	-0.01
1994-2015	21	1.46	1.13
1934-1982	48	2.66	2.96
1982-2015	33	1.79	0.72

Fuente: Groningen Growth and Development Centre, información en línea, <http://www.ggdc.net>; The Conference Board, “Total Economy Database”, edición de enero de 2016, <https://conference-board.org/data/economydatabase>.

posreformas, 1982-2015, la tasa de crecimiento promedio anual fue de 0.72%. Si sólo se considera el periodo 1994-2015, después de que las reformas estructurales se llevaron a cabo y la economía “se acomodó”, el crecimiento fue de 1.1%. Este indicador por sí solo manifiesta contundentemente el fracaso de la estrategia de crecimiento basado en la apertura comercial y atracción de la IED y, en gran parte, explica los problemas de agudización de la pobreza y de la desigualdad, así como la creciente informalidad, violencia, migración, y otros problemas que sufre la sociedad mexicana.

Ante esta situación, ¿qué se puede hacer?, y ¿cuáles son los obstáculos que impiden que crezca la economía mexicana? Lo que se puede hacer es muy poco, y los límites al crecimiento son consecuencia de la renuncia voluntaria de los gobiernos de México a su responsabilidad de promover el desarrollo. Veamos esto punto por punto.

Política comercial. El ingreso de México a la OMC, así como la firma del TLCAN y demás tratados comerciales impiden utilizar la política comercial como instrumento de desarrollo.

Desregulación de la inversión extranjera directa. Con la apertura y libertad irrestricta de la IED para invertir en México, y al otorgársele el rango de “trato nacional”, se impide a la política mexicana discriminar entre empresas nacionales y empresas extranjeras; asimismo, con ello se imposibilita dar un trato preferencial al capital nacional y facilitar la transferencia de tecnología hacia los empresarios nacionales.

Política industrial. La pérdida de la política comercial y la apertura a la IED impiden prácticamente cualquier política industrial de carácter vertical, esto es, las políticas encaminadas a impulsar a un sector o empresas específicas.

Política fiscal. La completa apertura de la economía mexicana a las importaciones de bienes y servicios hace que la propensión a importar sea muy alta. Según estimaciones de Romero (2015), la propensión a importar durante el periodo 1988-2009 fue de 0.411 ($m = 0.411$); esto es, por cada peso que se incrementaba el ingreso

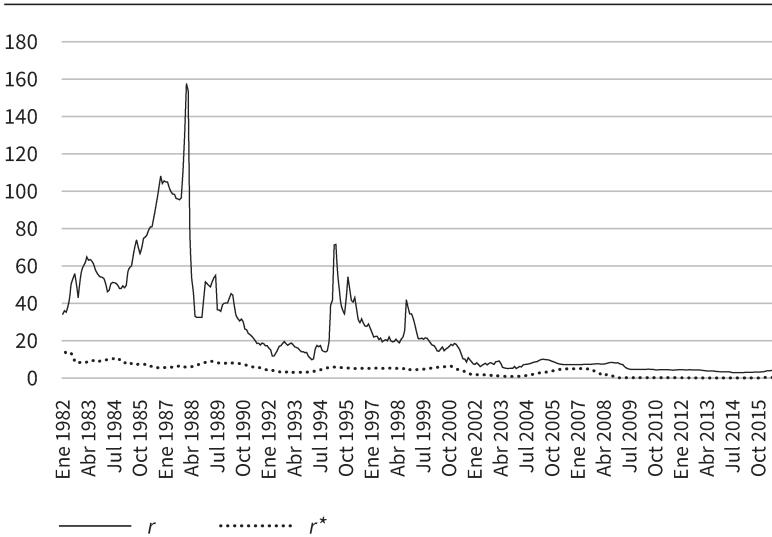
durante el periodo 1988-2009 se importaban en promedio 41.1 centavos. Esto hace que la política fiscal sea totalmente inoperante para regular las fluctuaciones de la actividad económica dado que si se expande el gasto público, una buena parte de ese gasto se asigna a importaciones y el multiplicador de esas inversiones sobre la economía sería cercano a uno.¹ En contraste, el impacto sobre la balanza comercial de esa expansión es mayúsculo,² con lo cual, si se utiliza el gasto público para estimular la economía, se pone en peligro la estabilidad cambiaria. Es por esta razón que la Secretaría de Hacienda no actúa frente a las recesiones económicas.

Política monetaria. La apertura total de México al mercado de capitales, particularmente al de EUA, hace imposible utilizar la política monetaria, y en especial la tasa de interés, como instrumento para fomentar la inversión doméstica y estimular el desarrollo. La política monetaria sólo sirve para regular los flujos de divisas con miras a estabilizar los precios, pero no para impulsar el desarrollo. Esto no es un asunto de voluntad de las personas que dirigen el Banco de México, sino una realidad impuesta por la apertura de México al mercado internacional de capitales. En la gráfica 6.1 se muestra el diferencial de tasas nominales de interés entre México y EUA para el periodo 1982-2015, el cual es mínimo a partir de enero de 2002. El principio económico es que entre mayor integración exista entre los dos mercados, menos diferencia habrá entre la tasa de interés de los dos países.

De 1982 a 2016 el promedio de la diferencia entre ambas tasas ($r - r^*$) fue de 21.43 puntos, con un error estándar de 25.12, en tanto que de 2002 a 2016 el promedio de la diferencia fue de 5.09

¹ En el modelo keynesiano para una economía pequeña y abierta el multiplicador del gasto público es $k = 1/(s + m)$, donde s es la propensión a ahorrar y m es la propensión a importar. Si $k \approx 1$, que es el caso cuando m es muy grande, entonces un incremento en el gasto (ΔG) produce muy pocos incrementos en el ingreso o PIB (ΔY). Esto es $\Delta G \approx \Delta Y$.

² Si se define el efecto en la balanza comercial como ΔTB , se determina que el efecto de un incremento del gasto público sobre la balanza comercial es negativo e igual a $\Delta TB = -\frac{m}{s + m} \Delta G$ (Caves *et al.*, 2002, p. 304), con lo cual, mientras mayor sea m mayor será el impacto negativo de un incremento del gasto público sobre la balanza comercial.

GRÁFICA 6.1 Tasas nominales de interés en México y EUA,
1982-2015

Fuente: Datos para México: Banco de México, “Sistema de Información Económica”, serie “Certificados de la Tesorería de la Federación (Cetes)”, 91 días (tasa de rendimiento promedio mensual, en por ciento anual), <http://www.banxico.org.mx/SielInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=18&accion=consultarcuadro&idcuadro=CF114&locale=es>. Datos para EUA: Federal Reserve Bank of St. Louis, base de datos FRED, serie “3-Month Treasury Constant Maturity Rate”, <https://fred.stlouisfed.org/series/DGS3MO>.

puntos, con un error estándar de 2.26. Ello refleja una tendencia hacia la convergencia entre la tasa de interés de México y la de EUA en los últimos años y muestra la integración de ambos mercados, lo cual demuestra que la tasa de interés en México no puede diferir mucho de la tasa de interés de EUA sin que se dé un movimiento de capitales importante.

Política crediticia. Un sector financiero fuerte es esencial para el proceso de desarrollo porque éste requiere de grandes volúmenes de capital que sean invertidos en actividades intensivas en capital.

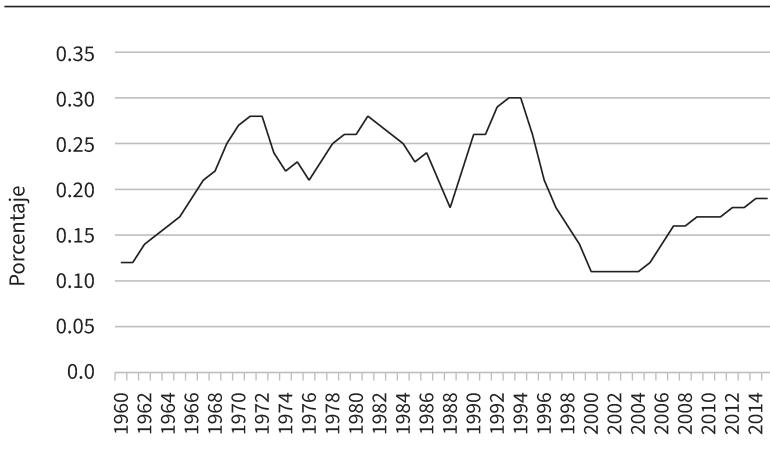
La relación entre las estructuras financieras, crecimiento financiero y desarrollo económico es compleja. Una estructura financiera regulada sirve como palanca de desarrollo porque facilita la realización de un nivel y una asignación de inversión suficiente que permita contar con una industria pesada e infraestructura adecuada. En este marco, el sector financiero se ajusta a las necesidades del sector real. Sin embargo, tal ajuste no es automático, sino que es la consecuencia de la regulación que somete la política financiera al marco de las necesidades de desarrollo del país. Si se desregula al sector, surge la problemática asociada convencionalmente con una situación donde los retornos privados en lugar de los retornos sociales determinan la asignación del ahorro y la inversión. Para comenzar, la asignación de la inversión puede no estar en consonancia con lo que se requiere para un perfil determinado de patrones de producción. Esto sucede cuando existen inversiones inadecuadas en los sectores industriales básicos o en infraestructura, sectores caracterizados por inversiones relativamente cuantiosas, con relativamente largos períodos de gestación y relativamente menores rendimientos privados. Es precisamente en un país con un sector financiero no regulado donde esas inversiones languidecen, dados los riesgos de liquidez, ingresos y capital. Por otra parte, teniendo en cuenta las “externalidades para toda la economía” de esas inversiones, queda en evidencia que un sector financiero no regulado no constituye necesariamente una “palanca para el desarrollo”. Cuando hay regulación, las estructuras financieras están obligadas por las políticas de crédito a dirigir el financiamiento a sectores específicos a tasas de interés diferenciales y bajo un esquema de subsidios cruzados, subvencionando las actividades en los mercados menos rentables con excedentes en los más rentables. La liberalización financiera socava estas estructuras. Un sector financiero desregulado canaliza los ahorros públicos a los sectores percibidos como más rentables y que permiten mayor grado de liquidez. Dado que un sector financiero no regulado prefiere limitar el nivel de iliquidez asociado con sus inversiones, su intermediación no dirige los ahorros a los sectores percibidos como más rentables socialmente, sino a aquellos sectores que tienen un retorno más rápido. En este marco, el sistema se vuelve cortoplacista.

Con la desregulación, el crédito se convierte en un bien comercializable. Al tener acceso a las llamadas “innovaciones financieras” y hacer uso de ellas, los bancos (por su credibilidad y su alcance) pueden fácilmente empaquetar los pasivos y volver a tener liquidez, por lo que existe una inevitable tendencia a la proliferación de crédito. Por otra parte, ya que el creador de los activos de crédito no asume plenamente el riesgo, hay una tendencia a tomar riesgos excesivos, ampliando el universo de deudores. Ampliar el universo de deudores requiere atraer un mayor número de éstos, por lo que los bancos se enfocan en invertir en vivienda, compra de automóviles o bienes duraderos, o simplemente en aumentar el consumo corriente mediante el crédito. Este tipo de crédito se transmite a través de un gran número de prestatarios, con una mayor tasa de interés, y es fácilmente bursatilizado, lo que es visto como menos riesgoso y más rentable. Esto crea un espíritu de banca en la que hay menos disposición a prestar a largo plazo para proyectos industriales que se consideran menos lucrativos y más riesgosos, lo que conduce a un fuerte aumento en la proporción de los préstamos hacia los minoristas. Por tanto, desde el lado de asignación de recursos, este aspecto del proceso limita y raciona el crédito para el desarrollo industrial. Este efecto adverso de la expansión financiera es “tolerado” por el Estado en parte porque la proliferación de crédito aumenta la demanda agregada, ampliando el universo de deudores. El “creditismo” (Ibarra, 2015) implica una expansión de la demanda, siempre que no se revierta como resultado de una crisis. Al permitir a los agentes consumir por encima de sus ingresos, por períodos cortos, el proceso inyecta en el sistema un elemento de demanda que es independiente del nivel de ingreso.

De 1960 a 1972 el financiamiento del sistema bancario a la economía, como proporción del PIB, creció de manera sostenida hasta alcanzar, en 1972, un récord histórico de 28%. De 1981 a 1988 la tendencia se invirtió hasta llegar a un mínimo de 18% en 1988. Después de recuperarse y ascender a 30% del PIB en 1994, la trayectoria se invirtió y, con altos y bajos, en 2014 el financiamiento alcanzó 19% del PIB, una proporción similar a la de 1966 (gráfica 6.2). Este comportamiento de la banca obedece en parte a las restructuraciones a las que se sometió el sistema bancario y financiero de

1960 a 2002, y a condiciones estructurales de la economía, especialmente la baja rentabilidad de las inversiones en los sectores comerciables, producto de la apertura comercial y la sobrevaluación del peso.³

GRÁFICA 6.2 Cartera vigente del sistema bancario, 1960-2015
(porcentaje sobre el PIB)*



* Incluye: bancos privados y mixtos, bancos de depósito y ahorro, sociedades financieras y de financiamiento del Banco de México.

Fuente: Banco de México, Indicadores económicos.

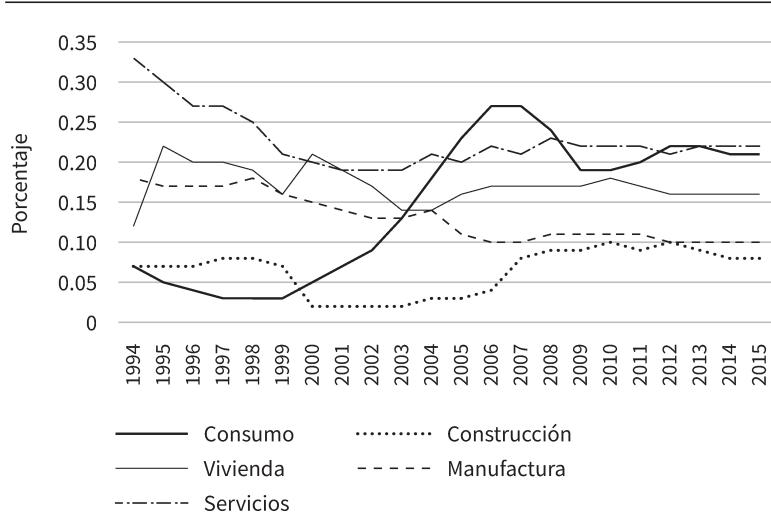
La extranjerización de la banca mexicana coincide con la merma del financiamiento bancario total y el destinado a los sectores comerciables. El periodo de 1994 a 2011 es digno de estudio. Por una parte, hubo sobrevaluación del tipo de cambio y menor rentabilidad de la producción de comerciables; por otra, el TLCAN entró en vigencia y adquirió madurez, y se esperaba que a su impulso las actividades comercializables se expandieran por el crecimiento de la productividad y el financiamiento que el acuerdo

³ A esto podríamos agregar la falta de infraestructura y otros costos de transacción.

induciría. Se desprende de la gráfica 6.3 que de 1994 a 2011 la financiación al sector manufacturero cayó de 18% a 11% del PIB, una proporción menor a la contribución del sector al PIB. En contraste, creció el crédito a la construcción, la vivienda y el consumo, notoriamente a partir del año 2000. Esta trayectoria del crédito comercial es una manifestación de la poca rentabilidad del sector manufacturero. Al canalizar los créditos al sector no comerciable de la economía se elevan los precios y la rentabilidad de estos bienes, y se elevan asimismo los precios relativos de los no comerciables con respecto a los comerciables. Estas conclusiones van en la misma dirección de Prasad, Rajan y Subramanian (2007), así como Hausmann y Rodrik (2006).

En resumen, las razones que explican la falta de financiamiento a los sectores comerciables, precisamente en la etapa en la que más se requería, esto es, durante la apertura comercial y la firma

GRÁFICA 6.3 Composición del financiamiento total del sistema bancario consolidado (banca comercial y de fomento), 1994-2011
(porcentaje del PIB)



Fuente: Presidencia de la República (2015).

de tratados de libre comercio, son la falta de rentabilidad de esos sectores por el efecto combinado de apertura comercial y de sobrevaluación del peso, así como el escaso desarrollo del sistema bancario, el cual apoyó al consumo y a los bienes raíces.

Insuficiente inversión en infraestructura. A la apertura comercial, la sobrevaluación del peso y la deficiente operación del sistema financiero habría que agregar las altas tarifas eléctricas, las cuotas en las carreteras, el precio de la gasolina y los monopolios de algunos servicios públicos como factores que afectan negativamente la rentabilidad de los bienes comerciables. Es particularmente serio el rezago mexicano en infraestructura, mismo que ha sido señalado por varios estudios como causante, al menos en parte, del retroceso de las exportaciones mexicanas en los mercados de destino. Las ganancias logradas del manejo macroeconómico adecuado —por ejemplo, una tasa real de cambio en equilibrio— pueden anularse por la falta de infraestructura. Los costos implícitos en malas vías o deficiente sistema ferroviario o portuario deben ser absorbidos por los exportadores, y en última instancia por el país. Tal parece ser el caso ejemplar de China, en donde los sobrecostos que deben absorber los exportadores, por la carencia de vías y facilidades portuarias, son altos y representan una fracción no desdenable del PIB. No obstante, China crece aceleradamente, tanto como lo hacen sus exportaciones a todo el mundo. Una de sus ventajas es haber construido una tupida red de vías rurales que conectan las áreas de producción y consumo. Pero también el empleo de la población rural en actividades no agrícolas, con efectos importantes en el ingreso rural, la demanda interna y la productividad. China compensa los costos de la infraestructura con la devaluación real y la aplicación de estímulos a las exportaciones. En contraste, un minucioso estudio del Banco Mundial sobre el estado de la infraestructura mundial y sus relaciones con el crecimiento económico (Estache y Goicoechea, 2005), que contiene una detallada discusión de los estudios más relevantes, califica de deficiente la situación mexicana, como lo hacen otros estudios.

Como hemos visto, los acuerdos económicos internacionales contraídos por México obstaculizan la implementación de políticas

industriales verticales en el sector manufacturero, y han convertido a México en un enclave exportador de fragmentos de procesos productivos intensivos en mano de obra con pocas derramas al resto de la economía nacional. La atracción de IED tampoco estimula el crecimiento. La apertura comercial le resta fuerza a la política fiscal como instrumento para regular el ciclo económico; la alta propensión a importar de la economía mexicana impide utilizar la expansión fiscal para ampliar la demanda, ya que por una parte reduce el multiplicador y por otra magnifica la repercusión del gasto sobre la balanza comercial. La apertura de México al mercado de capitales impide que la política monetaria se pueda utilizar para estimular la demanda interna; la tasa de interés es exógena y determinada por la tasa de interés en EUA. La desregulación financiera y su extranjerización impiden aplicar cualquier política de fomento o forzar a la banca a canalizar recursos a determinados sectores. Una banca desregulada da prioridad a los rendimientos más altos y con mayor liquidez, como es el crédito al consumo y la especulación inmobiliaria, y la hace mucho menos proclive a invertir en proyectos de maduración larga y que le restan liquidez, como lo serían los grandes proyectos industriales que tienen una rentabilidad social alta pero no así para el sistema bancario.

En resumen, México se ha quedado sin la posibilidad de utilizar la política comercial, industrial, fiscal, monetaria o crediticia (Romero, 2015) para estimular el desarrollo. En este punto cabe preguntarse: ¿De qué depende hoy el crecimiento económico de México? Depende casi totalmente de lo que suceda en Estados Unidos, su principal socio comercial. En este sentido, Romero (2015) estudia la relación de largo plazo entre la economía mexicana y la de EUA y encuentra que para el periodo 1988-2012, con datos trimestrales, el crecimiento de largo plazo de la economía mexicana depende básicamente del crecimiento de la economía de EUA. La relación estimada entre la tasa de crecimiento del PIB mexicano y las tasas de crecimiento del PIB de EUA es de 0.92%. Esto implica que en la actualidad la única fuente de crecimiento para la economía mexicana es el crecimiento de EUA.

Como se muestra en el cuadro 6.1, y según lo ha planteado la actual administración, la economía mexicana no puede seguir cre-

ciendo a tasas similares a las de EUA; esto es, con un crecimiento que produce un incremento del ingreso por habitante de tan sólo 1.13% anual. En tales condiciones, analizar casos exitosos como el de Corea del Sur resulta esclarecedor, y retomar conceptos como “política industrial” y “Estado desarrollador” es inaplazable.

TERCERA PARTE

HISTORIA ECONÓMICA DE COREA Y CLAVES DE SU CRECIMIENTO ECONÓMICO

VII

ASPECTOS GENERALES

DE LA ECONOMÍA COREANA

El caso de Corea del Sur representa uno de los éxitos más notables de crecimiento y desarrollo económicos del siglo xx. Difícilmente pueden las particularidades de la sociedad coreana explicar este desarrollo que, como se verá más adelante, no se dio desde el primer momento en que el país tuvo experiencias industrializadoras. Por lo contrario, las primeras tomas de contacto con nuevos sistemas de producción y de comercio, que se dieron de manera muy tardía, en consonancia con lo ocurrido en otros países asiáticos, no incrementaron de manera notoria el ingreso de los coreanos. Mientras que el PIB per cápita de 1820 se calcula en 335 dólares (constantes de 1990), en 1911 esta cifra apenas había aumentado a 455 dólares. La mayor integración en la economía mundial produjo un crecimiento económico importante en términos relativos, que, sin embargo, no permitía al país salir de la pobreza generalizada. En 1960 el PIB per cápita era de 1 226 dólares, poco más de 40% del de México alrededor de las mismas fechas.

A partir de 1960 la historia económica de Corea cambió, y no por algún azar del destino, sino por la voluntad del pueblo coreano reflejada en la de sus líderes, en particular Park Chung-hee, de transformar al país. Lo que se observaría durante los siguientes años sería impresionante. Acaso una de las diferencias más importantes con respecto a México es la visión con que se aplicaron las diferentes políticas. Mientras que en el caso coreano los instrumentos de política industrial se emplearon junto con revisiones que constataran el cumplimiento de las exigencias planeadas, lo que favorecía un cambio del tejido productivo, en México se aplicaron criterios como el deterioro de los términos de intercambio, lo que permitía mantener características del tejido productivo vinculadas al pasado.

La tasa de crecimiento media del PIB durante los últimos 55 años de la historia económica de Corea ha sido de 11.26%, lo que, junto con un crecimiento de la población contenido, que apenas se ha duplicado en casi medio siglo, ha permitido que el PIB per cápita haya aumentado a una tasa cercana a 10%. Obsérvese que estos datos son similares, incluso mejores en términos relativos, a los de Japón, cuyo éxito económico se basa en un modelo de Estado desarrollador similar y que influenció al coreano (cuadro 7.1).

La composición del PIB coreano muestra un comportamiento de la participación relativa de la agricultura y de los servicios conforme a lo que se esperaría para una economía desarrollada: el decrecimiento de la primera y el aumento de la segunda (cuadro 7.2). Esta afirmación se refuerza con referencia a períodos anteriores, para los cuales, aunque no se tienen datos comparables, resulta in-

CUADRO 7.1 Corea del Sur y Japón: PIB, población y PIB per cápita, 1960-2015

Año/ Período	Corea			Japón		
	PIB ^a	Población ^b	PIB per cápita ^c	PIB ^a	Población ^b	PIB per cápita ^c
1960	3.892	25.012	155.60	44.307	92.501	479.00
1970	9.410	32.241	291.86	209.071	104.345	2 003.65
1980	67.802	38.124	1 778.48	1 086.988	116.782	9 307.84
1990	284.757	42.869	6 642.45	3 103.698	123.537	25 123.63
2000	561.633	47.008	11 947.58	4 731.198	126.843	37 299.64
2010	1 094.499	49.410	22 151.21	5 498.718	128.070	42 909.23
2015	1 377.873	50.617	27 221.50	4 123.257	126.958	32 477.20
Tasa de crecimiento promedio anual (porcentaje)						
1960- 2015	11.26	1.29	9.84	8.60	0.58	7.97

^a Miles de millones de dólares corrientes.

^b Millones de personas.

^c Miles de dólares.

Fuente: Banco Mundial.

CUADRO 7.2 Composición del PIB de Corea por sector, 1970-2015
(porcentaje)

Año	Agricultura	Industria	Servicios
1970	27.5	24.5	48.0
1980	15.1	34.2	50.7
1990	8.2	38.2	53.6
2000	4.4	38.1	57.5
2010	2.5	38.3	59.3
2015	2.3	38.0	59.7

Fuente: Banco Mundial.

negable el mayor protagonismo de la agricultura en décadas anteriores (incluso siglos). Sin embargo, uno de los factores característicos de la economía coreana, que refleja la clave de su desarrollo, es la importancia relativa de la industria. Ésta mostró un crecimiento notorio en comparación con períodos previos no reflejados en el cuadro 7.2, cuando la industria era prácticamente inexistente. Esta intensificación industrial, como puede verse, no ha constituido una etapa intermedia hacia una economía terciarizada. Por lo contrario, Corea ha mantenido una participación de la industria en torno a 38% durante los últimos años. La industria continúa siendo la clave de su crecimiento. En contraste, la contribución del sector manufacturero al PIB nacional en México fue de 16.8% en el primer trimestre de 1994, en tanto que para el tercer trimestre de 2016 esta participación era idéntica.¹

¹ INEGI, "Sistema de Cuentas Nacionales de México" (base de datos en línea). Para dar una idea de la estructura manufacturera mexicana, cabe señalar que el valor del total de la fabricación de equipo de transporte representó 8.86% del total del PIB manufacturero en el primer trimestre de 1994, y 19.17% en el tercer trimestre de 2016. Ello implica una vertiginosa expansión absoluta y relativa del sector automotriz, sin contar con una marca nacional y estando la mayor parte de esta actividad controlada por empresas extranjeras. Esto contrasta con la producción de hierro y acero, componentes fundamentales de la actividad manufacturera en cualquier país; en México el valor de esta producción representó 2.39% del total manufacturero en el primer trimestre de 1994, contra 2.89% en el tercer trimestre de 2016.

El crecimiento de la economía coreana estaba acompañado —no podía ser de otra manera— por un cambio en sus componentes. Como se explicará, el papel del gobierno fue fundamental, pero éste no se dio a través de un incremento de su gasto en bienes de consumo. Como se observa (cuadro 7.3), la clave del cambio está en un incremento de la inversión que debe entenderse en la lógica de un esfuerzo industrializador intenso y una dinámica de incremento de las exportaciones e importaciones (cuadro 3.3).

El aumento de las cifras de comercio exterior no ha de ser considerado independiente o un simple aumento debido a una mayor integración en las redes de comercio internacional. Una de las referencias de la economía coreana es el papel que en su crecimiento desempeñaron las exportaciones, aun cuando vinieron acompañadas de un notable incremento de las importaciones (cuadro 7.4). La relación causal entre las variables de comercio exterior e inversiones se trata de manera más detallada en la segunda parte de este libro; los mecanismos puntuales mediante los cuales las exportaciones desempeñaron un papel fundamental en el diseño de política industrial, como el de introductor de información de mercado, se tratan en esta tercera parte. Sin embargo, la relación histórica entre las cifras de exportaciones y de importaciones puede dar una primera imagen. En realidad, desde que finalizó la segunda

CUADRO 7.3 Composición del PIB de Corea por tipo, 1970-2015
(porcentaje)

Año	Consumo final de los hogares	Gasto gubernamental	Exportaciones	Importaciones	Formación bruta de capital
1960	83.1	14.9	3.2	12.6	11.4
1970	76.4	9.2	12.9	22.5	24.0
1980	65.8	11.7	30.2	37.6	29.9
1990	55.3	10.9	25.9	26.9	34.7
2000	53.6	11.3	35.0	32.9	32.9
2010	50.3	14.5	49.4	46.2	32.0
2015	49.3	15.2	45.9	38.9	28.5

Fuente: Banco Mundial.

CUADRO 7.4 Comercio exterior de bienes y servicios, 1960-2015
(millones de dólares constantes de 2010)

Año	Exportaciones	Importaciones
1960	229.751	1 443.477
1970	2 283.793	7 575.999
1980	18 282.725	30 224.762
1990	51 107.079	85 911.605
2000	216 849.370	240 885.080
2010	540 896.025	506 037.398
2015	701 555.454	631 233.753

Fuente: Banco Mundial.

Guerra Mundial, Corea sufría un grave problema de financiación de sus importaciones; el déficit de balanza comercial era notorio. Como se verá más adelante, el desarrollo doméstico de una industria competitiva, mediante el uso coyuntural de estrategias de política industrial dirigidas a sectores concretos, permitió desarrollar un fuerte sector exportador que a lo largo de las siguientes décadas compuso el desequilibrio descrito.

VIII

COLONIZACIÓN, GUERRA, Y EL COMIENZO DE LA INDUSTRIALIZACIÓN POR SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES

(FINALES DEL SIGLO XIX-1960)

Es preciso remontarnos a las primeras experiencias de industrialización en Corea a fin de establecer cuáles fueron las políticas que explican de mejor manera su incontestable éxito en materia de desarrollo. ¿Se aplicaron éstas en un país con particularidades tales que la exportación de su modelo es imposible? A continuación se repasan los antecedentes a la colonización japonesa, la propia colonización, la guerra de Corea y los primeros gobiernos de la República de Corea, para tratar de responder a esta pregunta.

EL CONTEXTO HISTÓRICO: CUATRO PERIODOS

Antecedentes y colonización japonesa (finales del siglo xix-1946)

Los inicios de la industrialización coreana están estrechamente relacionados con la apertura del país a finales del siglo xix. Dicha apertura estuvo condicionada por las ansias expansionistas de tres potencias: China, Rusia y Japón. A pesar de que los emperadores chinos recibían tributo del reino de Choson, China no ejercía sobre él un control férreo y le otorgaba una amplia autonomía. Esta actitud de China cambió a finales del siglo xix, cuando no sólo se intensificaron las presiones coloniales occidentales sobre la región, sino que un nuevo actor, Japón, comenzaba a hacer uso de esas mismas estrategias. Las autoridades chinas, en coalición con las élites terratenientes coreanas, pretendían mantener aislado el

territorio de Corea frente a la expansión colonial, lo que también implicaba obstaculizar cualquier intento de modernización económica del país, como el incremento del comercio o el desarrollo de infraestructura de transporte. La debilitada China de finales del siglo XIX arduamente consiguió limitar la interacción diplomática y económica de Corea con las potencias económicas occidentales, pero no pudo contener el expansionismo japonés.

El punto de inflexión en el recrudecimiento de la lucha colonial en Corea se dio el 16 de febrero de 1876, cuando Japón forzó a Corea a firmar un tratado comercial desigual. La firma de este tratado, que forzaba a la apertura coreana en función de los intereses japoneses, reconocía explícitamente la soberanía coreana. Este hecho no debe interpretarse como un reconocimiento entre iguales, sino como una declaración de confrontación de Japón hacia China, técnicamente soberana sobre la región, bajo el amplio sistema autonómico anteriormente mencionado. El desplazamiento final de China por parte de Japón en Corea se dio en el enfrentamiento bélico posterior a la rebelión Tonghak, un movimiento coreano que pretendía una mayor igualdad social. Así, en el Tratado de Shimonoseki, que ponía fin a la guerra chino-japonesa, además de ceder la península de Liaodong y la isla de Taiwán a Japón (que retornarían a manos chinas al finalizar, respectivamente, la guerra ruso-japonesa y la segunda Guerra Mundial), China reconoció la independencia coreana.

Desde entonces, el control japonés en Corea tuvo una doble dimensión. Por una parte, se extendieron los privilegios en favor de los comerciantes japoneses, como la exención de impuestos a la importación de sus productos, lo que permitió a Japón extender sus mercados. La política colonial japonesa intensificó la subyugación de la población coreana, llegando, durante la segunda Guerra Mundial, a esclavizarla. Un ejemplo particularmente dramático de dicha esclavización lo constituirían las miles de esclavas sexuales coreanas al servicio de militares japoneses. Por otra parte, el colonialismo japonés también supuso una modernización del sistema administrativo y abrió el país a la industrialización capitalista. Como se verá, es muy discutible que el origen del éxito coreano durante la segunda mitad del siglo XX se encuentre en la capitalización experimentada durante la colonización japonesa. En cual-

quier caso, para ofrecer una historia completa que trate de identificar los factores relevantes del triunfo económico coreano, es preciso comenzar con la colonización japonesa, a fin de dimensionar su importancia cuantitativa y de conocer las influencias externas que propiciaron la apuesta por un Estado desarrollador.

La renuncia china a su área de influencia en Corea dejó a dos actores con intereses fronterizos activos en la región: Rusia y Japón. La guerra entre estas dos potencias, durante 1904 y 1905, reflejaba la voluntad expansionista de ambas naciones en el noreste asiático, voluntad que afectaba el futuro de Corea. La firma del Tratado de Portsmouth, el 5 de septiembre de 1905, facilitado por el presidente estadounidense Theodore Roosevelt y por el cual se le concedería el Nobel de la Paz en 1906, puso fin a dicha guerra y abrió totalmente la vía a la expansión colonialista de Japón en Corea, vista con buenos ojos por EUA. El primer ministro de Japón, Katsura Taro, en discusiones con el secretario de Guerra estadounidense William Howard Taft, relacionó la necesidad de un protectorado japonés en Corea con la falta de interés de Japón en Filipinas, bajo control estadounidense desde 1898. La intermediación de EUA en el Tratado de Portsmouth y las señales en el discurso de Katsura Taro el 27 de septiembre de 1905 pueden interpretarse como un acuerdo tácito entre Japón y EUA para repartirse áreas de influencia en Asia, lo cual, unido a las victorias militares de Japón sobre Rusia y China, significó que Japón no enfrentara ninguna oposición internacional a su expansión territorial en la península coreana.

Con base en los reconocimientos explícitos e implícitos al interés japonés en Corea, Ito Hirobumi forzó la aceptación coreana del Tratado de Eulsa, por el que Corea se convertía en protectorado japonés. El emperador coreano Gojong, reconocido como tal por Japón a fin de negar la soberanía del emperador chino sobre Corea, a pesar de oponerse a dicho tratado, no tuvo la suficiente fuerza diplomática ni militar para hacer frente a Japón. Sus enviados a la Conferencia de Paz de la Haya no fueron recibidos y Gojong fue forzado a abdicar en su hijo Sunjong en 1907. Se nombró a Yi Wan-yong primer ministro, quien, junto al residente general de Corea por parte de Japón, Terauchi Masatake, formuló el Tratado de Anexión, que se firmó el 22 de agosto de 1910. Pocos días después, con la renuncia de Sunjong al trono, Corea se convertiría

en una colonia de Japón con Terauchi Masatake como su primer gobernador general.

En su ocupación de la península, Japón pretendió una modernización económica del país, subyugada a su interés nacional y controlada fundamentalmente por japoneses. Por ejemplo, el Banco de Choson, que a pesar de ser privado ejercía funciones de banco central, estaba bajo control accionarial de compañías japonesas y de una junta designada por el gobernador general. Esta modernización económica ha de ser vista como la propia extensión del desarrollo económico japonés a un territorio colonizado, cuyos beneficios eran controlados por la metrópoli mediante un fuerte sistema burocrático.

A pesar de que también había coreanos en la administración civil, la alta proporción de japoneses en un aparato burocrático agigantado ayuda a dimensionar la intensidad del control colonial. El número de burócratas civiles era de 87 552 en 1937, de los cuales 52 270 eran japoneses. Si se incluyera a los militares y a miembros de compañías parcial o totalmente públicas, el número de japoneses llegaría a cerca de 246 000, frente a 63 000 coreanos. Para acentuar el poder de los oficiales japoneses, incluyendo a los profesores, éstos llevaban espadas, lo cual simboliza perfectamente la asimetría imperante (Seth, 2011, p. 266).

El sistema de burócratas desplazó a la élite feudal *yangban*; sin embargo, ésta no fue eliminada y en muchos casos se utilizó para beneficio mutuo. Por ejemplo, a pesar de la mayor centralización, a fin de mantener el control regional y fomentar la producción y posterior exportación de arroz, a la propia élite *yangban* se le concedieron derechos de propiedad modernos sobre territorios agrícolas anteriormente controlados con base en derechos feudales. El control histórico que esta élite ejercía sobre los territorios rurales era difícilmente sustituible sin costos, y la producción arrocera suponía un insumo alimenticio esencial. Los nulos derechos políticos de los coreanos y la mayor centralización del poder bajo la burocracia japonesa fueron compensados a la clase *yangban* con beneficios económicos derivados de la exportación arrocera. Uno de los casos más representativos de enriquecimiento empresarial de una familia *yangban* fue el de la familia Kim, que se enriqueció mediante la exportación de arroz gracias a la cercanía de sus tierras al

puerto de Kunsan. Con estos beneficios crearon la compañía textil Kyungbang, que incluso recibió subvenciones y créditos públicos del Banco Industrial de Corea, a pesar de que éste financiaba primordialmente a compañías japonesas.

Las particularidades de la colonización japonesa, la cual no se limitó a extraer recursos naturales, sino que también creó industria, pueden generar dudas sobre sus efectos multiplicadores. Sin embargo, la mayor parte de la industria pesada japonesa se ubicó en el norte de la península coreana, por lo que parece poco probable que estas inversiones expliquen el crecimiento diferencial de la República de Corea. Además, gran parte de la infraestructura manufacturera existente, como se verá, fue destruida durante la guerra de Corea. Por tanto, no parece que la acumulación de capital físico durante la primera mitad del siglo xx explique el crecimiento coreano, y es menos factible que tenga relación con el éxito diferencial de la República de Corea con respecto a sus vecinos del norte.

Durante la ocupación de la península coreana por parte de Japón, los créditos, concedidos a través del Banco Industrial de Corea (BIC), se otorgaban principalmente a ciudadanos y empresas japoneses. Sólo en casos excepcionales, como el de la compañía textil Kyungbang, empresas coreanas recibían subvenciones y créditos públicos del BIC. Los grupos industriales japoneses denominados *zaibatsu*, como Mitsubishi, contribuyeron a la construcción de fábricas e infraestructura.

A pesar del surgimiento de algunas grandes empresas coreanas, el empresariado coreano se enfocó, fundamentalmente, en la explotación de pequeños negocios comerciales o en la provisión de suministros a las principales empresas japonesas. Las primeras leyes aprobadas después de la anexión de 1910, que limitaban la formación de capital coreano, un sistema totalmente asimétrico en materia de fomento y privilegios industriales, indujeron que 70% de las empresas fueran japonesas, 10.5% coreano-japonesas y apenas 18% totalmente coreanas (Cumings, 2005, p. 162). Si bien es cierto que hubo ejemplos de industrias coreanas que, con base en la ventaja comparativa de mano de obra barata, podían conquistar mercados, como la textil, la mayor parte de la industria creada durante la ocupación estuvo sometida a los intereses y a

las necesidades japonesas; como fueron los casos de las industrias siderúrgica y petroquímica creadas en el norte de Corea.

De los beneficios del colonialismo japonés, siempre relativos por la ausencia de distribución de los mismos entre la población coreana, figura la creación de infraestructura. Lo más destacado fue la mejora de vías de transporte y la modernización de los puertos. La construcción de vías férreas, mediante capital japonés a través de la Compañía de Ferrocarriles del Sur de Manchuria, alcanzó 6 000 km de vías para 1933. La red de carreteras se expandió de manera explosiva, de modo que para 1945 se estima que se había construido un total de 53 000 km de carreteras (Cumings, 2005, p. 166). Igualmente, durante el periodo de la colonización japonesa se dio un gran crecimiento de la industria en la región, que pasó de emplear a 384 951 personas en 1932 a 1 231 713 personas en 1943, sin contar minería ni construcción (Cumings, 1981, p. 26).

El índice de densidad ferroviaria era, para finales de la segunda Guerra Mundial, bastante alto en Corea. Para calcular dicho índice se toma la cifra de vías ferroviarias en kilómetros, se divide entre el área en miles de hectáreas y entre la población en miles de habitantes, y se multiplica por un millón, para su mejor manejo. Este índice era de 13.45 en la República de Corea para 1945, muy superior al de México en la misma época: 5.29 en 1940 y 4.62 en 1950. Si bien el área territorial de México es notoriamente superior a la de Corea —la primera es ligeramente inferior a los dos millones de kilómetros cuadrados, mientras que la segunda es apenas superior a los 100 000 km²— y la población de México también era superior, la cifra es un indicador aceptable de la mayor infraestructura ferroviaria coreana en relación a su población y territorio. Sin embargo, esta ventaja en infraestructura no puede catalogarse como determinante. En primer lugar, porque se pueden encontrar ejemplos de países con índices similares o superiores en 1940 que no han disfrutado de una experiencia de crecimiento similar a la coreana, como Argentina (9.70), Ecuador (13.77), República del Congo (23.54), Malaui (26.39), Zimbabue (32.78), Botsuana (36.59) o Togo (89.32) (Chang, 2006, p. 164). Además, se debe tener en cuenta que la red ferroviaria coreana se construyó en función de los objetivos económicos y militares de Japón. Algunos de los usos más importantes de dichas vías están relacionados con el trans-

porte de tropas y suministros para las campañas militares japonesas en Manchuria y en China, así como con las explotaciones mineras y la industria pesada del norte de la península coreana. La utilidad de estas conexiones se redujo notablemente a causa de la partición del país. Por tanto, a pesar de que la República de Corea contaba a partir de 1945 con una buena red ferroviaria que conectaba también las ciudades y los puertos, el efecto económico de dicha red fue muy limitado.

Considerando que la acumulación de capital físico no parece haber sido una variable clave, a falta de ofrecer los datos de destrucción de industria manufacturera durante la guerra de Corea, se podría considerar la acumulación de capital humano. Dado que la mayoría de los empresarios eran japoneses (como se ha mencionado) y disfrutaban de un papel protagónico en la administración civil, la transferencia de *know-how* no pudo ser más que limitada.

El debate sobre el supuesto efecto de la colonización japonesa en el posterior crecimiento coreano no carece de valor. La razón de este debate ha de relacionarse estrechamente con la existencia o no de condiciones iniciales por las cuales fueron exitosas las políticas económicas llevadas a cabo en la República de Corea. Dichas condiciones iniciales harían inviable la aplicación de políticas económicas similares en cualquier otro país.

A este respecto, las razones anteriormente mencionadas inducen a pensar que la industrialización que se dio en Corea durante la colonización japonesa no fue un factor diferencial de importancia a la hora de explicar su posterior crecimiento económico. Es en función de esta conclusión que se seguirán repasando las políticas económicas coreanas posteriores a la ocupación japonesa, en busca de algunas claves que ayuden a explicar el éxito coreano. Esto no implica que no se deba tener en cuenta la situación particular de Corea en el momento de la toma de cada una de las decisiones. La reflexión sobre las condiciones bajo las cuales se aplica una política económica y la discusión de sus potenciales consecuencias son debates constructivos; la afirmación de que las vicisitudes históricas marcaron indefectiblemente el futuro de un país es una triste resignación. Tampoco se ha de desdeñar la influencia japonesa en materia de modelo de crecimiento para la instauración de políticas desarrolladoras. Más allá de las razones circunstanciales

del establecimiento del modelo desarrollador en la República de Corea, es preciso resaltar que la región no presentaba características que ofrecieran una mayor probabilidad de éxito del modelo.

La partición de Corea y la creación de la República de Corea (1946-1950)

A pesar de que la rendición de Japón frente a los aliados —seguida de la exclusión del territorio de Corea de la jurisdicción administrativa del gobierno de Japón establecida en el memorándum de la Comandancia Suprema de las Fuerzas Aliadas el 29 de enero de 1946— significó el fin del colonialismo japonés en la península coreana, la independencia coreana fue formalmente reconocida por Japón hasta 1951, en la firma del Tratado de Paz. En dicho tratado, además de reconocer la independencia de Corea, Japón renunció de manera explícita a cualquier derecho sobre las islas Quelpart (Jeju), Port Hamilton (Geomun-do) y Dagelet (Ulleung-do), y aceptó las disposiciones en materia de propiedad japonesa reflejadas en las directivas del gobierno militar de EUA.

Las implicaciones más importantes del fin de la segunda Guerra Mundial para Corea fueron la división del país, resultado de la confrontación de las potencias internacionales después de la finalización de la guerra, y la división del movimiento nacionalista coreano, sus influencias ideológicas y su dispersión geográfica. En concreto, la dispersión de los movimientos nacionalista y comunista coreanos fue un complemento de la decisión externa de dividir al país, puesto que dotó de elementos nacionales para la creación de sendos Estados. La división fue propuesta por Harry S. Truman el 13 de agosto de 1945 a Joseph Stalin y aceptada inmediatamente por el segundo. La división sobre el paralelo 38 fue totalmente arbitraria, pasando por encima de criterios culturales, políticos o históricos, y su único propósito fue dividir el territorio en dos áreas de influencia. Esta división era particularmente positiva para los intereses estadounidenses, dado que a partir del lanzamiento de la segunda bomba atómica, en Nagasaki, la rendición japonesa era inminente y las tropas estadounidenses se ubicaban lejos de Corea, en Okinawa, al contrario que las soviéticas. Sin ma-

yor interés en la península que el de mantener la amenaza comunista lejos de Japón, y con una división que mantenía a Seúl en su área de influencia, la división satisfizo a los norteamericanos.

A pesar de que se consideró la posibilidad de un tutelaje ejercido por las principales potencias vencedoras de la segunda Guerra Mundial para la creación de una sola Corea independiente, las influencias ideológicas ejercidas por la Unión Soviética y por EUA a cada lado de la frontera recientemente creada dividieron el país de tal manera que las posibilidades de la unión estarían intensamente influenciadas por el cálculo político de quien la dirigiera.

La cercanía ideológica y las exigencias de la población de políticas sociales facilitaron la instauración de dirigentes comunistas coreanos próximos a la Unión Soviética en el norte. Estas mismas exigencias existían en el sur, pero a las fuerzas de ocupación les resultó complicado diferenciar la izquierda moderada de la amenaza comunista. Así, las fuerzas militares de ocupación estadounidense se enfrentaron a un problema de gobernabilidad más complicado que el de las tropas rusas en el norte. La necesidad de tener el control de la designación gubernamental llevó a EUA a ignorar la declaración de la República Popular de Corea del 6 de septiembre de 1945, a pesar de la participación del luego favorecido y conservador Partido Democrático de Corea (PDC), mediante la figura de Kim Song-su y del posteriormente presidente Syngman Rhee. Esta coalición hubiera sido interesante dado que también contaba con el apoyo del líder de centro izquierda Lyu Woon-hyung, posteriormente asesinado. De manera similar, y por un particular temor a la infiltración comunista, no se aprovecharon, e incluso se persiguieron, los comités populares que se habían formado de manera inmediata al anuncio de la rendición japonesa.

En lo que respecta a las propiedades del gobierno de Japón, de sus nacionales o de sus personas jurídicas, éstas pasaron a manos del gobierno militar de EUA en Corea, mediante una directiva de las fuerzas armadas estadounidenses del 6 de diciembre de 1945 (Oda, 1967). El gobierno militar estadounidense promovió una gradual sustitución de las fuerzas policiales japonesas, aunque favoreció a los policías, funcionarios y empresarios que habían colaborado con el colonialismo japonés. En esta misma línea, se colaboró con el PDC, de postura conservadora, anticomunista y canal

de los minoritarios intereses de terratenientes y empresarios. El tipo de estructura empresarial que defendía el PDC era una imitación de los *zaibatsu* japoneses, un capitalismo corporativista lejano, en principio, a las doctrinas liberales clásicas de la libre empresa de referencia en el mundo anglosajón, pero, en cualquier caso, anticomunista. Las actividades económicas de los empresarios coreanos hacían necesaria la búsqueda de un líder con una imagen contraria al colonialismo japonés, entre quienes Syngman Rhee fue el candidato elegido. Desde su llegada a Corea de su exilio estadounidense, en el avión del general Douglas MacArthur, y su presentación por el gobernador militar de Corea, el general John Reed Ridge, Rhee parecía ser el favorito. El afán de independencia coreana después de la colonización japonesa y la historia coreana de supervivencia ante influencias de potencias externas fueron factores políticos fundamentales que el propio Rhee supo utilizar a su favor, posicionándose en contra de los planes de tutelaje, lo que le dio mayor aceptación popular.

Desde la partición de Corea, la posible unificación constituyó uno de los principales temas políticos, tanto al sur como al norte de la recién creada frontera. La falta de apoyo popular a la solución de tutelaje internacional con respecto a la potencial unificación coreana, posición a la que se sumó Rhee, sirvió además como excusa a la Unión Soviética para favorecer aún más la separación, impulsando que el norte favoreciera dicho tutelaje. Otro de los conflictos que surgieron durante las negociaciones de una posible reunificación coreana tenía que ver con la representación de cada una de las zonas. La partición territorial había dejado bajo influencia estadounidense a más de dos tercios de la población. En línea con esta ventaja, EUA reclamaba una representación proporcional, mientras que la Unión Soviética argumentó en favor de una igual representación de las dos zonas.

Ante la imposibilidad de alcanzar un acuerdo, EUA promovió la creación de un comité temporal de la ONU para la organización de elecciones en Corea. Frente a la negativa de la Unión Soviética de dotar a la ONU de poder decisorio sobre este asunto, las elecciones sólo se llevaron a cabo en el sur, lo que presagiaba la separación definitiva entre los dos territorios. Además, algunos grupos políticos no participaron en esta elección. A fin de aumentar la

participación, la policía nacional, cercana a la derecha conservadora, condicionó las cartillas de racionamiento al ejercicio del voto. La Asamblea Nacional elegida fue predominantemente favorable a Rhee y al PDC, lo cual se reflejó en la redacción de la Constitución de Corea, y Rhee ganó por un amplio margen las elecciones presidenciales de julio. El 15 de agosto de 1948 se declaró oficialmente la República de Corea. Después de la declaración de independencia de Corea, la convención del 11 de septiembre de 1948 determinó que las propiedades japonesas en manos del gobierno militar estadounidense pasarían a manos del gobierno coreano (Oda, 1967).

La guerra de Corea (1950-1953)

El 25 de junio de 1950 la República Popular Democrática de Corea (RPDC), constituida en el territorio del norte, lanzó un ataque contra la República de Corea a gran escala. La mayor capacidad del Ejército Popular de Corea (EPC), que contaba entre sus miembros a coreanos que habían participado junto con el Ejército Popular de Liberación chino en la guerra civil china, le permitió al norte no sólo capturar Seúl rápidamente, sino hacerse en poco más de un mes con la casi totalidad del territorio de la península coreana, exceptuando un área pequeña alrededor de Pusan.

La reacción estadounidense fue inmediata y, aprovechando la ausencia soviética en la ONU en protesta porque el gobierno nacionalista chino todavía mantenía la representación del país, logró la rápida aprobación de una resolución del Comité de Seguridad para la intervención. Las tropas de la ONU, bajo el mando estadounidense, que concentraba el núcleo de las fuerzas movilizadas, no sólo retomaron el territorio de la República de Corea, sino que cruzaron el paralelo 38 y buscaron la reunificación coreana mediante la eliminación de la RPDC. Ante la pasividad de la Unión Soviética en la defensa de su aliado, el cruce del paralelo 38 motivó la entrada en el tablero coreano de un gigante que despertaba y que quería recuperar su área de influencia valiéndose, además, de sus lazos ideológicos con el régimen comunista, la República Popular China.

China movilizó un ejército masivo que, bajo la denominación de “voluntario”, ocultaba la participación oficial del país en el conflicto. El territorio de la RPDC fue, a su vez, rápidamente recuperado por las fuerzas comunistas, que volvieron a capturar Seúl en enero de 1951, si bien en marzo del mismo año las tropas estadounidenses y surcoreanas retomarían otra vez la ciudad. Los combates continuaron hasta la firma del armisticio, el 27 de julio de 1953. El armisticio no supuso formalmente el fin de la guerra, que se mantiene hasta la fecha en ausencia de un acuerdo formal de paz, aunque permitió un alto el fuego duradero, a pesar de que se hayan dado, posteriormente, episodios puntuales de enfrentamiento.

La guerra de Corea tuvo muchas lecturas e implicaciones. Supuso el primer y más importante episodio bélico activo de la Guerra Fría, que determinó las relaciones internacionales desde el fin de la segunda Guerra Mundial hasta la caída del Muro de Berlín. La Unión Soviética perdió su influencia en la RPDC en favor de China, que, con su intervención, daba un primer paso para la recuperación de su histórica área de influencia. Por otra parte, la intervención estadounidense a raíz de la guerra no terminó con el armisticio, sino que, en función de un acuerdo de colaboración mutua, estableció bases militares en territorio surcoreano.

Las pérdidas económicas y, por encima de ellas, las pérdidas humanas, fueron terribles. Se estiman 770 000 muertes militares (300 000 del EPC; 227 000 del Ejército de la República de Corea; 200 000 del Ejército Voluntario Popular de China, aunque esta cifra podría ser superior; 37 000 estadounidenses, y otras 4 000 de las tropas de la ONU) y 800 000 muertes civiles, cifra que también puede ser superior en función de la consideración de las muertes derivadas de las enfermedades y hambrunas relacionadas con el conflicto (Seth, 2011, p. 332).

Durante la guerra se llevó a cabo también una gran parte de los traspasos de activos de propiedad anteriormente japonesa. De 1951 a 1953 se dieron 1 097 traspasos del total de 2 061 realizados de este tipo de activos, aunque algunas empresas estatales como Textiles Chosun, Industria Textil Corea, Químicos Buksam, Aceros Samhwa y Textiles Tongyang fueron privatizadas una vez finalizada la guerra (Rhyu, 2005, pp. 209-210).

La pérdida de poder de la clase terrateniente —a consecuencia del reparto de tierras producto de una reforma agraria que no se detuvo durante el conflicto— y el crecimiento del estamento militar —cuyo origen era, mayoritariamente, de campesinos arrendatarios, de pequeños negocios y de la clase trabajadora— permitieron que el nuevo aparato estatal no respondiera a los intereses existentes ligados a una economía rural. Esto posibilitó la planificación de un nuevo Estado, con un nuevo tejido económico, eminentemente industrial. Sin embargo, la propia generación de una élite económica industrial motivó nuevos intereses y nuevos condicionantes a la acción estatal. Si bien es cierto que dichas redes clientelares y su intervencionismo político pudieron condicionar la adopción de políticas económicas en el futuro, resulta innegable que el apoyo a los intereses industriales, y no al sector agropecuario con menos capacidad de crecimiento, pudo favorecer el desarrollo de la economía coreana.

La reforma agraria coreana tuvo, a diferencia de la mexicana, un efecto en la limitación de la influencia política no sólo de la clase terrateniente sino, de manera más general, del propio sector agrícola en favor de una clase industrial. En México el dirigismo político, gestionado a través de la Confederación Nacional Campesina, aseguraría el mantenimiento de un sector agropecuario con pingües beneficios políticos y escasos rendimientos económicos, a pesar del favorecimiento industrializador de Manuel Ávila Camacho y de Miguel Alemán.

La posguerra (1953-1960)

Los años posteriores a la guerra de Corea habían estado marcados por el dominio político de Syngman Rhee a través del Partido Liberal (PL), creado como vehículo de su victoria en las elecciones presidenciales de 1952. Su estilo autoritario y su férreo control del creciente ejército coreano, la burocracia y la policía le permitió mantener también el control político. Ya en 1952, bajo la ley marcial, Rhee encarceló a suficientes miembros de la Asamblea Nacional de modo que se pudiera aprobar una reforma constitucional que le permitiera continuar como presidente, mediante elección

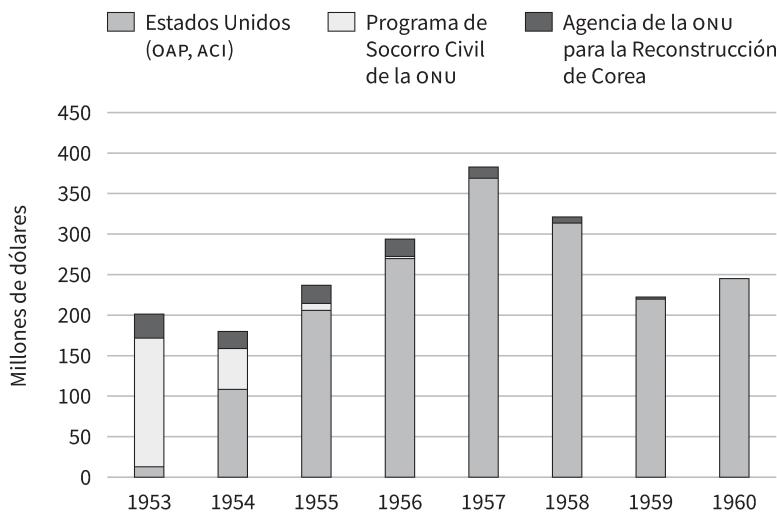
popular. Terminada la guerra, Rhee logró el control de la cámara legislativa mediante el PL. La rampante corrupción del PL y del gobierno de Rhee puso en entredicho su victoria en las elecciones presidenciales de 1956, para las que varios grupos contrarios a su gobierno se habían unido en apoyo del candidato Sin Ik-hui, del Partido Democrático, quien murió de un ataque al corazón poco antes de las elecciones. De la persecución política imperante resulta revelador que su principal contendiente, Cho Pong-am, fue ejecutado por traición en 1959.

Durante el gobierno de Rhee, la economía coreana pervivió gracias a la ayuda exterior de EUA, especialmente, y de la ONU. Esta ayuda fue fundamental para la financiación del gobierno coreano, así como para la importación de alimentos y manufacturas.

La ayuda estadounidense provino por dos canales: la Oficina de Alimentos por la Paz, aprobada por la Ley Pública 480, y la Administración de Cooperación Internacional. La primera financió la importación de productos alimenticios estadounidenses. Por el segundo canal se facilitaron ayudas de naturaleza más diversa, como materia prima y apoyos para construcción de plantas industriales para bienes de consumo o bienes manufacturados. De manera similar, el Programa de Socorro Civil de la ONU se dirigió a aliviar las necesidades más básicas de la población, mientras que la Agencia para la Reconstrucción de Corea canalizó fondos para la industria manufacturera (gráfica 8.1). Además de los anteriores, se habrían de tener en cuenta los efectos del gasto estadounidense realizado para el mantenimiento de sus fuerzas militares en Corea, el cual, tan sólo de 1954 a 1972, fue de 9 800 millones de dólares (Contraloría General de EUA, 1973).

La gran cuantía de la ayuda recibida, además de los gastos de las tropas estadounidenses en Corea, se incrementó en términos reales, mediante el establecimiento de un tipo de cambio oficial sobrevaluado. La ayuda recibida en dólares se canalizaba a través de un cambio oficial sobrevaluado, en función del cual los dólares recibidos tenían un menor poder de compra en la economía doméstica. En otras palabras, por la misma cantidad de bienes locales, se exigía una cantidad de dólares mayor. Esto podría generar una importación masiva de bienes extranjeros, pero el acceso a divisas con este tipo de cambio oficial estaba restringido. El tipo

GRÁFICA 8.1 Ayuda exterior a Corea, 1953-1960
(millones de dólares corrientes)



Fuente: Banco de Corea, “Monthly Economic Statistics” (revisado en Rhyu, 2005).

de cambio en el mercado negro estaba mucho más subvalorado, lo que permitía mantener el mercado local protegido. El sobrevaluado tipo de cambio oficial, que se aplicaba a la ayuda exterior recibida, fue una fuente de continua discusión entre las autoridades coreanas y las estadounidenses.

Por último, es preciso mencionar los efectos positivos del impulso a la política educativa durante la década de 1950. Además de los efectos económicos que la mejora educativa pudo tener a largo plazo, también se pretendía satisfacer a la población, por el gran valor que históricamente ha tenido la educación en Corea. La matriculación en la escuela primaria aumentó de 53% en 1950 a 94% en 1960, mientras que la de la educación secundaria aumentó de 20% a 27% durante el mismo periodo. En línea con lo anterior, la alfabetización de la población mayor de 15 años subió de 22% en 1945 a 70.6% en 1960 (Chang, 2006, pp. 147-150).

Los absurdos resultados de las elecciones presidenciales que dieron una victoria abultada a Rhee como presidente y a su candidato para vicepresidente Yi Ki-bung motivaron una serie de protestas en abril de 1960, conocidas como la revolución estudiantil, que fueron brutalmente reprimidas por el régimen. Rhee, finalmente, dimitió y se exilió en Hawái, lo que permitió una nueva, pero corta, transición democrática. Se aceptó una nueva constitución, según la cual los poderes del presidente se reducían y gran parte de ellos pasaban al primer ministro, siendo ambos elegidos por la Asamblea Nacional. En las elecciones de julio del mismo año, el Partido Democrático resultó victorioso y se eligió como primer ministro a Chang Myon. A pesar de contar con una mayoría absoluta del Partido Democrático, la división de éste hizo que el gobierno fuese inestable. Chang cedió a las presiones externas para devaluar notablemente el hwan, de 650 hwans por dólar a 1 300, lo cual produjo un aumento de los precios. Aunque este aumento no alcanzó los niveles de los años posteriores a la guerra, sí generó una gran preocupación en la población asalariada.

EL CONTEXTO ECONÓMICO: CINCO ELEMENTOS CONSTITUTIVOS

Desarrollo macroeconómico

Incluso si el presente análisis se enfocara en el ámbito económico y se dejaran fuera los costos humanos y culturales de la colonización japonesa, cabe preguntarse si la clave del fulgurante crecimiento coreano de la segunda mitad del siglo xx tuvo sus raíces en la experiencia industrial bajo la ocupación japonesa. Como se verá, difícilmente puede argumentarse que la industrialización japonesa supusiera el punto de inflexión en el camino hacia el desarrollo de Corea, al menos en lo que respecta a la creación de un capital inicial o al alcance de determinado nivel de ingresos.

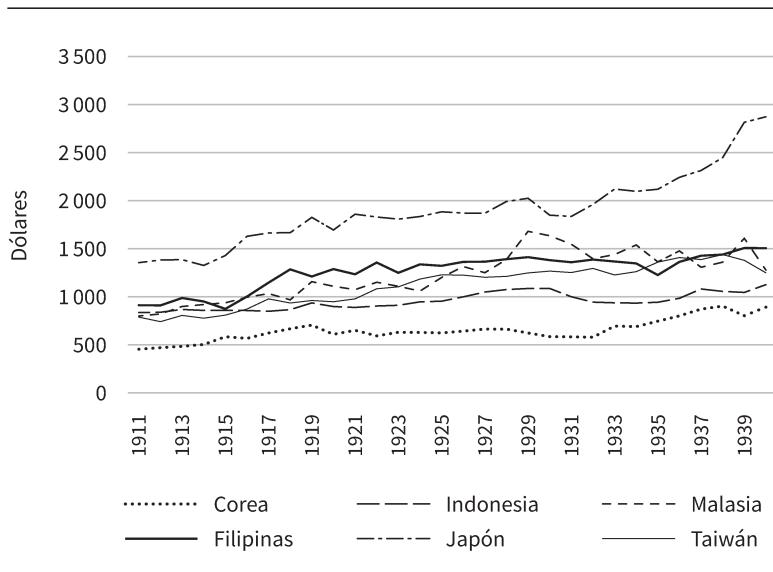
A pesar de que durante la ocupación japonesa el PIB per cápita medido en dólares constantes de 1990 aumentó de 455, en 1911, a 893 en 1940, Corea se situaba por debajo de otros países compara-

bles, como Filipinas, Malasia, Indonesia o Taiwán. En definitiva, Corea no despegó económicamente durante la colonización japonesa (gráfica 8.2).

Efectivamente, si la colonización japonesa hubiera sido el factor diferencial a la hora de explicar el sorprendente crecimiento coreano de la segunda mitad del siglo xx, se esperaría una rápida transformación de la economía coreana al finalizar la guerra. Sin embargo, a pesar de las buenas tasas de crecimiento del PIB posteriores a 1953, éstas son difícilmente explicables en ausencia de la ayuda exterior recibida. En realidad, el PIB per cápita apenas varió y no se podría hablar de una transformación integral de la economía coreana.

Posteriormente a la creación de la República de Corea, se enfrentó un conjunto de problemas económicos acuciantes. La gran

GRÁFICA 8.2 PIB per cápita en países asiáticos, 1911-1940
(dólares constantes de 1990)



Fuente: The Maddison Project (base de datos), versión 2013, <http://www.ggdc.net/maddison/maddison-project/home.htm>.

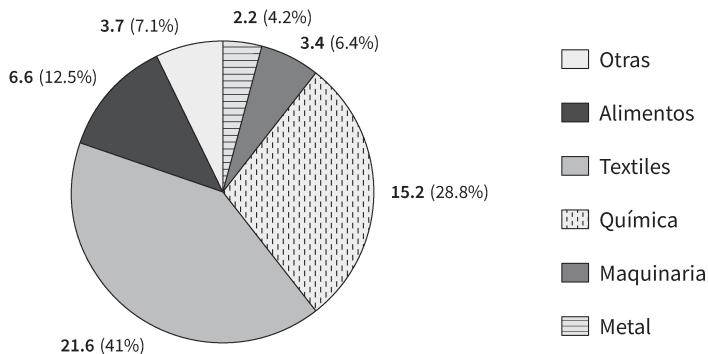
expansión monetaria había hecho que el índice de precios al por menor de Seúl aumentara en más de 400% de 1946 a 1950. La mayor parte de la industria, generación eléctrica y producción minera se encontraban en el norte, mientras que el sur se había quedado con la producción arrocera, la industria textil y parte de la industria química y de maquinaria. Sin embargo, con la inmigración de refugiados, la producción de cereales no era suficiente y fue necesaria la importación de 670 toneladas métricas de alimentos entre mayo de 1946 y enero de 1948 (Frank, Kim y Westphal, 1975, pp. 8-10).

Para 1948 la principal industria de la República de Corea era la textil, con una producción de 21.6 millones de hwans (41% del total manufacturero) y empleaba a 60 400 personas (46.1%). Este sector y el de producción de maquinaria, que aglutinaba 6.4% de la producción y 11% del empleo, eran los menos productivos, medidos en términos de productividad laboral. El sector químico, con una producción de 15.2 millones de hwans (28.8%) y 32 600 empleos, y el alimenticio, con una producción de 6.6 millones de hwans (12.5%) y 9 000 empleos, mostraban una productividad mayor. Además, ha de observarse que el total de los empleados en la industria manufacturera, de 131 100 personas, era muy reducido en función de una muy superior población coreana del momento, cercana a los 20 millones de habitantes. Esto refleja la baja importancia relativa de la industria en la economía surcoreana y el alto nivel de desempleo (gráficas 8.3 y 8.4).

Durante la guerra de Corea, las pérdidas económicas fueron considerables, especialmente en el norte del territorio, que sufrió los bombardeos más intensos. Seúl, que cambió cuatro veces de manos durante el conflicto, estaba en ruinas. Las pérdidas económicas totales se estiman en 3 000 millones de dólares, el equivalente a dos años del PIB de ese entonces de Corea (Frank, Kim y Westphal, 1975, p. 11). Para agosto de 1951 la destrucción de la infraestructura manufacturera ya era notable. Se perdió 75% de la industria de impresión; 64% de la textil; 40% de la de cerámica; 35% de la de equipo; 33% de la química; 26% de la metálica, y 20% de la alimentaria (Rhyu, 2005, p. 206).

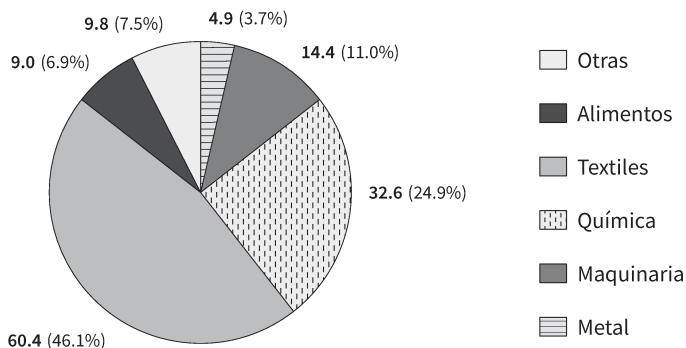
Posteriormente, durante el periodo de posguerra bajo el régimen de Syngman Rhee, se experimentaron altos crecimientos del

GRÁFICA 8.3 Producción manufacturera en 1948
(millones de hwans)



Fuente: Banco de Corea (datos recogidos de Frank, Kim y Westphal, 1975).

GRÁFICA 8.4 Empleos en la industria manufacturera en 1948
(miles de trabajadores)



Fuente: Banco de Corea (datos recogidos de Frank, Kim y Westphal, 1975).

Producto Nacional Bruto (PNB). Éste creció 33.89% de 1953 a 1960, lo que se correspondería con una tasa equivalente media anual de 4.26%. Durante ese mismo periodo, a causa del crecimiento poblacional, el aumento del PIB per cápita fue notoriamente inferior (gráfica 8.5).

Durante la década de 1950, el crecimiento de las manufacturas no fue el principal factor explicativo del crecimiento económico surcoreano; en realidad, fueron el sector agropecuario y el de servicios los que más contribuyeron al crecimiento del PIB. El crecimiento del sector manufacturero apenas contribuyó a explicar alrededor de un punto porcentual del crecimiento anual del PIB (gráfica 8.6). En este sentido, difícilmente se puede atribuir a este periodo el punto de quiebre del desarrollo de la industrialización coreana.

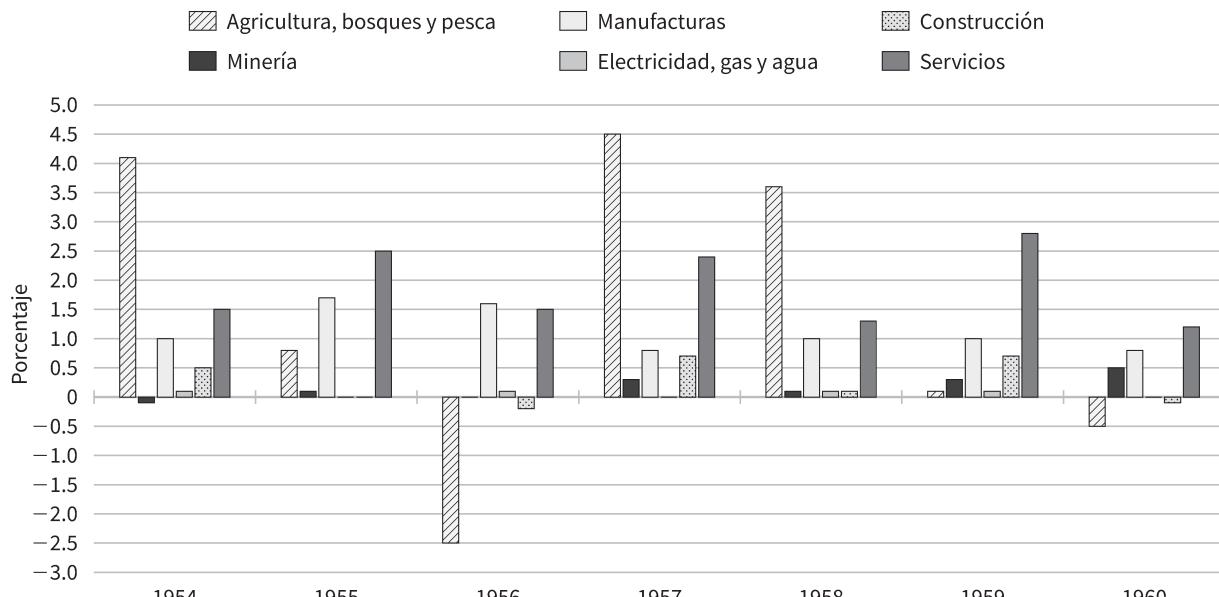
La dinámica de los precios al por mayor fue similar al índice de precios de consumo de Seúl. En ambos se puede apreciar una inflación muy alta durante los años inmediatamente posteriores al final de la guerra. Este problema fue corrigiéndose a partir de 1956 e, incluso, se llegó a registrar una caída en los niveles de precios en 1958 (gráfica 8.7).

GRÁFICA 8.5 Crecimiento del PNB real de Corea, 1954-1960
(porcentaje)



Fuente: Banco de Corea (datos recogidos de Frank, Kim y Westphal, 1975).

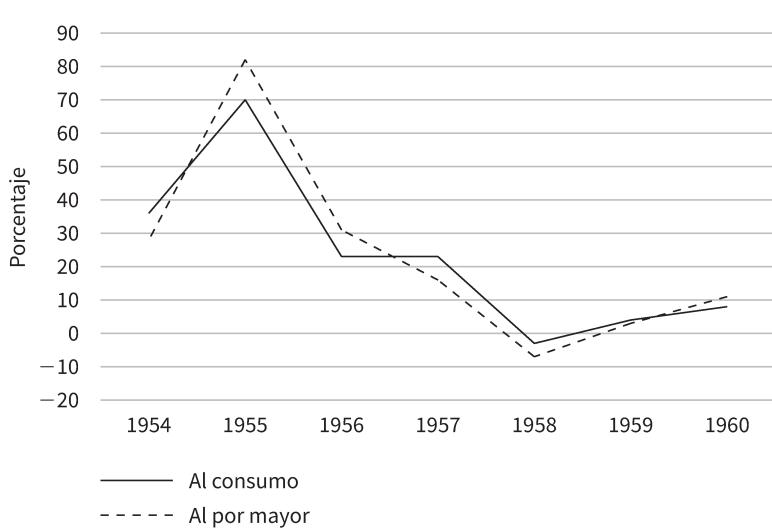
GRÁFICA 8.6 Contribución al crecimiento del PIB por sector económico, 1954-1960
(porcentaje)



[213]

Fuente: Banco de Corea (datos recogidos de Frank, Kim y Westphal, 1975).

GRÁFICA 8.7 Crecimiento de índices de precios, 1954-1960
(porcentaje)



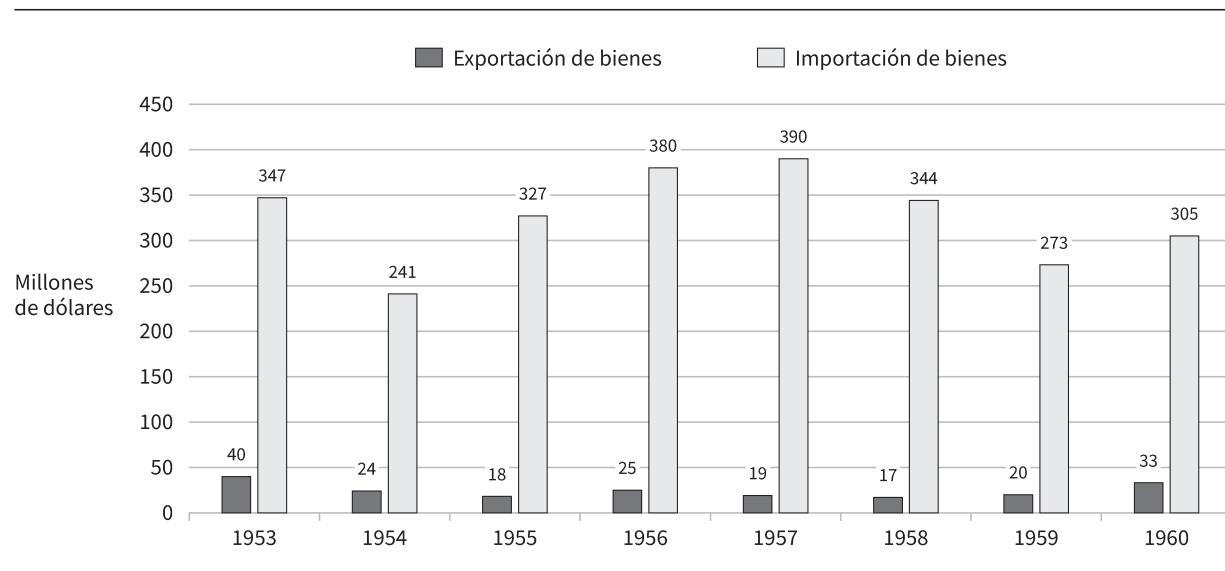
Fuente: Banco de Corea (datos recogidos de Frank, Kim y Westphal, 1975).

La ingente ayuda internacional permitió a Corea mantener déficits comerciales que llegaron a superar 370 millones de dólares. Las exportaciones se mantuvieron bajas y aunque presentaron una pequeña recuperación en 1960, apenas alcanzaban 33 millones de dólares (gráfica 8.8).

La reforma agraria y sus efectos en la industrialización

Como se ha comentado, la redistribución de la tierra desempeñó un papel fundamental en la modernización de la sociedad coreana. A pesar de que el total de las posesiones incautadas se terminaría de transferir al gobierno coreano después de la creación de la República de Corea, el mismo gobierno militar estadounidense propició la distribución de 240 000 hectáreas de cultivos (You, 2005).

GRÁFICA 8.8 Exportaciones e importaciones de bienes, 1953-1960
(millones de dólares)



Fuente: Banco de Corea (datos recogidos de Frank, Kim y Westphal, 1975).

Esta acción significó un primer reparto de tierras agrícolas que, en esta etapa, sólo afectó a las tierras de cultivos de anterior propiedad japonesa. La distribución no fue gratuita —lo que generó discusiones sobre la validez de la compra-venta de tierras durante la colonización japonesa—, sino que se aplicaron pagos en especie a 15 años sin intereses y equivalentes a 3 años de cosecha (Mitchell, 1949, p. 145). Aunque esta distribución de tierra sólo afectaba a las posesiones japonesas, ya se discutía una ley de reforma agraria que afectara al total de las tierras cultivables. Muchos terratenientes se adelantaron a la aprobación de dicha ley y vendieron parte de sus tierras, aprovechando el aumento de la demanda gracias al incremento poblacional, hasta un total de 714 000 *jungbo*¹ 37% de la tierra cultivable (Jeon y Kim, 2000, p. 258).

Durante la guerra se continuaron algunas de las importantes transformaciones de la economía coreana. Justo antes del comienzo de la guerra, en marzo de 1950, se había aprobado la Ley de Reforma Agraria. Como hemos visto, su discusión ya había impulsado la venta de tierras cultivables. El desarrollo del conflicto bélico no impidió ponerla en marcha. La ley limitó a 3 hectáreas la propiedad de tierra cultivable y prohibió su renta. Para su puesta en práctica, el gobierno compraba la tierra a los terratenientes a cambio de compensaciones en metálico a un precio calculado en función del rendimiento de la tierra, cantidades que se entregaron durante un periodo de 10 años. El precio del arroz utilizado para el cálculo de las compensaciones fue inferior al de mercado. A raíz de la aprobación de la ley, el número de hogares que cultivaban sus propias tierras aumentó de menos de 349 000 en 1949 a 1 812 000 en 1950. En cumplimiento de la ley, en 1950 no se registraron hogares agrícolas que se encontraran bajo un régimen de renta a pesar de que éstos eran 1 133 000 en 1949; de los 992 000 que en 1949 cultivaban tierras de los dos tipos, se redujeron a 158 000 en 1950 (Jeon y Kim, 2000, pp. 254-256).

Los repartos de tierra agraria generaron recursos para la inminente industrialización por tres vías. Primera, los nuevos agricultores propietarios, que, además, mejoraron la productividad de sus cultivos, incrementaron sus ingresos, lo que les permitió inver-

¹ Un *jungbo* equivale aproximadamente a 0.992 hectáreas.

tir en la formación de las siguientes generaciones. Segunda, los terratenientes que fueron obligados a vender sus tierras invirtieron parte de esos recursos en los nuevos proyectos industriales (Kim y Koh, 2012, p. 131). Tercera, la eliminación de la clase terrateniente facilitaría la construcción de nuevos equilibrios políticos ligados a un nuevo sector productivo, la industria.

La política comercial y el sector externo

Los problemas de la economía coreana al finalizar la segunda Guerra Mundial se reflejaron claramente en su sector exterior, con unas exportaciones en niveles mírimos y muy concentradas. Por ejemplo, en 1949 las exportaciones de pescado llegaron a concentrar 93.3% del volumen total de exportaciones (Kim y Koh, 2012, p. 132). A pesar de que la importancia tradicional de la industria pesquera motivó posteriormente la creación de una industria naviera, la gran importancia relativa del sector pesquero ilustra la nula capacidad exportadora de otros sectores económicos, lo que generaría dificultades para la obtención de las tan necesarias divisas extranjeras.

Después de la guerra de Corea comenzó la implementación del programa de sustitución de importaciones, cuya base más importante era el control de las mismas. Para ello se aplicó el Programa de Comercio, en el cual se enlistaban todos aquellos productos cuya aprobación para la importación era automática y aquellos para los cuales estaba restringida, dependiendo de la adecuación de la producción nacional a la demanda. Sobre el segundo grupo de bienes y sobre un tercero, cuya importación se prohibía, el Ministerio de Comercio e Industria podía, arbitrariamente, conceder licencias de importación. Además, durante la década de 1950 los aranceles aumentaron notoriamente, de una tasa uniforme de 10% a una tasa media de 40%. Las tasas arancelarias se elevaron sobre aquellos bienes cuya producción nacional se pretendía impulsar y se redujeron o eliminaron sobre los bienes de capital e insumos necesarios para su producción (Lee *et al.*, 2012, pp. 160-161).

La estrategia de sustitución de importaciones, que se aplicó sobre la industria ligera de consumo, en especial la alimentaria y la

textil, tenía varios objetivos. Se pretendía crear una red productiva nacional que sustituyera al socio comercial natural, Japón. Esta sustitución satisfacía los deseos de independencia coreanos y reducía las sospechas de colaboración con la antigua metrópoli. Dado que una buena parte de la burocracia y la policía del régimen de Rhee había colaborado con Japón durante el periodo colonial, este alejamiento era políticamente benéfico. El fomento de la industria local mediante políticas públicas creó, además, una red clientelar de empresarios que obtuvieron pingües beneficios. Por ejemplo, el acceso a la ayuda extranjera bajo la tasa de cambio oficial sobrevaluada permitía a los empresarios obtener los beneficios extraordinarios que ya se han explicado antes. Puesto que el acceso a dichas ayudas estaba férreamente controlado por el gobierno, los empresarios tenían que obtener los permisos correspondientes, lo que facilitaba a Rhee y al PL exigir apoyos políticos y económicos como contraprestación. Además del enriquecimiento de los miembros del partido, la red de corrupción generó una nueva clase alta, vinculada a la industria y a la nueva élite política, que apoyaba a su máximo benefactor, Rhee.

Las medidas aplicadas sobre las exportaciones complementaban a las anteriores. Se limitaban las exportaciones de productos en función de la necesidad nacional de los mismos. Para el resto de productos, se ofrecieron incentivos a la exportación, a fin de aumentar la disposición de divisas. Por ejemplo, mediante el Sistema de Exportaciones Preferenciales, que se comenzó a aplicar en 1951, los exportadores obtenían divisas a la sobrevaluada tasa oficial para la importación de bienes intermedios y maquinaria. Previamente, en 1950, ya se había adoptado el Sistema de Crédito Comercial, que otorgaba a los exportadores prioridad en la asignación de financiación a tipos de interés preferenciales (Lee *et al.*, 2012, p. 161).

El fomento de las exportaciones de manufacturas livianas e intensivas en mano de obra, además de proveer de bienes de consumo, sin la necesidad de incurrir en más importaciones, lo que acuciaría la escasez de divisas, ofrecía ventajas a los problemas específicos de Corea. Aliviaba el desempleo, agravado a raíz de la vuelta de miles de exiliados. La gran provisión de la mano de obra, permitía además llevar a cabo procesos de producción intensivos

en un escenario de salarios bajos, lo que para Corea fue una ventaja comparativa.

La política monetaria y financiera

Después del establecimiento de la República de Corea en 1948, la Asamblea Nacional aprobó la Ley del Banco de Corea, por la que se creaba el Banco de Corea y según la cual el Banco de Choson, que había desempeñado funciones de banco central, delegaba sus poderes en el nuevo banco. Esta institución, con poder sobre la emisión monetaria y el control de crédito, disponía de las herramientas tradicionales de política monetaria, como las operaciones de mercado abierto, el establecimiento de reservas o el ajuste del tipo de descuento. Su función principal durante los primeros años se enfocó en el mantenimiento de la estabilidad del tipo de cambio.

Como ya se ha mencionado, el tipo de cambio sobrevaluado fue una de las principales políticas en materia monetaria del gobierno de Rhee, que causó tensiones con el gobierno estadounidense. Sin embargo, las licencias de acceso a las divisas al tipo de cambio oficial se permitían únicamente a industrias seleccionadas, las cuales obtenían los insumos requeridos a un precio inferior. Adicionalmente, el control gubernamental sobre las licencias era la clave para el mantenimiento de una política proteccionista en el resto de los sectores económicos. Las licencias de acceso a divisas se utilizaron para favorecer a las industrias que el gobierno considerara deseables.

El gobierno de Rhee empleó instrumentos de política financiera para fomentar la industria ligera, lo que adicionalmente sirvió al propósito de estrechar los lazos entre dicha industria y su partido. Algunos de los bancos de anterior propiedad japonesa fueron privatizados y otorgados a precios especiales, de lo que se beneficiaron algunas industrias como Samsung, mediante la adquisición de los bancos Chohung y Hungop; Samho, que adquirió el Banco Jeochuk; la Corporación Textil Daehan, que tomó control del Banco Jeil; o la Fábrica de Harina Daehan, del Banco Sangup (Lim, 2010, p. 43).

El gobierno de Rhee no mantuvo completamente privatizado el sistema financiero; en otras palabras, también utilizó instituciones financieras de carácter público. En 1954 se fundó la que sería una de las principales herramientas para la provisión de préstamos a tasas de interés preferenciales, el Banco de Desarrollo de Corea (BDC). Mientras que las tasas de interés de las instituciones privadas podían alcanzar 10% mensual, a través del BDC se canalizaron fondos de la Administración de Cooperación Internacional estadounidense y de la Agencia para la Reconstrucción de Corea de las Naciones Unidas a tasas mensuales de 3%. Estos préstamos se dirigieron, sobre todo a partir de 1957, a las compañías de los sectores señalados en aplicación de la política de sustitución de importaciones (Rhyu, 2005, p. 215).

La política fiscal

Inmediatamente después de la formación de la República de Corea, en 1948, se creó el Comité para la Reforma del Sistema Fiscal. Este comité abolió tres impuestos y promovió 16 nuevas leyes fiscales con diversos objetivos. Se pretendía simplificar el sistema impositivo, por lo que era necesario mantener bajo el número de impuestos. Con el fin de aumentar la redistribución, se establecerían impuestos sobre la propiedad y sobre el consumo de bienes de lujo. Los impuestos sobre bienes de lujo y sobre el consumo tenían, además, los objetivos añadidos de reducir las presiones inflacionarias y de fomentar el ahorro (Bahl, Kim y Park, 1986, pp. 46-47).

El incremento de gasto público derivado de la guerra exigió una reforma fiscal. Así, en enero de 1951 se aprobó la Ley Fiscal Extraordinaria, que sustituía a todas las leyes anteriores. Esta ley aumentó la tasa efectiva de los impuestos de sociedades, ingreso, licores, consumo, restaurantes y admisiones. El impuesto sobre el ingreso y el de sociedades tenían, además, tasas progresivas. Adicionalmente, en septiembre de ese mismo año se aprobó el impuesto sobre la tierra, que simplificaba el sistema impositivo aplicado en las zonas rurales y permitía el pago en especie. Por la importancia relativa de la agricultura en la República de Corea en

ese momento, este impuesto fue fundamental para la financiación del gobierno coreano (Bahl, Kim y Park, 1986, pp. 47-48).

Una vez terminada la guerra, se eliminaron los impuestos especiales que se habían aprobado durante la misma, los incluidos en la Ley Fiscal Extraordinaria, además de la Ley de Incremento Fiscal Temporal. Los cambios se empezaron a incluir desde 1954 y se empezaron a consolidar a finales de 1956. El nuevo sistema fiscal incrementaba su presión en los impuestos indirectos e introducía una serie de reformas en el impuesto sobre el ingreso, tales como una mayor progresividad, el incremento de los niveles de exención fiscal, e incentivos en favor del pago voluntario. Se empezaron a incluir entonces medidas fiscales de promoción a industrias específicas, que se veían beneficiadas por exenciones y créditos fiscales. En 1958 se aprobó un impuesto sobre la revalorización de activos, un impuesto específico sobre el ingreso para financiar la educación y otro sobre el intercambio de divisas. Este último impuesto, que estuvo vigente hasta 1963, capturaba parte de las rentas generadas por la diferencia entre el tipo de cambio oficial y el de mercado (Bahl, Kim y Park, 1986, p. 48).

IX

EL RÉGIMEN DE PARK CHUNG-HEE (1961-1979)

El régimen de Park Chung-hee marcó un punto de inflexión en la historia del desarrollo económico de Corea. La creación de un tejido institucional con el objetivo de establecer una rectoría del Estado no sólo fue posible, sino que cambió el rumbo del país. La materialización de la visión de Park demuestra que un país no tiene por qué conformarse con las ventajas comparativas existentes, sino que puede crear nuevas.

Es necesario diferenciar dos períodos del régimen de Park. Durante el primero, hasta 1971, el proceso de industrialización se concentró en la industria ligera y se creó la mayor parte de las instituciones que conformaría el modelo coreano. Durante el segundo, el objetivo se centró en desarrollar la industria pesada, y se intensificó la intervención gubernamental.

EL CONTEXTO HISTÓRICO: DOS PERÍODOS DEL RÉGIMEN DE PARK

Los primeros años y la industria ligera (1961-1971)

Desde el surgimiento de las protestas estudiantiles de 1960, el aparato militar, cada vez más importante, planeó un golpe de Estado que se materializó el 16 de mayo de 1961, bajo el liderazgo del general Park Chung-hee. A pesar de que Park pronto tomaría el control, la figura de mayor visibilidad durante los primeros días fue el teniente general Chang To-yong, quien presidió el recién creado Consejo Supremo para la Reconstrucción Nacional (CSRN), que aglomeraría todos los poderes. Chang To-yong, además, comunicó

a la población coreana los principios que guiarían el golpe. Los militares se presentaron como una solución temporal, y afirmaron que respetarían los acuerdos internacionales alcanzados, mencionando específicamente la Carta de las Naciones Unidas y los lazos con EUA. Los problemas nacionales a los que se hizo referencia fueron la corrupción, la reunificación de Corea y la necesidad de crear una economía fuerte e independiente. En un corto comunicado de seis puntos, se mencionó dos veces la voluntad anticomunista de los militares implicados, lo cual, si bien respondía a la realidad, buscaba ante todo asegurar el respaldo de la comunidad internacional, especialmente el de EUA.

Una de las primeras instituciones en ser creadas tras el golpe fue la Agencia Central de Inteligencia de Corea (ACIC), bajo el mando de uno de los oficiales que se rebelaron, Kim Chong-pil, casado con una sobrina de Park. Esta agencia de inteligencia ejercería un gran control político durante las siguientes décadas, además de servir como herramienta para la eliminación de la oposición interna.

El CSRN y la ACIC trabajaron conjuntamente para asegurar rápidamente el control del país. Se detuvo a miles de matones y simpatizantes comunistas. De las detenciones más sonadas, cabe hacer referencia a la de 51 empresarios, colaboradores del régimen de Rhee, acusados de enriquecimiento ilícito y evasión fiscal, entre los que se encontraba Yi Pyong Chol, dueño del mayor *chaebol*,¹ Samsung. Sin embargo, estos empresarios fueron liberados una vez que se mostraron favorables a colaborar con Park e, incluso, “poner su riqueza a disposición de la reconstrucción nacional”. El propio Yi presidiría el recién creado Comité para la Promoción de la Reconstrucción Nacional (Seth, 2011, p. 385). La renovada relación entre el gobierno y el sector industrial se simbolizaría en la conformación de la Federación de Industriales, que colaboraría estrechamente con las autoridades.

El gobierno de Park promovió, desde un principio, la reorganización burocrática en búsqueda de un aparato de Estado más eficiente. Este plan fue llevado a cabo de manera minuciosa me-

¹ Con este término se hace referencia a grandes grupos empresariales o industriales, generalmente de origen familiar, que son particularmente prominentes en Corea del Sur.

diante la creación de nuevas instituciones y la sustitución de los dirigentes y funcionarios. Uno de los objetivos fue el mantenimiento del control político, que se reflejó en decisiones como la destitución de Chang To-yong al frente del CSRN en julio de 1961, por temor a una disputa de poder. La sustitución del personal no sólo se limitó a los altos dignatarios. Poco a poco se fue promoviendo la transición del antiguo aparato burocrático en favor de funcionarios elegidos mediante exámenes, a semejanza del antiguo examen civil, lo cual condujo a una mayor meritocracia del sistema administrativo. Este elemento, de vital transcendencia para el desarrollo de cualquier país, faltó en México durante el periodo de industrialización y aún no ha sido subsanado.

El fortalecimiento económico era uno de los objetivos esenciales de Park y condicionó la estructura gubernamental para su cumplimiento. En julio de 1961 se creó una de las instituciones más importantes para el desarrollo industrial de Corea, la Junta de Planificación Económica (JPE). La JPE sería la institución central para la incipiente industrialización coreana, dirigida y planificada por el Estado.

A pesar del declarado anticomunismo del gobierno de Park, éste no pretendía crear un sistema de libre mercado. Por lo contrario, con base en la experiencia histórica de Corea y a imitación del modelo japonés, se pretendía instaurar una suerte de capitalismo corporativista en el que el gobierno, en especial mediante la JPE, determinaría los objetivos de desarrollo. Estos objetivos se establecieron mediante planes quinquenales, en los que se especificaban las industrias prioritarias y las metas de crecimiento. La creación de los planes quinquenales fue un proceso, en sí mismo, coordinando entre los organismos gubernamentales, en el que además se empleaban modelos cuantitativos.

La capitalización del país y la movilización del capital para el desarrollo de una industria nacional fueron las claves para la promoción de un crecimiento económico, que era fundamental para la creación de un Estado de bienestar, que poco tenía que ver con el de los países occidentales. Para proporcionar un mayor bienestar a la población, el objetivo de Park era la provisión de oportunidades de trabajo. En la discusión entre estabilidad y crecimiento, Park se negaba a aceptar un conjunto de políticas estabilizadoras

que pusieran en riesgo el crecimiento. Las bases del crecimiento debían ser sólidas, a fin de que pudieran proporcionar una mejora de las condiciones de vida de los coreanos a largo plazo (Park, 1979, pp. 95-98).

El Primer Plan Quinquenal fue formulado para el periodo 1962-1966 y en él se estableció como objetivo primordial el desarrollo de la industria ligera y la promoción de sus exportaciones para la obtención de divisas. La economía coreana necesitaba estas divisas para poder importar materia prima y recursos energéticos. El desarrollo de capacidades industriales resultaba fundamental para la satisfacción de dichas necesidades. En comparación con México, esto podía ser visto como una debilidad, pero precisamente el reto y la necesidad propiciaron una transformación productiva total. Adicionalmente, para este periodo se estableció como meta de crecimiento 7.1%, la cual, a pesar de haber sido criticada por el Departamento de Estado de EUA por considerarla inalcanzable, fue ampliamente superada con una tasa de crecimiento media de 8.9% y un crecimiento medio de las exportaciones de 29% (Seth, 2011, p. 385).

La vigilancia del cumplimiento de las cifras fue estrecha. El gobierno de Park exigía resúmenes semanales de la situación económica. Además, se crearon oficinas de planificación y control, las cuales, de manera independiente, producían informes cuatrimestrales sobre el estatus de desarrollo de los proyectos implementados, que eran entregados al primer ministro y al presidente (Haggard, Kim y Moon, 1991, pp. 860-861).

Estados Unidos mantuvo una gran capacidad de influencia en el gobierno coreano, principalmente por sus lazos económicos, como principal socio comercial y donador, por su estrecha colaboración militar y como su principal socio diplomático. Sin embargo, la preocupación estadounidense ya no se limitaba a la defensa militar de la República de Corea, sino que también empezó a participar en la construcción de una economía productiva que diera estabilidad al régimen. En función de lo anterior, condicionó sus fondos de ayuda para 1962 de 282.5 millones de dólares a la restructuración del sector eléctrico. Esta exigencia fue favorablemente respondida por el gobierno de Park que, mediante el Ministerio de Comercio e Industria, fusionó las tres compañías eléctricas existen-

tes en la Compañía Eléctrica de Corea, desmantelando los sindicatos y despidiendo a 1 654 trabajadores. La recién creada empresa pública se puso bajo la dirección del general Park Yong-jun. Este monopolio se dirigió a la generación y distribución de electricidad, además de la planificación y construcción de todos los proyectos relacionados con ésta. La provisión de energía era uno de los requerimientos necesarios para la potenciación de una industria energéticamente exigente. Además de las plantas alimentadas por carbón y petróleo, el desarrollo de plantas nucleares fue fundamental, puesto que permitían la generación de energía barata y una menor dependencia de los precios internacionales de hidrocarburos, de los que Corea era importador (Kim, 2011, p. 107).

La administración de John Fitzgerald Kennedy presionó al gobierno militar de Park para el establecimiento de un gobierno civil (Cumings, 2005, p. 359). Ante la oposición que estaba surgiendo en la población contra la junta militar, se organizaron elecciones presidenciales y legislativas para el otoño de 1963. La organización del Partido Democrático Republicano, llevada a cabo por Kim Chong-pil, movilizó el apoyo necesario para la victoria de Park en ambas contiendas, si bien el margen de victoria fue escaso en las presidenciales. En éstas, Park derrotó con 4 702 642 votos (46.65%) a Yun Po-sun, del Partido para la Autoridad Civil, que obtuvo 4 456 614 votos (44.21%) de un total de 10 081 198 votos válidos. Es preciso mencionar que se registraron 954 977 votos inválidos. El apoyo de Park se concentró en las áreas sureñas productoras de arroz. El propio Partido Democrático Republicano consiguió la mayoría absoluta de la Asamblea Nacional en las posteriores elecciones legislativas del 26 de noviembre, con 110 curules de 175 (Kim, 1964).

Además, la disposición de colaboración de Corea con EUA se reflejó en el envío de tropas coreanas a la guerra de Vietnam. El envío de tropas fue propuesto por Park en 1961, con el fin de estrechar su colaboración militar con EUA, pero no fue aceptada inmediatamente, sino a partir de 1964 por el presidente Lyndon Baines Johnson. A pesar de que el primer ofrecimiento lo había hecho el propio Park, éste no dudó en condicionarlo exigentemente, aprovechándose de las necesidades estadounidenses de apoyo internacional.

De los condicionantes que EUA aceptó a fin de que Corea participara en la guerra de Vietnam, sobresalen el de no reducir las tropas estadounidenses en Corea; el mantenimiento de la ayuda recibida a través del Programa de Asistencia Militar; la provisión de equipo y de transporte para las tropas coreanas (incluyendo cuatro aviones C-123 y cuatro C-54); programas de entrenamiento militar; que EUA se hiciera cargo de las primas salariales dadas a los soldados en Vietnam, además de las gratificaciones por muertos o heridos; y ayudas para la producción de equipo militar en Corea. Además de estas demandas, que podían catalogarse de militares, EUA también aceptó proveer a Corea de asistencia técnica y préstamos para el desarrollo de su industria exportadora. Corea, a cambio, envió un total de 300 000 soldados, con un pico máximo de 50 000 en 1968 (Lee, 2011).

Desde su llegada al poder, Park fue consciente de que era necesario diversificar los socios políticos y comerciales de Corea. Con la vista puesta en sus vecinos más cercanos y, dado que era necesario mantener el perfil anticomunista del país, el candidato natural era Japón, si bien los sentimientos nacionalistas coreanos impulsaban a la población a posicionarse en contra de esta alianza. A pesar de ello, la posibilidad de obtener inversiones productivas y abrir más mercados para sus exportaciones, así como la presión estadounidense para acercar a sus aliados en la región, fueron razones más que suficientes para que el pragmático Park negociara con Japón la normalización de sus relaciones.

Las relaciones entre Corea y Japón se normalizaron a partir de la firma de dos tratados. El 22 de junio de 1965 se firmó el Tratado de Relaciones Básicas entre Japón y Corea, en el que se incluían el intercambio de embajadores y la creación de consulados en cada uno de los dos países. Dicho tratado no resolvió la soberanía de las islas Dokdo (Takeshima para Japón), reclamada por los dos países y bajo administración efectiva coreana desde 1954. Con base en este tratado, el mismo 22 de junio de 1965 se firmó el Acuerdo entre Japón y la República de Corea sobre la Resolución de Problemas relativos a la Propiedad, Reclamaciones y Cooperación Económica. En este documento se acordaron las compensaciones por la ocupación japonesa, que fueron de un total de 800 millones de dólares: 300 en ayudas directas, 200 en préstamos de bajo interés

y 300 en inversiones de capital realizados por empresas privadas japonesas (Heo y Roehrig, 2014, p. 91). De los 500 millones en ayudas directas y préstamos de bajo interés, más de la mitad, 278 millones, fueron destinados al fomento de las manufacturas. De éstos, 119 se destinaron a la construcción de la planta de la Compañía Pohang de Hierro y Acero (Posco) y 133 a la importación de materia prima. El restante se distribuyó de la siguiente manera: 39 millones para proyectos de expansión de producción agrícola; 27 millones para la promoción del sector pesquero; 20 millones para ciencia y tecnología; además de 90 millones para infraestructura social, en la que se incluía la construcción de presas (la del río Soyang), puentes, líneas ferroviarias, plantas de producción eléctrica y líneas telefónicas (Kim y Lee, 2010, p. 20).

Durante los primeros años de la década de 1960 se habían hecho varios intentos por crear una planta acerera que proveyera de los insumos necesarios para la industria, y así eslabonar adecuadamente la producción nacional. Los primeros proyectos, sin embargo, no fueron exitosos a causa de la incapacidad de Corea para encontrar la adecuada financiación y la tecnología necesaria para impulsar el proyecto en el extranjero. Así como el Banco Mundial, el Banco de Exportaciones e Importaciones de EUA negó los fondos requeridos para la creación de la planta acerera. Con la financiación y la tecnología japonesa, además de las infraestructuras y el compromiso surcoreano, se dieron las condiciones para el desarrollo de la planta, ante lo cual, el propio Banco Mundial tuvo que retractarse con respecto a sus evaluaciones de la fiabilidad del proyecto.

En 1962 se dio la primera experiencia coreana, que resultó infructuosa, en la que se convertiría en una de las principales industrias del país, la automoción. Para fomentar la creación de esta industria y para disminuir el desempleo, la junta militar aprobó la Ley de Protección de la Industria Automotriz, que prohibía la importación de vehículos finalizados o de componentes, excepto para el ensamblaje de vehículos finalizados. Kim Chong-pil ayudó a Pak No-jong a obtener una licencia para ensamblar vehículos de Nissan, gracias a lo cual fundó Motores Saenara, que importaba las piezas necesarias del Nissan Bluebird libre de impuestos, los ensamblaba y los vendía en el mercado surcoreano. La falta de

divisas, a causa de la reforma de divisas de junio de 1962, hizo que se retirara la licencia de importación a Saenara (Lee, 2011, p. 302). Aunque este primer intento de impulso a la industria automotriz resultara infructuoso, no significó que el gobierno de Park se olvidara del desarrollo de este sector. Este proyecto se revitalizaría posteriormente, sobre todo en relación con la industrialización pesada y química de la década de 1970. Esta relación del desarrollo del sector automotriz en integración con el conjunto del tejido industrial coreano facilitaría la generación de un sector automotriz nacional, paso que México no dio.

El incontestable éxito del Primer Plan Quinquenal propició las victorias electorales de Park y de su partido en las elecciones presidenciales y legislativas de 1967. En las primeras, Park obtuvo 5 688 666 votos del total de 11 058 721 válidos, 51.44%. Su contendiente, Yun Po-sun, el mismo de 1963, se presentó esta vez por el Nuevo Partido Democrático. Yun no pudo enfrentar el éxito económico de Park, a pesar de criticar fuertemente asuntos cruciales, como el acuerdo con Japón o el envío de tropas a Vietnam; sólo pudo obtener 4 526 541 votos, 40.93%. A pesar del incremento de las ventajas, la pérdida de votos de Park en provincias productoras de arroz reflejó la directriz industrializadora de su gobierno, lo que, por otra parte, incrementó su apoyo en las ciudades. La victoria del Partido Democrático Republicano en las elecciones para la Asamblea Nacional del 6 de junio fue atronadora, con 130 curules del total de 175 (Kim, 1968).

El Segundo Plan Quinquenal (1967-1971) tuvo dos objetivos genéricos: primeramente, la promoción de las exportaciones de bienes de consumo intensivos en mano de obra y, segundo, la creación de la industria pesada y la química. A fin de lograr los objetivos planteados, se aprobaron varias leyes sectorialmente específicas, como la Ley de Promoción de la Industria de Maquinaria (1967), la Ley de Promoción de la Industria de Construcción Naval (1967), la Ley de Promoción de la Industria Siderúrgica (1969), la Ley de Promoción de la Industria Petroquímica (1970), y la Ley de Empresas Productoras de Metales No Ferrosos (1971). Además de las anteriores, se promulgaron la Ley de Modernización de la Industria Textil (1967) y la Ley de Promoción de la Industria Electrónica (1969), enfocadas a la industria ligera (Koh, 2012, p. 38).

La promoción de las exportaciones, así como la liberalización discrecional relacionada con ella a fin de favorecer a los sectores industriales señalados, fomentó la adopción de políticas comerciales novedosas, como lo fue, en su momento, la apertura de zonas libres para las exportaciones. En enero de 1969 la JPE anunció la creación de la que sería la primera zona libre para exportaciones de Corea, en Masan, que comenzaría a operar en 1971. Posteriormente operaría una segunda zona, en Iri, de menor tamaño. A las empresas que se ubicaran en las zonas de libre exportación, se les ofrecían exenciones arancelarias con base en su producción debía ser exportada, si bien parte de su producción podía venderse en el mercado coreano. Se les ofrecían también descuentos en su consumo de electricidad. La dominancia de las inversiones japonesas era evidente en la zona de Masan, donde 65% de la inversión era de empresas japonesas para 1982, mientras que 23% correspondía a empresas coreano-japonesas. La creación de estas zonas de exportación no fue una experiencia muy beneficiosa para la economía coreana. De los aspectos positivos cabe destacar la absorción de mano de obra, aunque los empleos que se generaron fueron, fundamentalmente, de baja cualificación y dirigidos a mujeres jóvenes, que recibían salarios inferiores a los de los hombres. Estas empresas también generaron demanda para la producción nacional. La introducción de incentivos para incrementar el uso de insumos domésticos propició que la proporción de los mismos aumentara de 21% en 1975 a 33% en 1980. La diferencia en el uso de insumos domésticos era abismal entre sectores: llegó a ser de 70% en la industria química, pero menos de 10% en la maquinaria de precisión. En materia fiscal, los beneficios netos no fueron muy grandes a causa de las ventajas fiscales disfrutadas por las empresas que se ubicaban en las zonas de libre exportación, contra los gastos realizados para la construcción de la infraestructura necesaria. En términos de transferencia de conocimiento, los beneficios que pudo obtener Corea a través de estas zonas de libre exportación fueron mínimos y se limitaron a la experiencia adquirida por los coreanos en las empresas extranjeras o de capital mixto. Esto se tradujo fundamentalmente en conocimiento organizacional y no tanto en transferencias tecnológicas. De cualquier manera, las zonas económicas libres para exportación han constituido

una herramienta valiosa para la apertura geográfica o sectorialmente limitada (Warr, 2007); además resulta interesante cómo su integración fue sólo un elemento más. Por lo contrario, en el caso de México, las diferentes formas legales que adoptaría un elemento similar no formarían parte de un plan integral (el más reciente es el de las zonas económicas especiales en 2016).

Industrialización química y pesada (1971-1979)

La decisión del presidente estadounidense Richard Nixon, el 15 de agosto de 1971, de suspender temporalmente la convertibilidad del dólar en oro supuso el final del sistema Bretton Woods, por el cual se mantenía una tasa fija entre el oro y el dólar; mientras que las tasas de intercambio del resto de divisas se mantenían con respecto al dólar. Uno de los efectos más importantes de esta decisión fue la presión devaluadora del dólar con respecto al resto de divisas. En la práctica, la devaluación del dólar, o la revaluación relativa del won coreano, significaba una medida proteccionista del mercado estadounidense. En lo que respecta a Corea han de añadirse, para este mismo periodo, las presiones estadounidenses para que el país redujera las ayudas a las exportaciones que tuvieran como destino el mercado estadounidense, como, por ejemplo, las textiles.

Además de la devaluación del dólar, la denominada doctrina Nixon, enunciada por el presidente en julio de 1969, por la cual la potencia estadounidense no tomaría toda la responsabilidad de la defensa de sus aliados y que tuvo especial incidencia en su política exterior con Asia, no sólo afectó a Vietnam y Taiwán, sino también a Corea. En junio de 1971 se retiraron 20 000 de los 61 000 soldados estadounidenses de sus bases en Corea del Sur.

Los factores anteriores, contribuyeron a la debilidad de Park. En las elecciones presidenciales del 27 de abril de 1971, a pesar de la compra de votos, la victoria de Park contra el candidato del Nuevo Partido Democrático, Kim Dae-jung, fue por un margen escaso. Park obtuvo 53.20% de los votos válidos, contra 45.25% de Kim. Las legislativas del 25 de mayo de 1971 no le ofrecían un mejor panorama, puesto que su partido, el Democrático Republicano,

obtuvo 48.77% de los votos frente a 44.38% del Nuevo Partido Democrático; sin embargo, esa ventaja era suficiente para controlar la mayoría de las curules de la Asamblea (Kim y Koh, 2012).

Estas amenazas internas y externas parecen haber sido las motivaciones para la suspensión de la Constitución y de la declaración de estado de guerra el 17 de octubre de 1972, por la cual, además, se disolvió la Asamblea Nacional y se prohibieron todas las actividades políticas. En noviembre de ese mismo año se aprobó la Constitución Yushin, mediante la cual se instauró un régimen autoritario. Si bien la autoritaria Constitución Yushin sería refrendada mediante referéndum, los resultados del mismo fueron claramente manipulados.

Aunque el régimen de Park anterior a la Constitución Yushin no se podría comparar con una democracia liberal actual, lo cierto es que la restricción de libertades a partir de la declaración de la ley marcial fue notoria. En el ámbito económico, el poder autoritario de Park le permitió poner en marcha el plan de industrialización para el impulso de las industrias pesada y química. Sin embargo, en el ámbito social, las movilizaciones contrarias al régimen se multiplicaron. El 8 de enero de 1974 el gobierno emitió los decretos N.º 1 y N.º 2, por los cuales se prohibía la crítica a la Constitución y las campañas contrarias al gobierno. La importancia de las protestas estudiantiles queda patente en el decreto N.º 4 de abril de 1974, que prohibía las organizaciones estudiantiles, así como el N.º 7 del año siguiente, que cerraba la Universidad de Corea. El punto culminante del autoritarismo llegó con el decreto N.º 9 de mayo de 1975, mediante el que cualquier forma de crítica al gobierno era ilegalizada.

Los estudiantes, los sindicatos y los cristianos (tanto protestantes como católicos) protagonizaron la mayoría de las protestas contra el régimen autoritario de Park. Sin embargo, estas protestas se redujeron considerablemente después de la aprobación del decreto N.º 9, cuya aplicación era brutal por parte de la ACIC, que no dudaba en emplear métodos de tortura o secuestros cuando fuese necesario, además de reprimir las manifestaciones fuertemente. El propio Kim Dae-jung, que se encontraba exiliado en Japón, fue secuestrado en agosto de 1973, al parecer con la intención de asesinarlo; esto no ocurrió por intervención de Estados Unidos,

aunque a su retorno a Seúl fue condenado a prisión domiciliaria. Uno de los incidentes que causó mayor repercusión fue la brutal represión de una manifestación pacífica de 200 mujeres de una compañía de textiles por el cierre de su planta, que tuvo como resultado una muerte.

La base ideológica del movimiento Yushin estuvo estrechamente relacionada con un movimiento de autoorganización promovido por el gobierno, conocido como *Saemaul Undong*, que inició en abril de 1970. En un primer momento, de un total de 34 665 pueblos se proveyó a cada uno de 335 sacos de cemento para la realización de proyectos de interés común, según la decisión de cada pueblo. Esta política, que podría haber sido motivada por un exceso de producción de cemento, impulsaba la colaboración de la población rural en proyectos comunes. En 1972, la provisión de 500 sacos de cemento y una tonelada de barras de acero para la mitad de los pueblos que mejor uso hubieran hecho de los recursos anteriormente distribuidos fomentó la competencia entre los pueblos. El gobierno de Park, así, propiciaba de manera combinada actitudes colaborativas en la unidad económica de referencia, ya fuera la empresa o el pueblo, y un espíritu de competencia para mejorar la eficiencia económica. El éxito de esta política y la aplicación de principios de colaboración para la justificación política del autoritarismo gubernamental del régimen Yushin facilitaron la extensión del movimiento a otros sectores de la economía y la sociedad coreanas, como el industrial, el urbano y el escolar, incluso el medioambiental. Así, el total de gasto público clasificado como “*Saemaul*” alcanzó 38% del presupuesto en 1978, cuando apenas era de 4% en 1972 (Moore, 1984).

Las políticas *Saemaul Undong* aplicadas en el medio rural parecen haber sido uno de los factores fundamentales en la reducción de la pobreza rural. Mientras que el ingreso de un hogar rural apenas era de dos tercios del respectivo de un hogar urbano en 1970, llegó a superarlo en 1976. La pobreza relativa y la absoluta también se redujeron por debajo de los niveles urbanos para finales de la década de 1970 (Park, 2009). A pesar de que el movimiento fue perdiendo fuerza en Corea a partir de la década de 1980, las bases de su planteamiento han sido exportadas a otros países para la promoción del desarrollo rural. En particular, el gobierno corea-

no declaró en el foro Corea-África de 2009 su voluntad de colaboración para asistir a países del África subsahariana en la adaptación de la experiencia coreana para impulsar el desarrollo rural. Países como Uganda, Tanzania, Etiopía o Camerún han colaborado con el Centro Saemaul Undong de Corea en la aplicación del modelo en sus respectivos territorios, de lo que han resultado algunas experiencias muy exitosas (Claasen, 2011).

No obstante la relación entre las políticas Saemaul Undong y el régimen Yushin, esta última etapa del gobierno de Park fue más conocida por su gran impulso industrializador. En su conferencia de prensa del año nuevo coreano, el 12 de enero de 1973, Park anunció el Plan de Industrialización Pesada y Química, mediante el cual Corea buscaba alcanzar los 10 000 millones de dólares de ingresos en exportaciones para comienzos de la década de 1980, sobre las que los productos de industria pesada y química participarían en más de 50%. Las metas establecidas eran, sin duda, muy ambiciosas, pero Park consideraba que dicho plan de industrialización era perfectamente realizable, puesto que ya había sido aplicado en Japón. En realidad, el gobierno no dudó en emplear eslóganes con la finalidad de motivar la colaboración ciudadana aludiendo a su orgullo nacional: “Si los japoneses lo hicieron, los coreanos también podemos hacerlo”.

Concretamente, una de las razones para impulsar la industria pesada era la creación de una industria armamentística nacional que pudiera equipar adecuadamente al ejército coreano y a la recién creada reserva de 2.5 millones de soldados, después del ataque norcoreano a la casa presidencial en enero de 1968. El impulso a la industria armamentística coreana requería una producción nacional estandarizada de partes bajo la inspección de la Agencia para el Desarrollo en Defensa, trabajando en conjunción con la iniciativa privada, en el contexto de una industrialización pesada y química. Para llevar a cabo dicha industrialización, la preparación de los trabajadores cualificados y la formación de ingenieros resultaba esencial. La gestión de la opinión pública favorecía el desarrollo de una industria armamentística, bajo el nombre más genérico de industria pesada.

En 1971 se comenzó el programa de desarrollo de armas, todavía bajo el programa de manufacturas ligeras, con la producción

de fusiles M1, fusiles M19, ametralladoras A4 y morteros de trinchera, entre otras. Después de la demostración armamentística de abril de 1972, el gobierno coreano consiguió ayuda tecnológica estadounidense a través de la Agencia de Proyectos de Investigación Avanzados para el desarrollo de cañones de 105 mm. La complementación de esta industria con otras ramas de la industria pesada y química puso las bases para los nuevos pasos de la industrialización coreana (Kim, 2004, pp. 171-172).

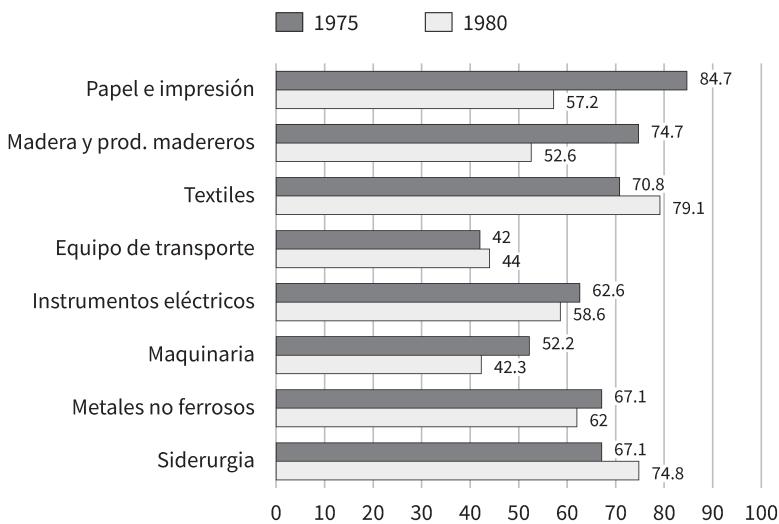
El fomento de la industria pesada y química estaba dirigido a aumentar las exportaciones, además de proveer los insumos necesarios para el crecimiento de la industria existente. El gobierno lideró la planificación del desarrollo industrial mediante la creación de rentas que generaban incentivos. Sin embargo, el gobierno minimizó su participación directa en las decisiones de cada una de las empresas.

La promoción de la industria pesada exigía la planificación minuciosa de la capacidad productiva, misma que se había multiplicado para alcanzar las economías de escala deseadas. Además, se priorizaron aquellas industrias que generaban manufacturas e insumos de usos múltiples, con el fin de evitar los excesos de producción. Por ejemplo, 80% de la industria de defensa se utilizó en la producción de bienes de uso civil. La identificación de este problema reflejaba la infrautilización de la capacidad productiva existente en el sector manufacturero. El aumento de la capacidad productiva motivó, en varios subsectores manufactureros, una disminución en la capacidad productiva plenamente utilizada. La infrautilización de la capacidad productiva fue especialmente grave en el sector de la maquinaria y en el de equipo de transporte, siendo respectivamente de 42.3% y de 44% (gráfica 9.1).

La voluntad industrializadora de Park no estuvo exenta de problemas. La crisis del petróleo de 1973 afectó negativamente el desarrollo de la industria pesada coreana, puesto que ésta es una industria con un alto consumo energético. Se contrajo sustancialmente la entrada de divisas en Corea, que se compensó parcialmente con los proyectos de construcción de empresas coreanas y de sus trabajadores en Oriente Medio.

Uno de los efectos más importantes de la crisis del petróleo fue el aumento de precios, habiendo sido la inflación media anual

GRÁFICA 9.1 Capacidad empleada en la industria manufacturera: 1975, 1980
(porcentaje)



Fuente: Banco de Corea (datos obtenidos de Frank, Kim y Westphal, 1975).

de 24.24% en 1973, y de 25.16% en 1975. Como la escasa competencia había generado altos precios en el mercado doméstico, se aprobó la Ley sobre Estabilización de Precios y Comercio Justo, que permitió establecer límites superiores a cientos de precios de productos para los que no había un mercado competitivo. Con esta ley se pretendía minimizar una de las consecuencias negativas de la falta de competencia, el mayor precio que debían pagar los consumidores, sin inducir una mayor competencia.

El aumento de la inflación, además de ser signo de mayor inestabilidad, podía, en sí mismo, afectar negativamente el crecimiento económico, objetivo primordial del desarrollismo coreano. En el contexto de un aumento descontrolado de precios, los precios relativos de los bienes podían ser afectados de manera que la distribución de los recursos no fuera la adecuada. Además, el aumento de los precios podría reducir la competitividad de las exportaciones

coreanas, en función de que el tipo de cambio nominal no reflejara el aumento de precios domésticos. En el ámbito interno se añadían las demandas salariales para el mantenimiento del poder adquisitivo, así como las presiones de aumento de consumo para reducir el efecto de la inflación. Estas potenciales consecuencias indeseadas de la inflación exigían una combinación de políticas, facilitada por el control del cuasiomnipotente gobierno coreano (Park, 1979, p. 9).

El dominio político absoluto y la voluntad industrializadora de Park se reflejaron en sectores específicos como el de la automoción. En septiembre de 1973 Park promulgó una Directiva para la Promoción de la Industria Automotriz. Esta ley planteaba un cambio con respecto al anterior Plan de Promoción Básico de 1969, que buscaba elegir un desarrollador de motores coreano. La empresa Sinjin había mostrado su disposición al desarrollo de motores junto con la estadounidense General Motors. La nueva regulación, desarrollada a partir del Plan de Largo Plazo para la Promoción de la Industria Automotriz, de marzo de 1973, favorecía un segundo planteamiento, el de Hyundai, que buscaba el desarrollo vertical de su producción automotriz. General Motors y Asia Motors fueron incrementando el valor de producción nacional en sus modelos en función de las exigencias gubernamentales. Hyundai fue más allá, ganándose la predilección gubernamental y, con la ingente cantidad de fondos disponibles gracias a los petrodólares, creó el primer modelo de automóvil coreano, el Hyundai Poni. El éxito de este modelo hizo que en 1979 Hyundai capturara 51% del mercado coreano, pero no le permitió acceder a mercados extranjeros a causa de su baja calidad (Lee, 2011, pp. 308-312).

Por su parte, México también intentó, con cierto éxito, producir equipo de transporte en su territorio. Fundó Diesel Nacional (Dina) en 1951 con capital público y privado, siendo el Estado el accionista mayoritario. La planta fue instalada en Ciudad Fray Bernardino de Sahagún en el estado de Hidalgo. En 1952, Dina firmó contratos de fabricación y asistencia técnica con la automotriz italiana Fiat, cuyo resultado fue la producción de la primera unidad ensamblada en México, el tractocamión 682/T. Más tarde, la producción se extendió al segmento del automóvil con los modelos Fiat 600, Fiat 1100 y Fiat 1400B. Mientras tanto, el segmento

de autobuses para pasajeros inició con el modelo 682 RN en 1956, pero los altos costos de producción de ensamblaje de los vehículos Fiat llevaron a la cancelación del contrato en 1960. En ese mismo año, la empresa celebró un contrato con la francesa Renault para reiniciar su expansión de los camiones pesados a los automóviles, comenzando con la fabricación de autopartes para los vehículos Renault, misma que finalizó en 1971 (Dina, 2015). En 1974 se constituyó la Maquiladora Automotriz Nacional (MAN), compañía destinada al ensamblaje de camionetas tipo *pick-up* con la marca Dina, de la cual se fabricaron los modelos 1000, 3000 y 3200, todos con tecnología de International Harvester y con motores Perkins. Posteriormente, las camionetas Dina se fabricaron con carrocería Chevrolet. MAN cerró la producción de camionetas en 1983 (Ramírez, 2010). En 1989, en medio de la ola de privatizaciones, la paraestatal Dina fue vendida a empresarios mexicanos. El 11 de septiembre de 2001 cerró la planta Dina Camiones en Ciudad Sahagún, Hidalgo, a causa de una severa crisis financiera (*El Universal*, 2001). Cabe señalar que se distinguen elementos comunes entre Corea y México en materia de etapas en la generación de capacidades productivas, a través de plantas de ensamblaje. Como es natural, en esta primera etapa las plantas de producción nacionales no se caracterizaron por ser competitivas internacionalmente. Sin embargo, el caso coreano se caracterizó por seguir apostando por un modelo de creación de capacidades productivas que, como se verá más adelante, culminó en el desarrollo de compañías automotrices competitivas a nivel internacional. Sin esa insistencia no hubiese sido extraño que el resultado para Corea hubiese sido similar al de México.

Uno de los casos de éxito de desarrollo industrial coreano durante la década de 1970 fue la compañía Posco. La producción acerera fue considerada un eslabón estratégico en el desarrollo de la industria pesada, dado que es un insumo muy utilizado en el resto de las industrias y, en ausencia de una producción nacional de calidad, su importación podía perjudicar gravemente las reservas de divisas. En efecto, el caso de Posco no sólo fue exitoso, sino también una reivindicación de que la ventaja comparativa no es un factor estático por el cual se determine el desarrollo futuro de un país, y sí una variable que puede cambiar con el tiempo. En

1968 el Banco Mundial denegó un préstamo a Posco con base en que Corea no contaba con ventajas comparativas en el sector; tan sólo 13 años más tarde la misma institución consideró a este país “el productor de acero más eficiente del mundo”, aunque es necesario subrayar que la colaboración japonesa en materia de financiación y conocimiento técnico resultó clave para el éxito del proyecto. Posco fue fundada en abril de 1968 y comenzó a construir su primera planta en abril de 1970, cuya primera fase se terminó en julio de 1973, a un costo de más de 120 millones de dólares, y que superaba el millón de toneladas en producción de acero. En 1983, cuando se desarrolló completamente dicha planta, su producción anual superaba los 9 millones de toneladas de acero anuales. Posco continuó aumentando su producción con una segunda planta, y para el año 2000 ya tenía una producción anual de 28 millones de toneladas con un margen de beneficio operativo de 18% (Rhyu y Lew, 2011, pp. 324-325).

La construcción naviera es otro de los sectores característicos en los que Corea se ha convertido en referente mundial. La división de Industrias Pesadas de Hyundai, fundada en 1972, y que produce otros tipos de maquinaria pesada como excavadoras, turbinas o plantas eléctricas, es la empresa más importante de construcción naviera. La extensión del grupo Hyundai, tanto para proveer demanda, a través de la Compañía de Marina Mercante Hyundai, como para ofrecer insumos, a través de la Compañía de Manufactura de Motores y Maquinaria Pesada Hyundai, muestra la importancia de los escalamientos productivos (Shin y Chang, 2003, p. 30).

El control político que la ACIC tuvo durante el régimen Yushin la volvió más poderosa. Curiosamente, el entonces director de la ACIC, Kim Jae-kyu, puso fin al gobierno de Park, asesinándolo el 26 de octubre de 1979. Es difícil esclarecer las razones de este evento. Si bien el propio Kim declaró que su objetivo era promover la democracia y terminar el régimen Yushin, no parece que la ACIC tuviera suficiente control institucional, puesto que los militares volvieron a tomar el poder al poco tiempo. Tampoco parece que el propio ejército estuviera detrás de las acciones de Kim, puesto que a pesar de que el levantamiento empezó en diciembre de 1979, obtuvieron el control de la ACIC sólo hasta diciembre del siguiente

año. El asesinato podría haber sido una cuestión personal, incluso se ha afirmado que EUA podría estar detrás del mismo, pretendiendo con ello limitar la escalada armamentística coreana.

EL CONTEXTO ECONÓMICO: ELEMENTOS CONSTITUTIVOS

Aspectos generales de política industrial

En julio de 1961 se fundó una de las instituciones más significativas para el desarrollo industrial de Corea, la Junta de Planificación Económica (JPE). La JPE se constituiría en la institución central para la incipiente industrialización coreana, que sería dirigida y planificada por el Estado. Kim Yu-taek, ministro de Finanzas, tomó la dirección de la JPE, a la que se le atribuyeron poderes presupuestarios, así como capacidades de movilización crediticia. El Estado contaba con capacidad financiera suficiente para ello, puesto que había nacionalizado la banca comercial y la había puesto a disposición del Ministerio de Finanzas. Para ello, se forzó a los mayores accionistas a que devolvieran al gobierno sus participaciones, con base en que habían sido adquiridas ilegalmente durante el régimen de Rhee.

La creación de los planes quinquenales fue un proceso de escrupulosa coordinación entre los organismos gubernamentales, sustentado además en modelos cuantitativos. Para la planificación del Primer Plan Quinquenal, por su apresurada puesta en marcha, la discusión no fue tan profunda; pero a partir de la preparación del Segundo Plan Quinquenal es posible analizar el sistema de organización gubernamental para la creación de dichos planes. Las primeras reuniones de discusión incluían a la JPE y a los ministerios directamente implicados. Cada ministerio analizaba el plan con respecto a cada una de las dimensiones que le correspondían. Por ejemplo, el Ministerio de Trabajo se centraba en las cuestiones de empleo; el Ministerio de Comercio e Industria, sobre los efectos en las importaciones y las exportaciones, y el Ministerio de Finanzas examinaba las potenciales implicaciones del plan sobre las reservas y la inflación. Después de cada una de las reuniones,

se ofrecían también ruedas de prensa a fin de maximizar la comunicación pública.

Para diseñar los planes quinquenales se empleaban dos modelos cuantitativos. Por un lado, se utilizaba un modelo macroeconómico a fin de realizar previsiones de la inflación, la demanda agregada y las necesidades de divisas. El segundo modelo cuantitativo era uno de insumo-producto dinámico. En el primer modelo se incluían tres variables: el balance de cuenta corriente, la relación entre ahorro e inversiones, y el déficit gubernamental. Se analizaban diferentes escenarios en función de la selección de estas variables y las conclusiones derivadas eran de particular importancia en la selección de los tipos de interés, las posibles devaluciones y la liberalización comercial. El segundo modelo era de particular importancia para sopesar las relaciones intersectoriales; se utilizaba, por ejemplo, para calcular las necesidades de inversión y para maximizar el efecto de ésta sobre la economía coreana. A fin de profesionalizar la selección de proyectos para el logro de las metas especificadas en los planes quinquenales y las inversiones, se trató de minimizar la arbitrariedad durante el proceso. Los proyectos se evaluaban de acuerdo con su factibilidad, su tasa de beneficio esperada, la generación de divisas y sus efectos sociales. Además, gracias a los análisis con matrices *input-output*, se identificaban aquellas inversiones que mejor se encadenaban con el tejido industrial existente. En función de ello, se clasificaban los proyectos y se realizaban los que obtenían una mejor puntuación (Adelman, 1999). Este estudio técnico, en el que se basaba la selección de industrias que debían favorecerse, contrasta con el caso de México. Al contrario que en Corea, los gobernantes mexicanos no sólo no mostraron un perfil que respaldara sus decisiones, sino que ni siquiera llevaron el liderazgo de las mismas, respondiendo, en muchos casos, como se vio en la segunda parte de la obra, a los intereses de los propios empresarios.

El Plan de Industrialización Pesada y Química señaló cinco industrias prioritarias: maquinaria industrial, maquinaria de transporte y naviera, hierro y acero, química, y electrónica. El desarrollo de estas plantas debía realizarse de manera estructurada y maximizando los eslabones productivos con las plantas químicas, energéticas, navieras y automotrices ya existentes. El objetivo del

plan era la construcción de un modelo estándar de industria nacional que permitiera el uso racional y completo de los recursos nacionales.

Para la obtención de logros a largo plazo, se establecerían objetivos y acciones de alcance anual. De manera específica, se aludía a la falta de teorías establecidas en materia de desarrollo económico, por lo que la visión de Park sobre la materia seguía siendo esencialmente pragmática. Además, la experiencia de los años previos constataba la creencia de que mediante un control gubernamental férreo y la colaboración de la iniciativa privada se podía cumplir con los planes específicos de desarrollo industrial. A pesar de haber puesto énfasis en la ausencia de una teoría económica en la cual sustentar el desarrollo económico, el gobierno coreano consideraba esencial la participación del Estado como planificador del conjunto de la industrialización.

La planificación no se limitaba a la promoción de negocios privados específicos, sino que éstos debían considerarse en el contexto nacional. Las variables de precio, calidad y escala de producción tenían que planificarse nacionalmente, puesto que tendrían repercusiones en toda la industria. El gobierno tendría que desempeñar un papel activo, especialmente en la detección de problemas futuros que se derivarían de una industrialización tan intensa. Uno de los problemas identificados desde un principio fue el de la financiación; en éste el gobierno tendría que intervenir para lograr métodos de financiación lo menos costosos que fuese posible.

El Tercer Plan Quinquenal (1972-1976) reincidió en la necesidad de impulsar las industrias que necesitaban una alta inversión para aprovechar las economías de escala. La obtención de los altos niveles de producción necesarios para aprovechar las economías de escala se complementaba perfectamente con la política de fomento de las exportaciones, por lo que de alguna manera las políticas de promoción de exportaciones tuvieron su continuación bajo el nuevo modelo industrial.

Durante la década de 1970 las rentas generadas por el gobierno fueron particularmente arbitrarias con respecto a la selección de los sectores ganadores, lo cual facilitó el fomento de la industria química y pesada que, de lo contrario, no habría sido favorecida por las decisiones de inversión. Si bien este tipo de industrias

pueden redituar importantes beneficios y constituirse en sectores de alto rendimiento, también implican un riesgo elevado, dadas las fuertes inversiones que requieren. Además, como estas industrias presentan rendimientos crecientes de escala en función de que se alcancen determinados niveles productivos, era necesario evitar una competencia excesiva que obligara a cada una de las empresas contendientes a mantener niveles productivos inferiores a los óptimos.

La lógica del mercado dicta que si en un sector concreto los beneficios a futuro son mayores que los costos, el sector privado realizará las inversiones pertinentes. Sin embargo, en el caso de las industrias incipientes hay muchos factores que pueden crear fallos de mercado, por lo que dichas inversiones no se realizan. Por ejemplo, otras empresas extranjeras con plantas más amortizadas pueden tener una mejor capacidad competitiva. En la medida en que los nuevos desarrollos tecnológicos u organizativos se basen en la experiencia previa, es posible que las nuevas empresas no logren ser competitivas frente a las ya existentes. Además, como ya se mencionó, este tipo de inversiones, pese a su potencial para generar grandes beneficios, también pueden suponer grandes riesgos. La inclusión del riesgo como variable decisoria favorece la agregación de los mismos por un ente lo suficientemente grande, el Estado, puesto que, a pesar de que se esperan rendimientos positivos, la consideración de escenarios negativos que pueden hacer desaparecer la empresa correspondiente evita que la iniciativa privada realice las inversiones necesarias.

El 2 de febrero de 1973 se creó el Comité para la Promoción de la Industria Química y Pesada, presidido por Park y con la presencia de los ministros de la JPE, el Ministerio de Comercio e Industria, el Ministerio de Finanzas, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Construcción y el Ministerio de Ciencia y Tecnología. Después de la creación de este comité se establecieron los Cuerpos de Planificación del Comité para la Promoción de la Industria Química y Pesada (CPCPIQP) bajo la dirección de O Won-chol, los cuales se convertirían en el cuerpo administrativo propio del Comité (Kim, 2004, p. 177).

Los ministerios afectados por los planes industriales se organizarían en reuniones ministeriales. En los CPCPIQP participaron

46 profesores universitarios especializados en los distintos campos industriales que se pretendía impulsar, además de contar con la participación de reputados ingenieros y algunos de los principales economistas de la JPE.

La puesta en marcha del plan de industrialización comenzó en septiembre de 1973, con la construcción del complejo industrial de maquinaria pesada de Changwon, cerca del puerto de Masan. El complejo implicaba la construcción de un total de 104 fábricas que emplearían a más de 100 000 trabajadores. La aprobación de la Ley de Promoción para el Desarrollo de Parques Industriales, en diciembre de 1973, puso las bases para la creación de cinco parques industriales, cada uno de ellos especializado en una industria concreta (Kim, 2004, p. 185). De esta manera se favoreció además que las empresas se ubicaran en diferentes regiones, logrando con ello concentraciones sectoriales, lo que puede ser visto como una política de clústeres: petroquímicos en Yosu-Yochon, fabricación de maquinaria en Changwon, acero en Pohang, astilleros en Okpo, y electrónicos en Kumi (Seth, 2011, p. 185). La concentración sectorial en diferentes regiones favoreció la creación de externalidades positivas entre las empresas, como el empleo más eficiente de la infraestructura y la dinamización de la mano de obra cualificada.

Políticas financiera y monetaria

Con el objetivo de reducir la dependencia de los recursos financieros externos, el gobierno de Park trató de impulsar el ahorro doméstico. Además de inducir el ahorro mediante diferentes políticas, entre las que destacan los impuestos al consumo y el establecimiento de altos tipos de interés nominales en un contexto de alta inflación, se promovía la importancia del ahorro como una cuestión casi filosófica. En palabras del propio Park: "Ahorra, pero no ahorrar lo que te sobre después de gastar; gasta lo que te sobre después de ahorrar" (Park, 1979, pp. 100-101).

Las bases sólidas del crecimiento económico se sustentaban en un sistema financiero controlado por el gobierno. La profundización del control gubernamental se observa en muchas de las medidas que afectaban al sistema financiero. Por ejemplo, durante los

primeros años de la década de 1960 se crearon dos bancos que tenían como objetivo facilitar el crédito a las pequeñas y medianas empresas (pymes): el Banco para Industrias Pequeñas y Medianas y el Banco Nacional de Ciudadanos. Estos bancos complementaban sus funciones con el Banco Industrial de Corea, el cual, a pesar de dirigirse también a las pequeñas empresas, se limitaba a proveer financiación de equipo. Para no dejar de lado a las pymes, que tenían una capacidad de negociación con el gobierno notoriamente inferior a la de los *chaebol*, el gobierno aprobó una regla por la cual los bancos privados tenían que reservar 30% de sus préstamos a los pequeños negocios, límite inferior que se aumentó posteriormente a 35%. En el caso del Banco para Industrias Pequeñas y Medianas, el Banco Nacional de Ciudadanos y los bancos regionales, dicho límite inferior se estableció en 80%.

En 1961 se creó también una oficina para la importación de capitales. Ante la exigencia de los prestamistas europeos de garantías gubernamentales, se dotó a la JPE de capacidad para extender estas garantías a las empresas coreanas que querían acceder al mercado de capitales extranjeros. La JPE se dedicó también a revisar las actividades de las empresas con préstamos extranjeros para vigilar su capacidad de cumplimiento (Haggard, Kim y Moon, 1991, p. 860). Adicionalmente, en 1966 el gobierno enmendó la Ley de Estímulo del Capital Privado para permitir a los bancos públicos dar garantías sobre los préstamos otorgados al capital privado. Los préstamos extranjeros eran atractivos para las empresas nacionales por los altos intereses domésticos. Dada la garantía concedida, los préstamos extranjeros tenían que ser previamente aprobados por el gobierno, lo que también se utilizó como una herramienta para impulsar las industrias designadas.

El control del mercado financiero se convirtió en la herramienta fundamental de promoción de la industrialización del gobierno de Park. Así, en 1961 se aprobó la Ley de Control del Tipo de Cambio, que constituiría el instrumento de dirección del gobierno de Corea sobre el mercado de divisas, mediante la prohibición de cualquier operación con divisas extranjeras o con el exterior, salvo aquellas permitidas por el Ministerio de Finanzas o el Banco de Corea. Entre las políticas financieras es preciso mencionar la aprobación, en 1961, por parte del gobierno militar de un sistema de

transacciones financieras en el que se permitía el uso de nombres ficticios. A pesar de que dicho mecanismo podría incentivar el uso del sistema financiero y su desarrollo, establecería un perverso precedente en materia de transparencia. Por el lado positivo, las herramientas de control del mercado de capitales permitieron evitar fugas de capitales, o presiones de las mismas, como contra las que tuvo que luchar continuamente México.

En 1962 se enmendó la Ley del Banco de Corea, que otorgaba a esta institución mayor autoridad ejecutiva, pero acotaba su independencia. La enmienda reducía a la Junta Monetaria, que disponía de poderes legislativos en materia de política monetaria, a una agencia de implementación de política monetaria. El Banco de Corea quedaba subordinado al Ministerio de Finanzas, de tal manera que el Ejecutivo disponía de un control total sobre la institución. La concentración del poder financiero en manos del gobierno se desarrolló con las enmiendas a la Ley Bancaria de 1962 y 1969. Así, se establecieron restricciones a la concesión de préstamos en ausencia de colaterales y se crearon cláusulas punitivas para los oficiales bancarios. El gobierno ejercía un control férreo sobre los presupuestos de las entidades bancarias y la designación de los cuadros. De esta manera, el gobierno coreano podía dirigir el crédito hacia los proyectos industriales que considerara prioritarios.

Se consideraba que el Primer Plan Quinquenal podía ser financiado con recursos domésticos, para lo cual se adoptaron las Medidas de Emergencia sobre Divisas, el 10 de junio de 1962, con base en un plan preparado por la ACIC. Mediante la creación de la Corporación de Desarrollo Industrial se movilizarían los ahorros, para lo cual se racionalizaría el sistema de divisas y se cambiaría la denominación monetaria de 10 hwanes a 1 won. La presión de EUA y de la prensa coreana paró la medida de congelación de los depósitos y de intercambio de dichos fondos por participaciones en la Corporación de Desarrollo Industrial. Además, se excluyó a la ACIC de la formulación de políticas de carácter económico, a pesar de la cercanía de Park con Kim Chong-pil. A raíz de ello, se fortaleció la posición del Ministerio de Finanzas y de funcionarios civiles como Kim Chong-ryom (Kim, 2011, pp. 103-104). Estados Unidos siguió presionando a Corea para que devaluara el won,

que se mantenía sobrevaluado para proteger el mercado interno y maximizar el efecto de la ayuda económica recibida. El 3 de mayo de 1964 el won se devaluó de 130 unidades por dólar hasta las 256.5 unidades.

Para dotar al sistema financiero de una mayor capacidad era necesario aumentar la bancarización de la economía. En pos de este objetivo, en 1965 el gobierno promovió un aumento de los tipos de interés nominales. A fin de promover el ahorro doméstico y aumentar su bancarización, las tasas de interés sobre los depósitos anuales se duplicaron, de 15% anual a 30%, mientras que la tasa general aumentó de 16% a 26%. Esta reforma atrajo el ahorro, puesto que los depósitos de ahorro aumentaron 50% durante los 3 meses siguientes a la aplicación de la medida, mientras que, a lo largo de los siguientes 4 años, el nivel de ahorro se incrementaría cerca de 100% (Cho y Kim, 1995, p. 213). Las altas tasas nominales en un entorno de alta inflación promovieron una bancarización de los fondos de inversión que facilitaron el control gubernamental y las decisiones de asignación de crédito.

En 1967 el Banco de Corea creó la cuenta de estabilización monetaria, un depósito obligatorio similar a una reserva, pero que podía ser aplicada a cualquier institución financiera, no sólo las bancarias. Este instrumento serviría para absorber los excesos de liquidez y fue utilizado intensamente durante la década de 1980 para combatir la inflación, de manera que incluso superó a las propias reservas bancarias. Su uso disminuyó a finales de la década de 1980, cuando el Banco de Corea amplió sus ventas de bonos monetarios de estabilización.

El Banco de Corea empleaba sus operaciones de descuento no sólo como instrumento de política monetaria, sino también como instrumento de política industrial, lo cual en realidad tenía más importancia. A través de este instrumento, el Banco de Corea ofrecía liquidez a los bancos mediante el descuento de cuentas comerciales o contra un colateral aprobado. Así, sin necesidad de establecer tasas preferenciales, el Banco de Corea también podía beneficiar a sectores seleccionados ofreciéndoles una mejor relación de descuento.

Para que el sistema financiero se diversificara, dada la necesidad de fondos para las inversiones, el gobierno de Park creó varias

instituciones financieras no bancarias a través de las cuales se desarrollaron los mercados de valores. En esta categoría sobresalen las instituciones para el fomento del desarrollo como el Banco de Desarrollo de Corea, el Banco de Exportaciones e Importaciones de Corea, el Fondo de Inversión Nacional, el Banco Rural de Corea y la Corporación Financiera para el Desarrollo de Corea. Estas instituciones no podían, en general, aceptar depósitos del público.

La intensa intervención del gobierno de Park generó algunas dificultades en materia financiera. Por ejemplo, a causa del aumento de los tipos de interés nacionales, la diferencia entre las tasas de interés nacionales e internacionales motivó un incremento del endeudamiento. Por ello, de finales de la década de 1960 a comienzos de la década de 1970, se impulsó una disminución paulatina de los tipos de interés que redujera la mencionada brecha. Con el objetivo de aplicar con retroactividad la reducción de los tipos de interés, el 3 de agosto de 1972 se instó a los bancos a que comunicaran sus préstamos, los cuales se convertirían en préstamos a largo plazo, con un tipo de interés inferior, de 16.2% anual, y un periodo de gracia. Para incentivar a los bancos a realizar dicha reconversión, todo aquel préstamo que no fuera comunicado y que, por tanto, no se modificara, no sería legalmente exigible (Koh, 2012, p. 51).

Las imperiosas necesidades de inversión para el desarrollo de los grandes complejos industriales requeridos durante el proceso de industrialización química y pesada exacerbaron los problemas de financiamiento. En materia de capital financiero, se promovió la deuda en vez de potenciales participaciones accionariales de inversionistas extranjeros. En otras palabras, cuando era necesaria la financiación externa, era preferible la deuda que el otorgamiento de propiedad. Esta estrategia, que no carece de riesgo, favorece, sin embargo, la construcción de un tejido productivo de carácter nacional. Corea adoptó esta actitud, a diferencia de México, que nunca observó prudencia con respecto a la IED.

La preponderancia otorgada a la inversión nacional y la negativa a la financiación a través de la IED generaron dificultades para la movilización de fondos, lo que motivó la creación de nuevos instrumentos. En comparación, México no tuvo tanta necesidad de búsqueda de herramientas alternativas de financiación por su

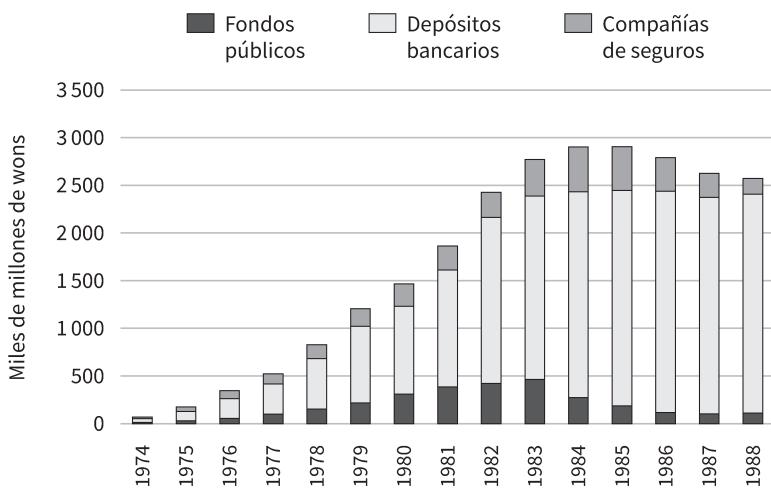
interés en la atracción de IED. Sin embargo, a pesar de las dificultades, el país asiático pudo mantener una mayor independencia de los movimientos de capitales externos. En diciembre de 1973 se creó el Fondo de Inversión Nacional (FIN), que constituiría uno de los instrumentos fundamentales para la financiación de la industria química y pesada. Mediante este instrumento se movilizaban los fondos necesarios para impulsar los proyectos seleccionados. Su consejo de administración estaba formado por el primer ministro, además de los ministros de la JPE, Finanzas, Comercio e Industria, Agricultura y Pesca, Sanidad, Comunicaciones, los gobernadores del Banco de Corea y el Banco de Desarrollo de Corea, así como representantes del sector privado.

Los recursos gestionados por el FIN crecieron exponencialmente durante la década de 1970 y alcanzaron su máximo en 1985, año en que disponía de 2.9 billones de wons. El origen fundamental de estos fondos eran los depósitos bancarios, los cuales pasaron de aglutinar 58.7% de los fondos en 1974 a suponer 89.3% en 1988, con un aumento constante de su participación durante el periodo. Los fondos provenientes de compañías de seguros aumentaron en términos absolutos hasta 1984, cuando alcanzaron 469 000 millones de wons, si bien su participación relativa fue reduciéndose desde el máximo alcanzado en 1975 de 26.3%, con 46 000 millones. Los fondos de origen público siguieron una tendencia similar, con un máximo absoluto en 1983 de 463 000 millones de wons (gráfica 9.2).

A través del FIN se canalizaron recursos a las industrias petroquímica, acerera y de astilleros, así como a la industria eléctrica. La devolución de estos préstamos se realizaba en función de la inversión a la que estuvieran destinados, para lo que se utilizaba la relación de inversión-beneficio, con el objetivo de facilitar las inversiones de largo plazo con bajas tasas de rendimiento. En términos generales, los préstamos se devolvían en plazos de 8 a 10 años, con un periodo de gracia de 2 a 3 años.

La industria química y pesada fue el principal destino de los préstamos del FIN. Entre éstos, sin embargo, conviene establecer diferencias. Por ejemplo, en el periodo 1974-1981 los fondos estuvieron bastante repartidos: 239 millones de wons para navieras, 228 para la compra de industrias existentes, 212 para industria de

GRÁFICA 9.2 Origen de los recursos del FIN para la manufactura, 1974-1988
(miles de millones de wons corrientes)

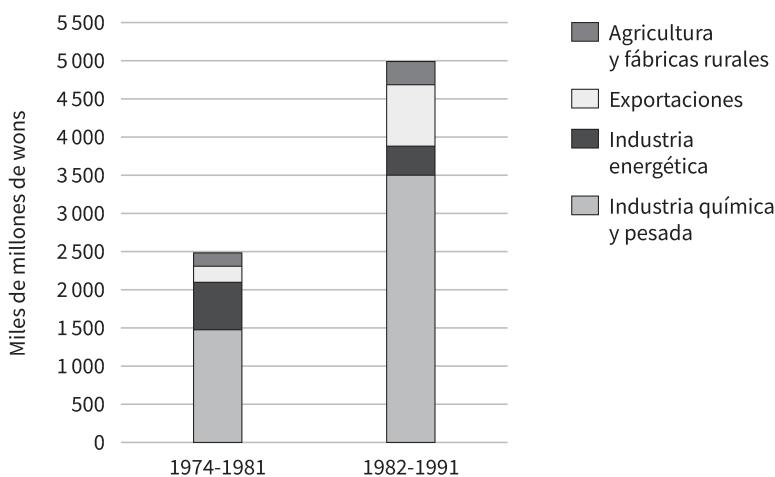


Fuente: Banco de Corea (datos obtenidos de Kim y Lee, 2010).

defensa, 195 para fábricas de equipo y 604 repartidos entre el resto de industrias pesadas y químicas. Sin embargo, durante el periodo 1982-1991, del total de 3.5 billones de wons destinados a este sector, 2.2 se dirigieron a la compra de industrias existentes y 683 000 millones a navieras. Las industrias eléctricas, que recibieron 622 000 millones de wons (25.1%) durante el periodo 1974-1981, redujeron su participación durante 1982-1991 a 380 000 millones (7.6%). Por lo contrario, la financiación de exportaciones aumentó durante 1982-1991 hasta los 805 000 millones de wons, es decir, 165.1% (gráfica 9.3).

Los préstamos provenientes del FIN llegaron a suponer un cuarto del total de los préstamos de bancos comerciales recibidos en la industria pesada y química a finales de la década de 1970, y 70% de los préstamos recibidos de bancos comerciales para la financiación de equipo. También para las industrias eléctrica y gástrica el porcentaje de préstamos provenientes del FIN estuvieron

GRÁFICA 9.3 Destino por sectores de préstamos del FIN
(miles de millones de wons corrientes)



Fuente: Banco de Corea (datos obtenidos de Kim y Lee, 2010).

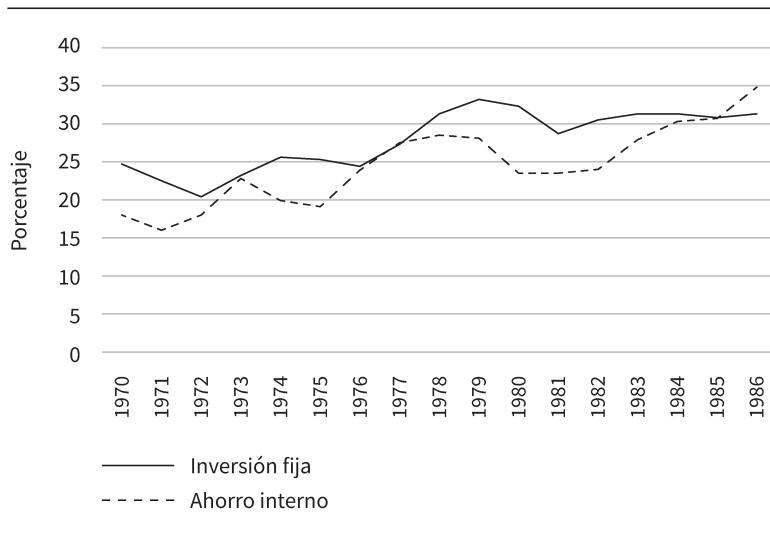
por encima de 20% desde 1975 a 1990 y llegaron a superar dos tercios durante los primeros años de la década de 1980. Se ha de tener en cuenta que estos porcentajes no son los referentes a la acción gubernamental, puesto que el gobierno no sólo controlaba el FIN, sino prácticamente la totalidad del sector financiero coreano. Sin embargo, es indudable que el FIN desempeñó un papel importante en la financiación de la industrialización coreana de finales de la década de 1970 y durante la de 1980.

De cualquier manera, el ahorro interno no era suficiente y la disposición de fondos extranjeros fue vital durante la década de 1970. Los proyectos de creación de plantas de industria pesada y química requerían inversiones muy cuantiosas. Esta necesidad de financiación de la economía coreana encontró disposición en los petrodólares que inundaron la economía mundial durante este mismo periodo. Sin ellos, el ahorro interno no hubiera sido suficiente para satisfacer las necesidades de inversión.

La minuciosa planificación había previsto la necesidad de financiación externa y, en mayo de 1973, antes de que finalizara la creación del Plan, se organizó un equipo de promoción, dirigido por Tae Wan-son, en el que participó el propio O Won-chol, junto con algunos de los principales economistas de la JPE y empresarios de importantes *chaebol*, con el objetivo de recaudar 5 800 millones de dólares de inversión extranjera, que se consideraban claves para el éxito del Plan. Las actividades de promoción de la inversión se hicieron en EUA y en Japón. Incluso se creó, en septiembre de ese mismo año, el Consejo Económico Corea-EUA en el que participaron representantes estadounidenses de la industria de maquinaria pesada y que visitaron Corea. Entre 1973 y 1975 se consiguió obtener 3 100 millones de dólares, de los que apenas 415 millones llegaron en forma de IED (Kim, 2004, pp. 183-184).

Como se observa en la gráfica 9.4, la inversión fija efectuada en Corea fue consistentemente superior al ahorro interno, no sólo

GRÁFICA 9.4 Inversión fija y ahorro en Corea
(porcentaje del PNB)



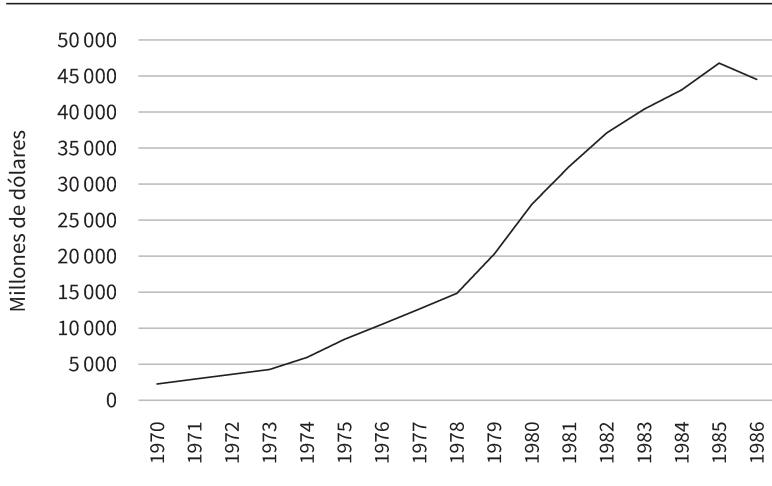
Fuente: Collins y Park (1987).

durante la década de 1970, sino también durante el régimen de Chun Doo-hwan en la década de 1980. Las diferencias, medidas en términos porcentuales del PNB, fueron notorias en tres periodos: durante los primeros años de 1970, en que se superó el diferencial de 6%; durante el bienio 1974-1975; y de 1979 a 1982 (gráfica 9.4). Esta llegada de fondos extranjeros fue muy importante y se estima que pudo haber significado 3.3 puntos porcentuales diferenciales del crecimiento medio de la economía coreana durante el periodo 1962-1982 (Cho y Kim, 1995, p. 17).

La necesidad de financiación exterior aumentó la deuda exterior coreana. Frente a los 2 245 millones de dólares de deuda exterior que Corea acumulaba en 1970, ésta alcanzaba 10 520 millones en 1976; los 20 287 millones en 1979, y 46 762 en 1985 (gráfica 9.5). A pesar del crecimiento espectacular de la deuda, éste no fue tan apremiante si se mide en términos del PNB, por el también notorio crecimiento de la economía (gráfica 9.6).

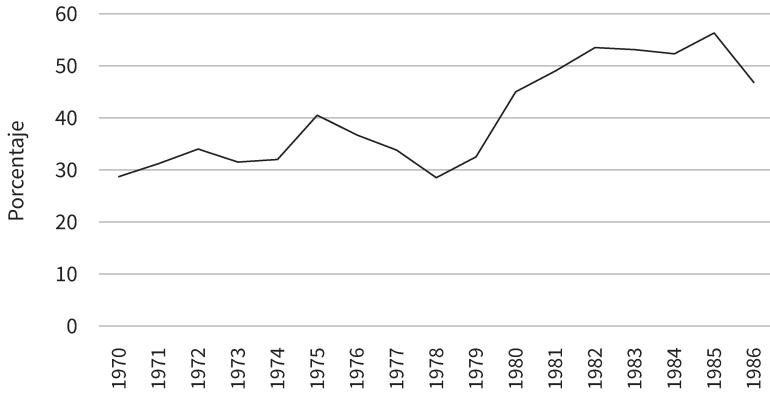
El aumento de la deuda externa en términos absolutos no fue tan alto durante la década de 1970. En 1979 esta deuda era de ape-

GRÁFICA 9.5 Deuda exterior de Corea (millones de dólares corrientes)



Fuente: Banco de Corea, (datos obtenidos de Kim y Lee, 2010).

GRÁFICA 9.6 Deuda externa
(porcentaje del PNB)



Fuente: Collins y Park (1987).

nas 32.5% del PNB. Sin embargo, la contracción de 1980 hizo que la deuda en términos del PNB se disparara hasta 49%, y se daba además en un entorno de alta inflación (gráfica 9.6). La segunda crisis del petróleo incidió particularmente en Corea a causa de su condición de importador energético y su especialización en una industria de alto contenido energético. La alarma creada por este desbalance macroeconómico motivó a los dirigentes coreanos a promover una mayor estabilidad y un cambio de enfoque en la especialización de la industria pesada, lo que no significaría la eliminación de la política industrial.

*Política comercial e incentivos a las exportaciones
e inversión extranjera directa*

Las políticas comerciales de fomento a las exportaciones de la década de 1960 implicaron reforzar algunas medidas de promoción de las mismas que ya se habían adoptado durante el gobierno de

Rhee. Entre las medidas que se mantuvieron durante los siguientes años se encuentran la prioridad en la asignación de créditos oficiales, la exención de impuestos al consumo, exenciones arancelarias sobre insumos y la otorgación de licencias. En 1961 se introdujo una reducción de 30% del impuesto sobre los beneficios de las exportaciones, que se aumentó a 50% en 1962, e incluso se introdujeron subsidios directos a las exportaciones, a pesar de que serían eliminados en 1964 (Yoo, 2008, p. 4).

También en 1961 se aprobó un sistema de créditos de corto plazo para las empresas exportadoras. En función de éste, todas las empresas que tuvieran letras de crédito de exportación obtenían créditos automáticos que cubrían, parcialmente, los costos de producción. Este programa tuvo mucho éxito y rápidamente se extendió para incluir ventas a la ONU, servicios de construcción a gobiernos extranjeros, o importación de materias primas para su uso en productos de exportación (Cho, 1997, p. 212). Los créditos en sí mismos podrían no considerarse una política de incentivos en la medida en que ofrecían liquidez a empresas que contaban con una garantía suficiente. El incentivo que hacía de estos créditos un instrumento muy activo de fomento a las exportaciones era que estaban muy subsidiados. Mientras que el tipo de interés de los préstamos generales de 1961 a 1965 era de 18.2%, el de estos créditos era de 9.3%; de 1966 a 1972 los préstamos generales se otorgaban a un interés medio de 23.2%, mientras que los créditos para las exportaciones tenían un muy ventajoso 6.1%. De 1973 a 1981 la diferencia se redujo, pero seguía siendo muy importante: los créditos generales tuvieron un interés medio de 17.3%, mientras que los créditos a las exportaciones tenían un interés de 7.6%. Este diferencial en el tipo de interés no era explicable por el menor riesgo de los créditos a las exportaciones, como se pudo ver durante la década de 1980, cuando el diferencial entre los dos tipos de préstamos se redujo apenas a un punto porcentual (Kim y Lee, 2010, p. 10).

El fomento de las exportaciones se intensificó a partir de 1962 a causa del agotamiento de las reservas de divisas por la devolución de préstamos comerciales para el financiamiento de los proyectos incluidos en el Primer Plan Quinquenal. Así, en enero de 1963 se vincularon licencias de importación al rendimiento ex-

portador de las empresas. Estas licencias ya habían aumentado considerablemente a partir de las primeras devaluaciones de febrero y octubre de 1960 y durante los primeros años de esa década. Con la devaluación de mayo de 1964, en la que la moneda pasó de 130 a 255 wons por dólar, el tipo de cambio se estabilizó (Koh, 2012, p. 34).

El impulso a las exportaciones no se limitó a ventajas fiscales, financieras o comerciales. En 1962 se creó la Corporación para la Promoción del Comercio de Corea (Kotra, por sus siglas en inglés). Esta institución se convertiría en el instrumento del Ministerio de Comercio e Industria en el extranjero. Entre las funciones de Kotra se encontrarían la asistencia a los exportadores coreanos para encontrar mercados para sus productos, el asesoramiento sobre la regulación local y la facilitación informativa entre las partes. Con el fin de promocionar las exportaciones coreanas y facilitar la labor de los exportadores, Kotra ha realizado diversas acciones desde la década de 1960, tales como la participación en ferias internacionales, organización de ruedas de negocios y comercio electrónico. Además, organiza seminarios y realiza investigaciones de mercado para ofrecer a los exportadores coreanos información precisa de la situación del mercado de los países receptores de exportaciones. El análisis cuantitativo del efecto del presupuesto de Kotra sobre las exportaciones coreanas indica que la red de oficinas de esta agencia afecta positivamente el aumento de las exportaciones (Kang, 2011). Esta agencia se ha mantenido hasta la fecha y es un referente entre las instituciones de fomento de las exportaciones nacionales. Kotra mantenía 126 oficinas en 87 países, además de sus oficinas en Corea, según información de julio de 2016.

La necesidad de búsqueda de mercados revivió la aspiración coreana de asociarse al GATT a mediados de la década de 1960, después de que su primera toma de contacto en la Ronda de Torquay el 9 de febrero de 1950 fuera interrumpida por la guerra. En concreto, el tratamiento diferenciado para los países en desarrollo, aceptado en 1963, ofrecía al gobierno coreano la posibilidad de abrirse a una gran cantidad de mercados a cambio de un menor número de concesiones. El gobierno coreano envió la petición oficial en mayo de 1966 y la entrada de Corea fue formalmente aceptada en marzo del año siguiente. Tal y como se había previsto, las concesiones

coreanas fueron muy limitadas, ya que afectaron apenas a 18 productos industriales, mientras que recibiría concesiones por parte de los países industrializados en más de 60 000 artículos (Davis y Wilf, 2011, pp. 38-39).

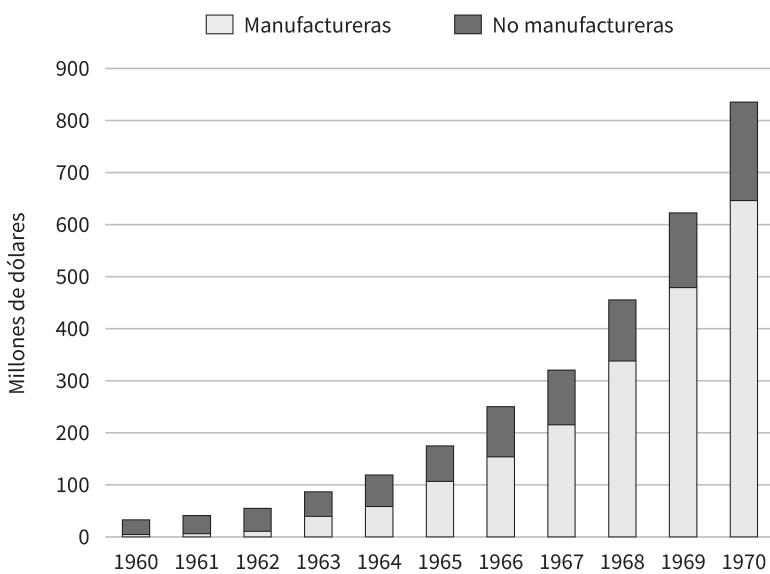
En 1963 se enmendó la ley a la IED con el objeto de facilitar inversiones extranjeras que pudieran contribuir al aumento de las exportaciones. Sin embargo, esta apertura a la IED era muy limitada y estaba sujeta a la aprobación de cada petición específica. Para 1966 se habían aprobado 39 solicitudes y aproximadamente sólo la mitad de ellas fue finalmente ejecutada. Las reglas de operación de estas inversiones se establecieron en la Ley de Atracción de Capital Extranjero de 1966, en la que se eliminaban las exigencias de participación local, se ofrecían exenciones fiscales temporales a las empresas, así como a sus trabajadores técnicos y administradores extranjeros (Eichengreen, Perkins y Shin, 2012, pp. 235-236).

El fortalecimiento de las políticas de fomento a las exportaciones y a la industrialización tuvo una clara repercusión en las cifras exportadoras de la década de 1960. Las exportaciones aumentaron de 32.8 millones de dólares en 1960 a 835.2 millones en 1970; es decir, en 10 años la cifra se multiplicó por más de 10 veces. Además de este crecimiento, se dio un cambio en la estructura misma de las exportaciones. Mientras que las exportaciones manufactureras apenas significaban 13.71% en 1960, ya significaban 60.99% en 1965, y aumentaron hasta 81.55% para 1970 (gráfica 9.7).

Con el advenimiento del Segundo Plan Quinquenal, se diseñó un sistema fiscal que promocionara los sectores que en éste se señalaban. No sólo se aumentaron los aranceles de productos cuyo mercado se quería proteger de la competencia, sino que se dotó al Ministerio de Finanzas de una gran discrecionalidad para el manejo de dichas tasas (Bahl, Kim y Park, 1986, p. 51). La diferenciación de aranceles en función del producto, por la deseabilidad de facilitar productos intermedios y evitar, por ejemplo, la importación de bienes de consumo, es muy similar a la experimentada en México desde la década de 1950. En ese sentido, también se utilizaron estrategias similares, como las licencias de importación que dotaban a la administración respectiva de un gran poder discrecional.

Durante el periodo del Segundo Plan Quinquenal se continuó con una política esencialmente protecciónista. Sin embargo, se se-

GRÁFICA 9.7 Exportaciones de Corea, 1960-1970
(millones de dólares corrientes)



Fuente: Banco de Corea (datos obtenidos de Yoo, 2008).

ñaló de manera específica cuáles serían las industrias que debían protegerse. Así, en julio de 1967 el sistema de limitación de importaciones se cambió de un sistema de lista positiva a uno de lista negativa. Este cambio puede interpretarse como favorecedor hacia una mayor apertura y, sin duda, en el futuro permitiría una liberalización comercial pausada y dirigida, mediante la selección de los sectores que irían saliendo de la lista negativa. No obstante, en el momento de la implantación de esta reforma se restringieron 42.9% de las categorías de importación (Haggard, Kim y Moon, 1991, p. 868). En función de que la política industrial ha de favorecer la transformación del tejido industrial, es necesario que la industria tenga la seguridad de que habrá de enfrentar la competencia en un momento futuro. La apertura o liberalización de sectores

económicos seleccionados se realizaba en Corea teniendo en cuenta los perjuicios que esta política generaba: precios internos más altos que propiciaban rentas extraordinarias a dichos sectores. Por ello, la temporalidad y la vigilancia de algunos sectores se consideraban tan necesarias como la protección temporal de los mismos, para que los perjuicios causados por la intervención no fueran excesivos. La claridad de la protección e incentivos de la política industrial coreana se contraponen claramente a los experimentados en México, en particular en materia de protección comercial.

Las políticas de fomento industrial no confiaron ciegamente en la protección comercial. Como se ha comentado, el proteccionismo fue utilizado en la medida en que se cumplían los objetivos de transformación del tejido industrial. Cuando dichos objetivos no se cumplían y, por lo contrario, generaban un perjuicio injustificado a los consumidores, se relajaban las licencias de importación y se incorporaban nuevos productores, que recibían una oportunidad para beneficiarse de las rentas generadas y abrirse paso en las industrias nacientes. Un ejemplo de lo anterior es la concesión de sendas licencias para la participación en la industria automotriz a Hyundai Motors y Asia Motors a finales de la década de 1960. A pesar de que el gobierno de Park había decidido anteriormente otorgar una única licencia para la importación de autopartes a la empresa Sinjin, que compraría la arruinada Saenara para ensamblar el Toyota Corona, los altos precios de los vehículos producidos y la incapacidad de Sinjin para desarrollar tecnología propia favorecieron la introducción de competencia. Así, Hyundai empezó a ensamblar vehículos de Ford, mientras que Asia se alió con Fiat (Lee, 2011, p. 302).

El enfoque de impulso a la producción nacional durante el proceso de industrialización química y pesada endureció los criterios para la aprobación de inversión extranjera. Estos criterios establecían objetivos de importaciones e inversión mínima, así como requerimientos de asociación con empresas locales. En realidad, la facilitación crediticia al sector industrial pesado y químico local desincentivó que ésta se asociara con el extranjero. Durante la década de 1970 se fomentó la importación de equipo y se impulsaron acuerdos de licencias tecnológicas, en vez de confiar en la posible transferencia de tecnología que se pudiera dar a través de la IED.

Política fiscal

En relación con el Primer Plan Quinquenal se adoptaron medidas fiscales dirigidas a incrementar la recaudación, mejorar la distribución de la carga impositiva y promover el ahorro y la inversión. Por ejemplo, en 1963 se incrementó el número de tramos del impuesto sobre el ingreso. En 1965 se incrementaron, nuevamente, los tipos impositivos aplicados a bienes de consumo de lujo. El gasto energético afectaba seriamente la disponibilidad de reservas de divisas; para contenerlo, los impuestos a productos derivados del petróleo se aumentaron entre 10% y 40%. Asimismo, se introdujeron incentivos fiscales para las industrias exportadoras y se enmendó la Ley de Atracción del Capital Extranjero (Bahl, Kim y Park, 1986, pp. 49-50).

En 1966 se creó la Oficina de Administración Fiscal Nacional (OAFN), cuya función principal fue mejorar la aplicación del sistema fiscal y luchar contra la evasión. Luego, para incentivar el ahorro y la inversión, se redujeron los impuestos sobre el ingreso proveniente del capital. En 1967 se incrementó el límite de exención fiscal sobre el impuesto a los salarios, a la vez que se introdujeron tasas progresivas. Además, para impulsar el mercado de capital, el sistema impositivo de las empresas diferenciaba entre empresas abiertas y cerradas a inversiones de capital, con mayores facilidades hacia las primeras (Kwack y Lee, 1992, pp. 119-120).

En cuanto al Segundo Plan Quinquenal, se adoptaron cambios fiscales que profundizaban en la función del sistema impositivo como fomento de la economía y de industrias específicas. Además, se promovió un aumento de la base impositiva y la mejora de la eficiencia de la recaudación. Para mejorar la proporcionalidad, el límite de exención fiscal subió y el número de tramos del impuesto sobre el ingreso se incrementó hasta siete (Bahl, Kim y Park, 1986, p. 51).

La tributación fue una base importante para el fomento de las industrias seleccionadas. Kwack (1985) calculó que la tasa de sociedades efectiva para las industrias favorecidas (química, maquinaria, equipo de transporte y metales básicos) fue de 27.0% de 1970 a 1983, mientras que para el resto de las industrias esa tasa media se ubicó en 44.3%. Para la década de 1970, la política inter-

vencionista había afectado al sistema fiscal, que se había vuelto muy complicado. Por ejemplo, existían más de 50 diferentes tipos de impuestos indirectos que variaban de 0.5% a 300%. Para simplificar el sistema impositivo, en 1974 se introdujo un impuesto al ingreso generalizado, un impuesto de consumo al valor añadido y una serie de impuestos específicos para las sociedades. En 1976 se consideraron siete impuestos indirectos más, así como algunas exenciones para trabajadores en la venta de herencias y tierras. El sistema impositivo introdujo además incentivos para las industrias estratégicas. La Ley de Control de Exenciones y Reducciones Impositivas de 1965 favoreció a industrias concretas, como astilleros, maquinaria, petroquímica, metales básicos, automoción, electrónica y fertilizantes químicos, a través del impuesto al ingreso de sus propietarios. En 1974 se introdujeron los cambios pertinentes en la ley anterior para unificar y homogeneizar los incentivos fiscales creados. Éstos se dirigieron a la industria química y pesada y se clasificaron en los rubros de exenciones fiscales, créditos fiscales a las inversiones, y depreciaciones especiales (Kwack y Lee, 1992, pp. 120-121).

El mayor autoritarismo del régimen Yushin no significó un gobierno totalmente ajeno a las preocupaciones, sobre todo económicas, de la población. El aumento de los precios internacionales de la energía y de materia prima de comienzos de la década de 1970 perjudicaba especialmente a las clases más desfavorecidas, en función de lo cual se adaptó el sistema fiscal en enero de 1974, lo que significó una reducción considerable de la carga para dichas clases. La reforma fiscal de 1974 impulsó una modernización del sistema impositivo en su conjunto. En los impuestos al ingreso se eliminaron las diferencias en cuanto al origen del ingreso, lo que lo simplificó considerablemente.

Además, en julio de 1976 se introdujo el impuesto sobre el valor añadido, que remplazaba 8 de los 11 impuestos indirectos entonces existentes, entre los que se encontraban impuestos a la electricidad y al gas, al petróleo, a los textiles, al transporte o a los restaurantes. El impuesto al valor añadido fue de 13%, con una tasa temporalmente limitada reducida a 10%. Para aminorar el impacto sobre las clases menos pudientes, los bienes de primera necesidad como el agua corriente, el carbón y los alimentos quedaron

exentos de este impuesto. Por último, en línea con la promoción de las industrias exportadoras, también quedaron exentos del mismo impuesto las materias primas y los bienes de capital empleados en los procesos productivos que tuvieran como fin la exportación (Bahl, Kim y Park, 1986, pp. 52-53).

Investigación y tecnología

Las políticas industriales de tipo fiscal y financiero se enriquecieron con otras de carácter formativo y de estímulo a la investigación. Se crearon y fomentaron centros de formación profesional que respondían a la demanda de mano de obra cualificada por parte del sector empresarial. Además, se financiaron actividades de investigación y también se crearon centros públicos para el progreso del sector industrial. La realización de investigación de interés industrial tenía como objetivo la creación de conocimiento de carácter nacional, a fin de que Corea no fuera dependiente en la aplicación de las tecnologías existentes y en el desarrollo de las nuevas. En esta línea se había creado en 1966 el Instituto Coreano de Ciencia y Tecnología para impulsar la investigación y promover las nuevas tecnologías en las empresas.

La política sobre licencias extranjeras de tecnología era muy restrictiva antes de 1970. La regulación de 1968 identificaba los sectores prioritarios para la importación de tecnología. Sin embargo, a causa de los límites establecidos en los *royalties*, con máximos de 3% y 5 años de duración, no resultaban lo suficientemente atractivos. En realidad, durante el periodo 1962-1966 el monto total por transferencia de tecnologías no llegó al millón de dólares, y para el periodo 1967-1971, aunque aumentó notoriamente, éste apenas era de 16.3 millones de dólares. Las relajaciones de dichas condiciones, que permitían mayores *royalties*, tuvieron una repercusión positiva en las licencias tecnológicas, que aumentaron durante los siguientes años: 96.6 millones de dólares durante 1972-1976, 451.4 millones durante 1977-1981, 1 184.9 millones durante 1982-1986, y 4 359.4 millones durante 1987-1991. Durante este periodo Japón, en primer lugar, y EUA fueron las fuentes principales de licencia de tecnologías para Corea (Kim, 1997, pp. 40-41).

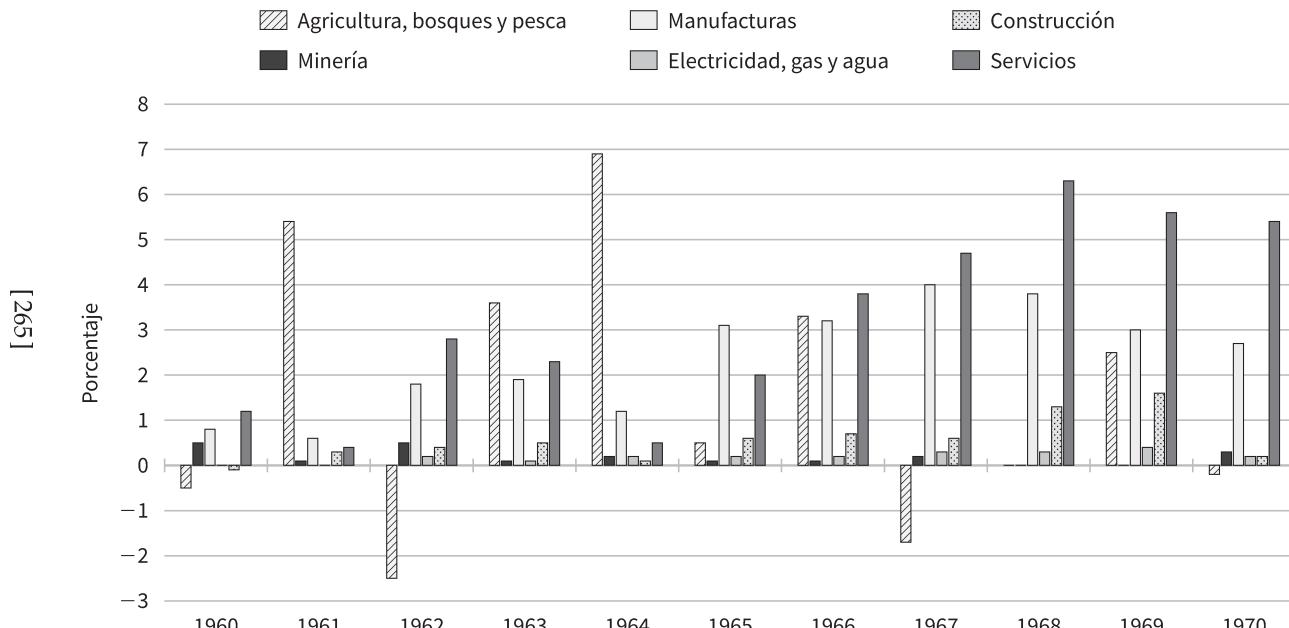
Cambios sectoriales

Si bien Corea se especializó, primeramente, en la exportación de bienes intensivos en mano de obra, la clave para entender el desarrollo del país es que no se conformó con la idea de mantenerse a futuro con una especialización en mano de obra no cualificada. Las ventajas comparativas podían cambiarse en el futuro, pero para ello resultaba esencial identificar correctamente los sectores con mayor capacidad de crecimiento.

Las políticas de fomento a la industrialización generaron un cambio en los sectores protagonistas del crecimiento de la economía coreana. Durante la primera mitad de la década de 1960 las contribuciones anuales más notorias fueron las del sector agropecuario, que explicó 5.4 puntos porcentuales de crecimiento en 1961, y 6.9 puntos en 1964. Sin embargo, la naturaleza volátil de este sector también se reflejó en las aportaciones negativas al crecimiento en los años 1960, 1962, 1967 y 1970. Las manufacturas explicaron menos de 1 punto porcentual del crecimiento del PIB durante los primeros años de la década, pero, sobre todo durante el segundo lustro de la década de 1960, el protagonismo de la industria manufacturera fue fundamental, con aportaciones que superaron los 3 puntos porcentuales. Junto con el crecimiento del sector manufacturero, las aportaciones del crecimiento del sector servicios, en torno a los 5 puntos porcentuales de 1966 a 1970, también fueron muy importantes (gráfica 9.8).

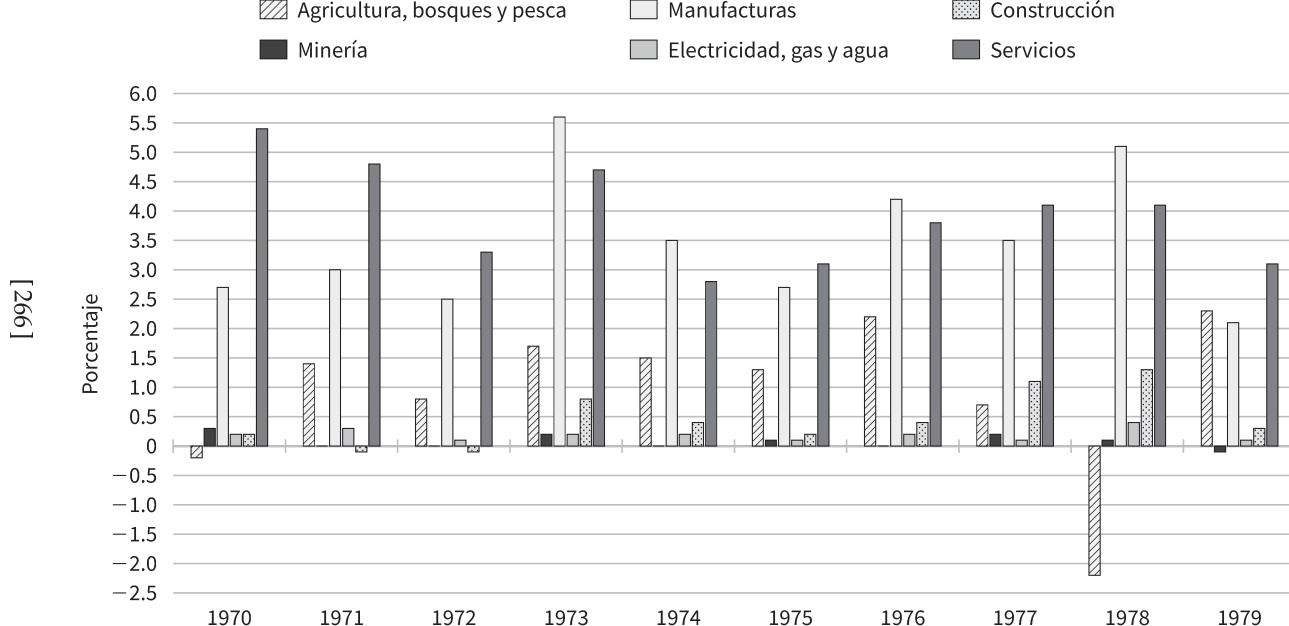
Durante la década de 1970 el sector manufacturero, junto con el de los servicios, generó las mayores contribuciones al crecimiento de la economía (gráfica 9.9). Las contribuciones de la industria pesada y química, impulsada en la década de 1970, fueron particularmente importantes, como se refleja en el desglose de contribuciones de subsectores manufactureros en el cuadro 9.1. Mientras que el subsector de alimentos, bebidas y tabaco mantuvo aportaciones positivas y constantes durante toda la década de 1970, el subsector textil redujo sus contribuciones al crecimiento durante los últimos años de la misma. Los subsectores de productos minerales no metálicos, metales básicos, maquinaria y equipo, equipo eléctrico y electrónico, y equipamiento de transporte realizaron contribuciones notorias al crecimiento económico en esta década.

GRÁFICA 9.8 Contribución al crecimiento del PIB por sector económico, 1960-1970 (porcentaje)



Fuente: Banco de Corea.

GRÁFICA 9.9 Contribución al crecimiento del PIB por sector económico, 1970-1980 (porcentaje)



Fuente: Banco de Corea.

CUADRO 9.1 Contribuciones al crecimiento de subsectores manufactureros, 1971-1979
(porcentaje)

Subsector	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Alimentos, bebidas y tabaco	0.4	0.3	0.4	0.3	0.1	0.3	0.3	0.4	0.4
Textiles y cuero	1.3	1.2	2.0	0.6	1.0	1.2	0.4	0.8	0.1
Madera, papel e impresión	0.3	0.2	0.4	0.2	0.1	0.3	0.2	0.30	0.0
Productos del petróleo y carbón	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1	0.1	0.0
Productos químicos	0.3	-0.1	0.5	0.2	0.5	0.4	0.6	0.7	0.2
Productos de minerales no metálicos	0.1	0.0	0.2	0.0	0.3	-0.1	0.3	0.3	0.3
Productos de metales básicos	0.1	0.1	0.4	0.5	0.0	0.3	0.1	0.1	0.4
Manufacturas metálicas	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0.1	0.1	0.1	0.0
Maquinaria y equipo	0.1	0.2	0.3	0.0	0.2	0.4	0.3	0.5	0.1
Equipo eléctrico y electrónico	0.3	0.4	0.7	0.6	0.0	0.7	0.4	1.1	0.5
Instrumentos de precisión	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1
Equipamiento de transporte	-0.1	0.1	0.4	0.7	0.2	0.0	0.4	0.6	0.0
Otros productos manufacturados	0.0	0.1	0.1	0.1	0.0	0.2	0.1	0.1	0.0
Total manufacturas	3.0	2.5	5.6	3.5	2.7	4.2	3.5	5.1	2.1

Fuente: Banco de Corea.

La concentración del gobierno en la industria pesada y química durante la década de 1970 motivó que se apartara el interés de otras industrias, como la textil. A pesar de que se aprobaran algunos créditos favorables al sector textil, así como algunos incentivos fiscales, éstos parecen responder a una reconciliación entre el gobierno y la Asociación de Hilanderos y Tejedores de Corea, después de que en 1973 el gobierno acusara a la organización de fijar precios, proceso que terminó con el despido de gran parte de los administradores de la asociación. En 1980 se aprobó la Ley de Promoción de la Industria Textil, mediante la cual se impulsó el liderazgo de la Federación Coreana de Industrias Textiles, a la que se adjudicaba la administración del Fondo de Modernización Textil. El fondo, de igual participación pública y privada, buscaba financiar proyectos de mejora tecnológica en las empresas textiles. Además de los créditos gestionados a través del Fondo de Modernización, el gobierno canalizó 375 millones de dólares en préstamos a 7% de interés anual de 1986 a 1995, evitó la entrada de competidores en el sector y dio descuentos fiscales de 3% a 10%, de 1986 a 1992 (McNamara, 1999, pp. 100-102).

De cualquier manera, resulta innegable que otros sectores productivos, como el agropecuario, redujeron su importancia relativa. Durante la década de 1970, a pesar de que el sector agropecuario siguió afectando, para la mayoría de años, positivamente el crecimiento del PIB con aportaciones de 1 a 2 puntos porcentuales, las mayores contribuciones al crecimiento provinieron del sector manufacturero y del sector de servicios.

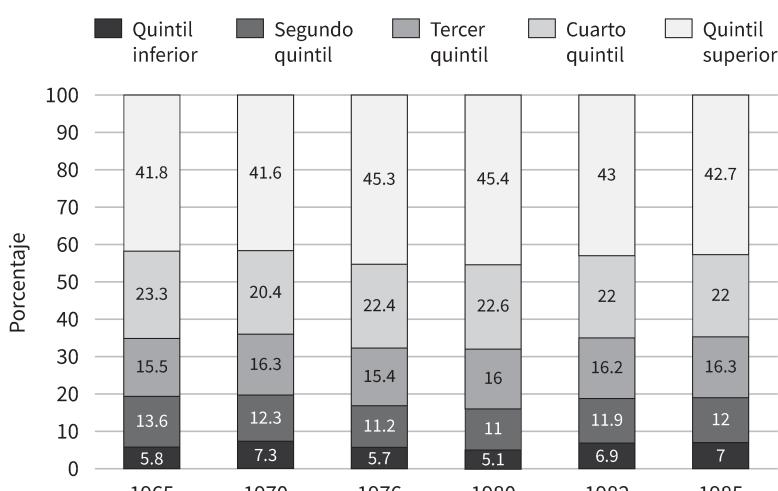
Efectos sobre la distribución del ingreso

Finalmente, cabe señalar que uno de los costos que se tenía que enfrentar en pos del fomento de la industrialización fue que la generación de incentivos suficientes a la capitalización propició que se diera menos importancia a los derechos laborales. A pesar de que el gobierno de Park, en 1962, aceptó para los funcionarios públicos, y de manera genérica, los derechos de organización, de negociación colectiva y de huelga, los derechos sindicales fueron muy limitados. Se prohibió la existencia de múltiples sindicatos

en una misma empresa. La opresión a los sindicatos se contrarrestaba con la concesión de algunos derechos laborales básicos, como la limitación del horario o la inclusión de las indemnizaciones por despido.

A pesar de que hubo algunos cambios en la distribución del ingreso de 1965 a 1985, éstos no fueron muy significativos. Como se observa en la gráfica 9.10, la estructura de ingreso por quintiles no varía de forma notoria. En efecto, el coeficiente de Gini de 1985 es igual al de 1965, 0.34. Sin embargo, es preciso mencionar que en el periodo intermedio aumentó ligeramente la desigualdad. Los años de 1976 y 1980 presentan las distribuciones más desiguales, lo que pone de relieve el férreo control durante el régimen Yushin y las rentas que se generaron durante esta época en favor del impulso dado a la industria pesada y química. Ambos años presentan índices de Gini de 0.39. Los tres quintiles inferiores, y

GRÁFICA 9.10 Distribución de ingreso por quintiles, 1965-1980
(porcentaje)



Fuente: Lee (2002).

en especial el más bajo de ellos, fueron los que más sufrieron durante esta época. El quintil más pobre pasó de acumular 7.3% del ingreso en 1970 —lo que implicaba una mejora considerable desde 1965, que fue de 5.8%— a disponer de 5.7% en 1976 y 5.1% en 1980. Por lo contrario, el quintil más rico, que no llegaba a acumular 42% del ingreso antes de 1970, disponía de 45.3% en 1976 y de 45.4% en 1980.

En 1971 se había prohibido la negociación colectiva de los sindicatos a gran escala, lo cual claramente reducía su poder político, y las negociaciones se limitaron al ámbito de las empresas. Incluso en este nivel, el poder de los sindicatos era reducido, puesto que las huelgas y otros tipos de acciones colectivas fueron igualmente prohibidas. Además, la JPE estableció un límite superior para el incremento nominal de los salarios equivalente a 80% del crecimiento de la inflación y de la productividad agregada. Este límite, si bien parece que no se ejecutó de manera general, influyó en la dinámica salarial de los primeros años de la década de 1970. A partir de 1975 las patronales volvieron a negociar directamente con el Sindicato Coreano Central (Kim y Topel, 1995, p. 234).

Como se verá en el siguiente capítulo, las presiones de los trabajadores y su mayor sindicalización a partir de 1980 se reflejó en cambios en la distribución del ingreso desde los primeros años de la década de 1980. Para 1985, el quintil más pobre ya acumulaba 7% de un ingreso creciente. El segundo quintil con menor ingreso disponía de 12% del ingreso total en 1985, 1 punto porcentual más que en 1980. En contraste, el quintil con mayor ingreso redujo su participación de 45.4% en 1980 a 42.7% en 1985.

De cualquier manera, el protagonismo de la política industrial y de las decisiones de inversión pública postergaron otro tipo de acciones públicas más relacionadas con el gasto social. La visión de Park no incluía la introducción de derechos que permitieran que su población se pudiera acomodar, en comparación a su interpretación de lo que ocurría en Occidente. Tampoco el planteamiento era el de promover un crecimiento económico que luego se repartiera automáticamente a todos los estratos. El objetivo era crear un tejido productivo que ofreciera oportunidades de empleo y de mejora continua.

X

DEL FIN DEL RÉGIMEN DE PARK A LA ACTUALIDAD: TRANSFORMACIÓN CONTINUA DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL

Desde la finalización del régimen de Park hasta la actualidad no hay un solo régimen cuyas políticas puedan englobarse y analizarse de manera conjunta. Por ello, a continuación se estudia cada uno de los períodos de manera separada. Sin embargo, desde el continuismo del gobierno de Chun Doo-hwan a la democratización, la crisis de 1997, las reformas exigidas por el FMI y las políticas actuales se pueden observar algunas tendencias comunes.

Finalizado el régimen de Park, se empezaron a introducir gradualmente políticas de liberalización. Estas afectaron fundamentalmente a los sectores anteriormente intervenidos, eliminando así algunos de los vicios ligados a las políticas de incentivo continuo. Esto no supuso la eliminación de la política industrial, que se ha seguido aplicando de manera discrecional en los nuevos sectores que se pretende impulsar. Corea no ha sido ajena a las presiones para adoptar modelos de crecimiento alternativo, pero no ha cedido en su voluntad de apostar por su propio modelo, extendiendo su éxito.

EL GOBIERNO DE CHUN DOO-HWAN

El breve periodo de apertura bajo la presidencia temporal de Choi Kyu-hah, posterior a la muerte de Park, se desvaneció con el golpe militar de diciembre de 1979 y que logró el control total a finales de mayo del año siguiente, con el establecimiento de un Comité Especial para la Seguridad Nacional, encabezado en un primer momento por el propio Choi, pero rápidamente destituido en favor

de Chun Doo-hwan, el líder del golpe. Las enérgicas protestas estudiantiles y el alto número de bajas civiles fueron infructuosas en la promoción de un nuevo régimen democrático. Chun estableció una nueva república con una constitución similar a la Yu-shin y ejerció su poder autoritario a través del Partido de Justicia Democrática.

El régimen de Chun fue similar políticamente al régimen Yu-shin. Se mantuvo la represión política y la prensa continuó siendo censurada. Sin embargo, en materia económica se dieron algunos cambios importantes. Durante el gobierno de Chun se empezaron a tomar medidas liberalizadoras para la economía coreana que podrían considerarse contrarias al modelo de industrialización y de creciente control que había prevalecido durante las dos décadas anteriores. Las políticas liberalizadoras no fueron en ningún caso rupturistas, sino graduales. El gobierno de Chun siguió dirigiendo el desarrollo de la industria coreana. Poco a poco se comenzó la introducción de políticas macroeconómicas menos discrecionales, bajo la bandera de la estabilidad institucional. En este sentido, Corea no fue ajena a esta nueva visión de la macroeconomía que también afectó a México.

Durante la década de 1980 se comenzó a generalizar la opinión de que el enorme poder económico detentado por los *chaebol* suponía una barrera para las aspiraciones de poder político. Adicionalmente, ese mismo poder económico se transformaba en poder político, en función de lo cual los *chaebol* podían obtener influencia en el gobierno a favor de sus intereses económicos. Es preciso subrayar que la preocupación ciudadana no era específicamente contraria a una política industrial activa que seleccionara algunos sectores prioritarios. Su animadversión provenía principalmente de la consideración de que los grandes grupos industriales eran beneficiados a costa de las pequeñas y medianas empresas y de los consumidores. El gobierno de Chun trató de reducir la concentración industrial protagonizada por los *chaebol*, para ganarse el favor de la clase media. Para conseguirlo, obligó a algunos de ellos a vender parte de sus filiales o de su accionariado en el cada vez más importante mercado de valores.

Sin embargo, la mayor liberalización y la reducción del papel del Estado se dieron en un entorno en el que el gran crecimiento de

los *chaebol* generaba una economía muy asimétrica. Los grandes grupos industriales, en función de su mejor acceso a las subvenciones, créditos oficiales y mercados internacionales, disfrutarían de una mejor posición para enfrentarse a los retos de la liberalización.

En 1980 la situación internacional acrecentó los problemas propios de la economía coreana, como la inflación. A fin de favorecer la contención de precios, y a causa de la incertidumbre suscitada por el gran número de bienes que tenían un precio superior regulado, el 31 de diciembre de 1980 se aprobó la Ley de Regulación de Monopolios y Comercio Justo, para promover la competencia. Con la aprobación de esta ley continuaba el proceso, ya iniciado con la Ley sobre Estabilización de Precios y Comercio Justo, de focalizarse en la competencia para contener el aumento de precios, si bien este enfoque buscaba incrementar beneficios políticos más que concretarse en una verdadera aplicación práctica. A pesar de que la ley prohibía las posiciones dominantes de las empresas y de que el mercado coreano se caracterizaba por la ausencia de competencia, de 1981 a 1999 la Comisión de Comercio Justo de Corea, encargada de llevar a cabo las investigaciones, sólo corrigió 33 casos de conductas monopólicas u oligopólicas (Lee, 2002, p. 68).

La principal reforma fiscal de la década de 1980 se dio en 1982. En ésta se redujeron los tipos impositivos sobre el ingreso de las personas y de las sociedades, además de racionalizar el sistema de incentivos industriales. Se redujeron significativamente los incentivos fiscales a las industrias estratégicas, y se reforzaron los correspondientes a la investigación y el desarrollo de nuevos productos y servicios, así como los de la inversión en pequeñas y medianas empresas. Esto no significó que se eliminara el papel del Estado en la política industrial, sino que se redefinió. Por ejemplo, la Ley de Desarrollo Industrial de julio de 1986 especificaba áreas de intervención en materia de política pública en caso de que pudieran darse fallas de mercado.

Hubo una segunda reforma fiscal en 1988. Ésta reflejó parcialmente algunas propuestas de la Comisión sobre Reforma Fiscal creada en 1984. También se vieron reflejadas en ella, aunque mínimamente, las exigencias de una mayor redistribución en un contexto democrático. Se incrementó el límite de la exención para el impuesto sobre el ingreso y se redujeron los tramos impositivos

aplicables a él y al impuesto de sucesiones. Adicionalmente, se ajustó al alza el límite inferior de aplicación del régimen especial del impuesto al valor añadido y se redujeron los incentivos a las exportaciones y para la atracción de capital extranjero (Kwack y Lee, 1992, pp. 128-129).

Durante el régimen de Chun también se dieron algunos pasos para alcanzar una mayor liberalización financiera. En el transcurso de los primeros años de la década de 1980, el gobierno vendió sus participaciones accionariales de la mayoría de bancos comerciales, limitando a su vez la concentración de dichas acciones a un máximo de 8% por accionista. En lo que respecta a los tipos de interés, se eliminaron las tasas preferenciales en junio de 1982, año en que se permitió a los bancos extranjeros realizar inversiones en Corea. Durante los siguientes años se tomaron medidas en favor de una gradual liberalización de las tasas de interés, como la eliminación del límite superior de las tasas de interés en los préstamos interbancarios (1984), la liberalización de las tasas en bonos convertibles (1985) y en certificados de depósito (1986), así como la relajación de las restricciones para la convertibilidad del won (1988) y el permiso a las empresas coreanas para obtener capital en los mercados financieros extranjeros mediante la emisión de bonos convertibles (Park, 1996, p. 249). Estas medidas, junto con otras adoptadas durante la década de 1990, coadyuvaron a una acelerada liberalización financiera. Esta liberalización motivó el endeudamiento de las empresas y de los bancos coreanos, lo que, unido a los altos tipos de interés, aumentó la exposición al riesgo de la economía coreana.

Durante la década de 1980 Corea dio pasos para liberalizar gradualmente la IED. En 1984 se creó el Fondo Corea, un fondo de inversión para extranjeros que quisieran invertir en acciones coreanas y que cotizaba en la Bolsa de Valores de Nueva York. En ese mismo año el gobierno aprobó una lista negativa de sectores en los que se limitaba o se prohibía la IED. Todos aquellos sectores no incluidos (o aquellos restringidos, siempre que las inversiones se mantuvieran dentro de los límites descritos) eran libres de recibir IED sin necesidad de una aprobación gubernamental específica. Esta lista de sectores restringidos fue reducida sucesivamente en 1985, 1987 y 1991.

La necesidad de nuevos instrumentos financieros impulsó la creación de instituciones financieras no bancarias, como aseguradoras y sociedades de inversión. En muchos casos eran los propios grupos industriales coreanos los que se encontraban detrás de estas nuevas sociedades financieras. Los *chaebol* promovieron una mayor desregulación de estas instituciones, lo que les permitió fijar tipos de interés activos más altos y, en consecuencia, movilizar recursos. Lo anterior exigía, por otra parte, que los tipos de interés pasivos fueran también más altos. Sin embargo, como las instituciones financieras no bancarias gozaban de mayor libertad en la elección del destino sectorial de sus créditos, resultaban más atractivas frente a otros instrumentos financieros.

El aumento de los instrumentos financieros surgidos a partir de la liberalización y la ampliación de instrumentos de crédito a las pequeñas y medianas empresas (pymes) dificultaron la supervisión del sector financiero. Las instituciones financieras no bancarias tenían una regulación muy laxa que, por ejemplo, no les exigía reservas de capital (al contrario de lo que sucedía con las bancarias). La división de la supervisión de los dos tipos de instituciones financieras entre el Banco de Corea para las bancarias y el Ministerio de Finanzas para las no bancarias indujo diferencias en dicha actividad para cada uno de los dos sectores financieros. Así, dada la menor especialización del Ministerio de Finanzas en la supervisión de instituciones financieras, se propició que las no bancarias asumieran más riesgos que las bancarias. Esto incrementó el riesgo sistémico financiero coreano, de manera similar a como habría ocurrido en una liberación financiera general, además de generar una asimetría en el sector financiero.

Las tensiones entre las demandas de mayor liberalización y el mantenimiento de las políticas industriales —lo que se materializa en una suave transición— se visibilizan en el Quinto Plan Quinquenal (1982-1986), claramente influenciado por el Programa Integral de Estabilización Económica (PIEE), que había sido anunciado en abril de 1979, y que, por la inestabilidad política existente, no pudo ser aplicado. Este plan se fundamentaba en la estabilidad y la preponderancia del sector privado. A pesar de que la crítica del PIEE a las medidas gubernamentales de intervención había sido muy amplia, muchas de sus recomendaciones, como la eliminación

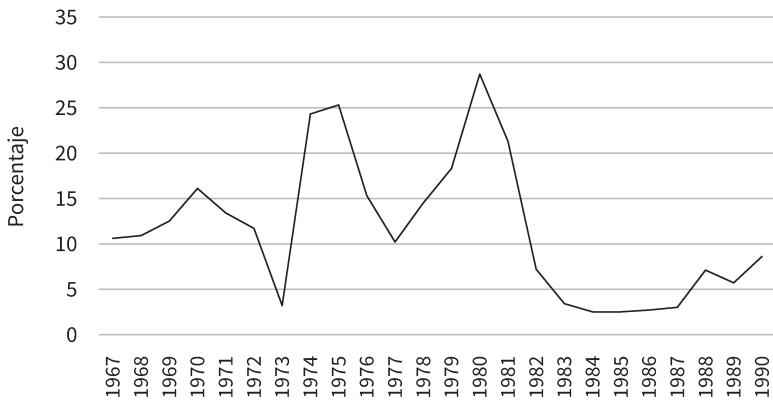
de las políticas de apoyo a las exportaciones, no fueron finalmente aplicadas.

La política de estabilización se realizó, primeramente, a través de la contención del gasto gubernamental. La contención fiscal permitió pasar de un déficit que superaba 4% del PIB a comienzos de la década de 1980, a alcanzar un pequeño superávit en 1987. El efecto puntual de esta medida se complementó con una contención del crecimiento de la masa monetaria. La contención fiscal, además de facilitar el control de la inflación (gráfica 10.1), tuvo un efecto en la disminución de deuda (gráficas 10.2 y 10.3), lo que permitió que el gobierno pudiera contar con una mayor capacidad de maniobra durante la posterior crisis de 1997.

Ya para finales de la década de 1970 se habían observado algunas consecuencias negativas de la campaña de industrialización pesada y química. El incremento de la inversión produjo una sobrecapitalización en los sectores impulsados. Así, después de la formulación del PIEE por parte de la JPE, se planteó una primera ronda de organización de inversiones en la industria eléctrica, la de automoción y la de maquinaria para la construcción. Bajo la administración de Chun, en octubre de 1980 se continuó con el trabajo de coordinación de inversiones para enfrentar los problemas de sobrecapitalización. En esta segunda ronda, la coordinación de inversiones fue dirigida a la industria de maquinaria eléctrica pesada, a los conmutadores eléctricos y a la fundición de cobre.

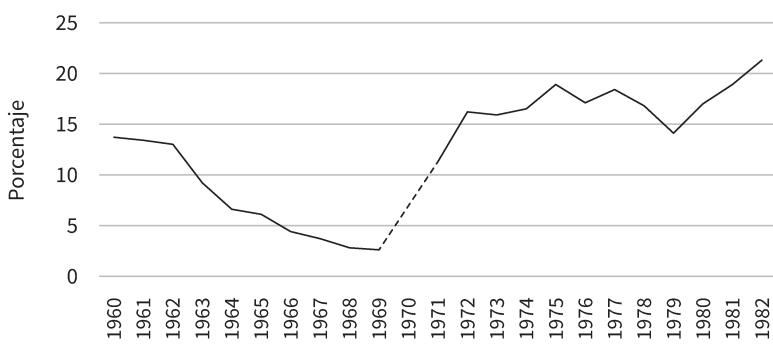
Los anteriores intentos para la restructuración industrial no fueron suficientes y a mediados de la década de 1980, con la aceptación de la Ley de Desarrollo de la Industria Manufacturera y la eliminación de las regulaciones de promoción de industrias individuales, el gobierno de Chun planteó una racionalización del tejido industrial coreano. Para favorecer el logro de este objetivo, se adaptó la Ley de Regulación de Exención y Reducción de Impuestos, de manera tal que los incentivos fiscales quedaron condicionados a la participación en el Plan de Racionalización Industrial. El ambicioso plan empezó a ser aplicado a partir de 1986 en la industria automotriz, la industria de maquinaria, motores diésel, maquinaria eléctrica, metálica, textil y de colorantes. También se incorporaron a esta restructuración industrial la industria de fertilizantes y la manufactura de calzado. El propio Banco de Corea

GRÁFICA 10.1 Tasa de inflación en Corea, 1967-1990
(porcentaje)



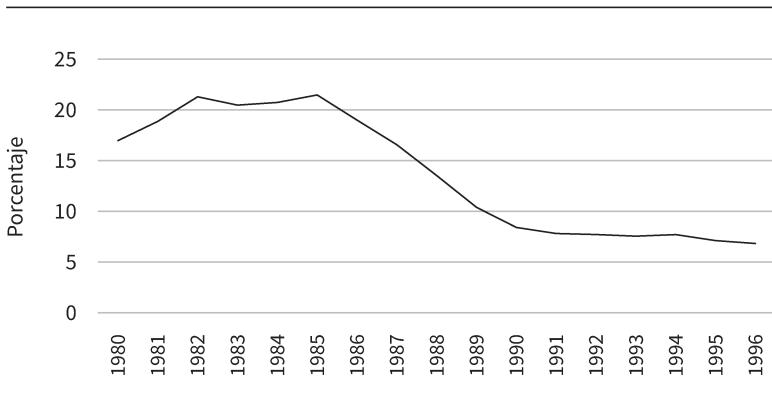
Fuente: Banco Mundial.

GRÁFICA 10.2 Deuda pública de Corea, 1960-1982
(porcentaje del PIB)



Fuente: Fondo Monetario Internacional, "Historical Public Debt Database", <http://www.imf.org/external/datamapper/datasets/DEBT>.

GRÁFICA 10.3 Deuda pública de Corea, 1980-1996
(porcentaje del PIB)



Fuente: Fondo Monetario Internacional, "Historical Public Debt Database".

movilizó 1 720 millones de wons para los planes de racionalización industrial de 1985 a 1987 (Koh, 2012, pp. 67-70).

En la aplicación de políticas de fusiones concretas, como la realizada en el sector automotriz, se observa cómo se primaba la eficiencia productiva sobre la competencia. El Estado coreano quería evitar el exceso de producción, por lo que se propuso que Daewoo y Hyundai se repartieran el sector de producción eléctrica y el de automoción. Ante la presión de la JPE, Hyundai eligió el sector de la automoción y compró la participación de Daewoo en Saehan Motors, a cambio de que Daewoo se hiciera con la sección de Hyundai en la producción eléctrica y de que Kia se mantuviera en el sector de vehículos comerciales. Sin embargo, la falta de acuerdo sobre una fusión entre General Motors y Hyundai anuló la compra de Saehan, que pasó a ser Daewoo Motors en 1982, compañía que volvió a su alianza con General Motors. Por su parte, Kia desarrolló una alianza tecnológica con Ford y Mazda, mientras que Hyundai se alió con Mitsubishi para mejorar su distribución. En un grado de desarrollo avanzado, se comprobó la benevolencia de acuerdos celebrados entre compañías multinacionales. Sin embargo, cabe destacar que estos acuerdos no se dieron desde

una posición de desventaja de las firmas coreanas, sino desde un poder similar (Lee, 2011, pp. 314-319).

A partir de 1986 el gobierno anunció que ya no señalaría industrias específicas, sino que impulsaría, de manera más general, las exportaciones, la investigación y desarrollo (I+D), y las empresas de menor tamaño. A pesar de que este impulso se viera como una política industrial horizontal, el gobierno, a través del fomento de la I+D, ha continuado impulsando sectores específicos, sin llegar a la especialización de la década de 1970.

El desarrollo de tecnologías propias había sido escaso hasta mediados de la década de 1980, y la industrialización se basó en imitaciones e ingeniería inversa. En 1986, bajo presión estadounidense, se aprobó una regulación de protección de propiedad intelectual. Esta regulación afectó negativamente a las empresas existentes, especialmente a las químicas y farmacéuticas. Su aplicación efectiva, sin embargo, ha sido gradual. En 1989 sólo se registraron 2 254 casos enjuiciados en relación con denuncias relativas a derechos de propiedad intelectual. Para 1993 el número de casos había aumentado a 10 423, a pesar de que es difícil argumentar que en este periodo hubiera aumentado la piratería en Corea (Kim, 1997, p. 38). De esta manera, la protección a la propiedad intelectual fue incrementándose a medida que se impulsaba el propio gasto coreano en I+D. En efecto, mientras que éste no suponía más que 0.65% del PIB en 1981, fue creciendo gradualmente durante las décadas de 1980 y 1990 hasta alcanzar 2.69% en 1997 (Lee, 2002, p. 408). En ese sentido, el fin del régimen de Chun y la vuelta de la democracia ocurrieron paralelamente al cambio en el modelo de industrialización necesaria para el país. El modelo de copia y de grandes economías de escala se estaba agotando; era preciso transformar la industria y reestructurarla para agilizarla y para volverla más innovadora.

A fin de fomentar la difusión tecnológica, el gobierno creó una red de instituciones públicas y privadas bajo la dirección de la Administración para el Avance Industrial. De esta manera organizaciones como el Centro de Productividad de Corea, el Instituto Tecnológico Industrial Nacional, el Centro de Información Tecnológica Industrial o la Asociación de Estándares de Corea trabajaron de manera conjunta con asociaciones industriales e institutos

de investigación específicos para la creación de programas de formación de capital humano.

Durante la década de 1980 se fomentaron diversos programas para el desarrollo de tecnologías propias. Por ejemplo, se empezaron a considerar las actividades de I+D para la asignación de créditos preferenciales. Para 1987, mediante estos instrumentos se realizaba 94.3% de la financiación gubernamental de actividades de I+D. Ha de tenerse en cuenta que durante estas primeras etapas de desarrollo de tecnología propia la financiación pública era vital y, por ejemplo, en 1987 aglutinaba 64% del total del gasto nacional en I+D. Para fomentar también la inversión privada se establecieron incentivos fiscales, como el Fondo de Reservas para el Desarrollo Tecnológico, por el cual una empresa podía apartar hasta 3% de su facturación (4% en caso de empresas tecnológicas) para su gasto en I+D durante los siguientes tres años. En 1986 se estableció también el Programa de Productos Coreanos de Clase Mundial, a través del cual productos previamente seleccionados recibían financiación en condiciones ventajosas. Entre estos productos se encontraban los escáneres ultrasónicos, videocámaras, radiocasetes, zapatos deportivos, pianos y bicicletas (Kim, 1997, pp. 52-53).

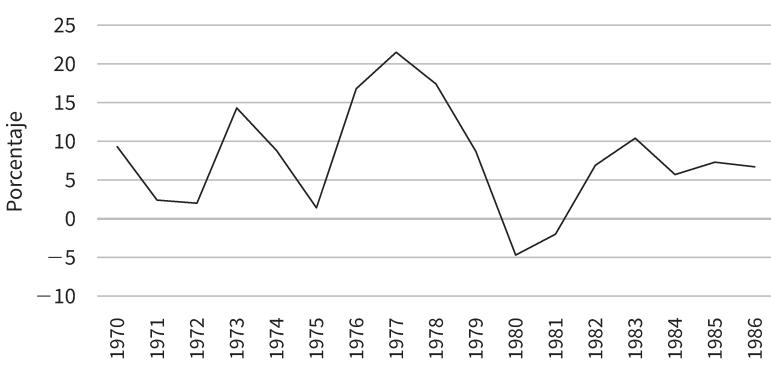
La alta exigencia de preparación y profesionalización de la burocracia coreana impulsó la incorporación de personal que realizaría sus estudios en el extranjero. Por ejemplo, durante las tres últimas décadas del siglo XX, hasta 801 economistas coreanos realizaron sus estudios de doctorado en Estados Unidos. La gradual incorporación de tecnócratas que habían realizado sus estudios en países occidentales fomentó un cambio en favor de las tesis que promovían una menor intervención estatal en los mercados. El favorecimiento del presidente Chun a la nueva élite tecnócrata redujo el poder de los funcionarios del Ministerio de Comercio e Industria, que, en la tradición de la acción del propio ministerio, preferían un papel más activo del Estado coreano (Santarrosa, 2009, pp. 117-119).

Las protestas de la sociedad coreana —especialmente protagonizadas por estudiantes y respaldadas finalmente por el conjunto de la clase media—, que reclamaba un régimen más democrático, llaman la atención sobre la capacidad que los regímenes de Park y de Chun tuvieron para mantenerse. En lo referente al poder de

negociación salarial de los trabajadores, la Federación de Sindicatos Coreanos era afín al gobierno y, con la baja sindicalización, se podría sospechar que la obtención del respaldo social hacia el gobierno se limitaría a la aplicación de un Estado policial. A pesar de que el gobierno ejerció una fuerte represión política, también dependió del crecimiento económico para mantener su legitimidad. Para ello, era necesario que la población disfrutara de los beneficios del crecimiento económico. Como se observa en la gráfica 10.4, los salarios reales experimentaron incrementos considerables durante los regímenes de Park y de Chun: llegaron a alcanzar un aumento anual de 21.5% en 1975. Estos aumentos provocaron que entre 1970 y 1986 los salarios reales se triplicaran.

Durante la década de 1980 algunos de los modelos clásicos de desarrollo industrial coreano, que habían sido tan exitosos durante las décadas anteriores, empezaron a mostrar signos de debilitamiento. Por ejemplo, el aumento de la escala de producción ya no resultaba una solución factible ni deseable para algunos sectores productivos. Ello se vio claramente en el caso de la Compañía Eléctrica de Corea, que sufrió de economías de escala negativas por su gran número de plantas. Las limitaciones de mejora de la

GRÁFICA 10.4 Crecimiento del salario real en Corea, 1970-1986
(porcentaje)



Fuente: Collins y Park (1987).

productividad por la vía tradicional agravaron las consecuencias negativas de los límites comerciales impuestos al monopolio público, como la obligación de comprar, en la medida de lo posible, insumos nacionales como carbón y gas, así como los efectos del incremento de los precios internacionales del petróleo. El nuevo contexto exigía soluciones imaginativas en materia de políticas de gestión de la demanda eléctrica, así como mejoras tecnológicas de conversión energética.

Lo anterior no significó que el desarrollo industrial se frenara. En realidad, la década de 1980 representó una oportunidad para el desarrollo de nuevos sectores. En 1982 el gobierno coreano anunció su primer plan para el desarrollo de semiconductores en Corea. Para ello, se emplearon los instrumentos habituales de política industrial, como las ventajas fiscales, las tasas de interés preferenciales y los subsidios para I+D. Este impulso gubernamental permitió a Corea especializarse en un producto de alta tecnología, las memorias DRAM, que, sin embargo, se adecuaba a las ventajas comparativas de los *chaebol*, la producción estandarizada en altos volúmenes. En la práctica, esto significaba aprovechar las ventajas existentes, con la visión de generar transformaciones en el tejido productivo. Algunos factores casuales, como los conflictos comerciales entre Japón, exportador de DRAM, y EUA, importador de ese componente, por los grandes superávits comerciales del primero; o el acierto de atraer capital humano coreano formado en EUA y con experiencia en el sector, promovieron que Corea pasara de ser un recién llegado a la industria a convertirse, apenas 10 años después, en noviembre de 1992, en la primera compañía en desarrollar una DRAM de 64 MB (Cho, Kim y Rhee, 1998).

A comienzos de la década de 1980 se comenzó a flexibilizar el tipo del cambio del won, teniendo en cuenta las dinámicas de precios y los tipos de cambio con los principales socios comerciales de Corea. Bajo este sistema de tipos de cambio semiflexibles, el won se depreció con respecto al dólar 46% nominal y 35% real desde finales de 1979 hasta finales de 1985. La depreciación con respecto al yen fue parecida, si bien la dinámica fue distinta, ya que la depreciación se dio en 1985, mientras que con el dólar la tendencia fue más constante durante el primer lustro de la década de 1980 (Lindner, 1992, pp. 3-5).

El incremento de las exportaciones coreanas derivó en un gran aumento de las reservas coreanas para finales de la década de 1980. El incremento de las reservas de 1986 a 1989 equivalía a 175% del stock de reservas disponibles en 1985. Para evitar presiones inflacionarias, el Banco de Corea promovió una política monetaria contractiva. Así, se realizaron operaciones de mercado abierto y se incrementaron las reservas bancarias. En la práctica, este cambio de política significó un punto de inflexión en favor de una política monetaria estabilizadora, en contra de una de apoyo a la política industrial (Lindner, 1992, pp. 12-13).

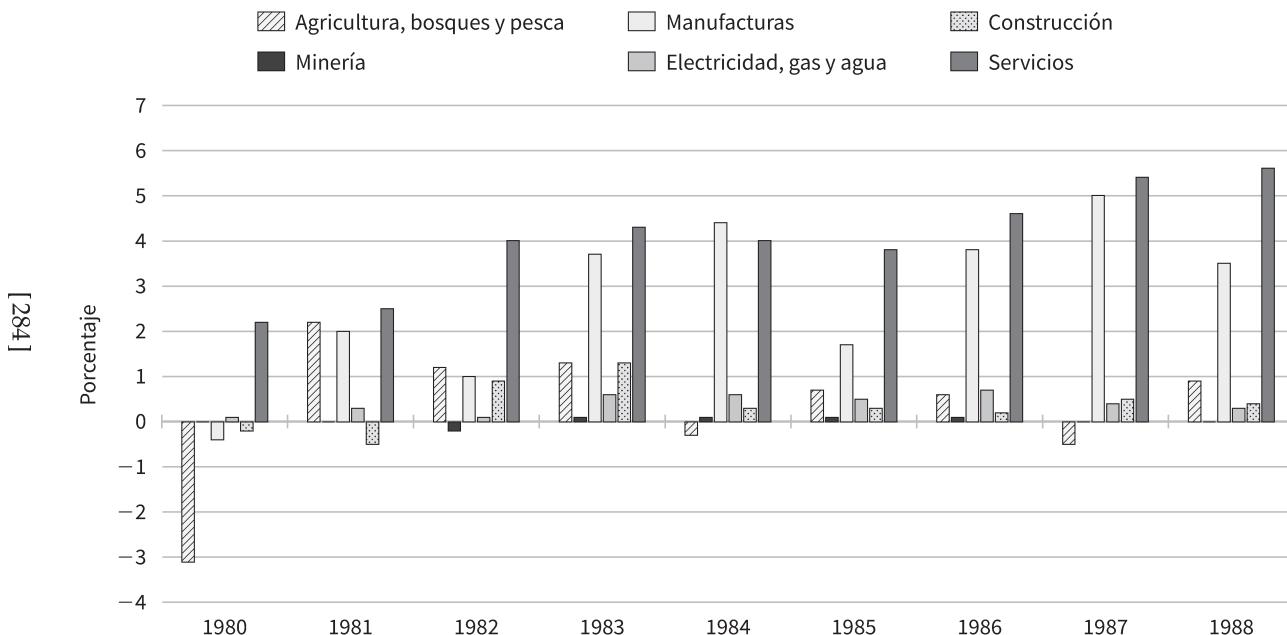
A pesar de que los superávits comerciales se compensaron con la política monetaria contractiva, las entradas de capital que los compensaban presionaron para aumentar los umbrales de tenencia de divisas extranjeras. Así, el Sistema de Control de Divisas Extranjeras perdió su razón de ser, lo cual, junto con la mayor capacidad de las empresas y bancos coreanos de finanziarse directamente en el extranjero, generó presiones para una mayor liberalización en el sector financiero.

El desglose por sectores de las aportaciones al crecimiento durante el régimen de Chun muestra una dinámica similar a la de la década de 1970. Como tendencia general, el sector agropecuario, cuya importancia relativa estaba notoriamente disminuida, contribuyó cada vez menos al crecimiento económico. A pesar de que la mayor participación fue la del sector de servicios, con aportaciones incluso superiores a los 4 puntos porcentuales, el sector manufacturero continuó realizando aportaciones positivas y de similar cuantía (gráfica 10.5).

Como se ha analizado, las incipientes liberalizaciones económicas del régimen de Chun no significaron una ruptura absoluta con las políticas de fomento a las industrias química y pesada, comenzadas por Park durante la década de 1970. Así, sobre todo a partir de 1983, las aportaciones de los subsectores de productos químicos, maquinaria y equipo, equipamiento de transporte y, en especial, equipo eléctrico y electrónico al crecimiento económico coreano fueron enormes. Este último llegó a contribuir en más de 1 punto porcentual al crecimiento del PIB durante el bienio 1986-1987 (cuadro 10.1).

A imitación de la experiencia japonesa de 1964, Park pretendía

GRÁFICA 10.5 Contribución al crecimiento del PIB por sector económico, 1980-1988 (porcentaje)



Fuente: Banco de Corea.

CUADRO 10.1 Contribuciones al crecimiento de subsectores manufactureros, 1980-1988
(porcentaje)

Subsector	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Alimentos, bebidas y tabaco	0.0	-0.1	0.2	0.2	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1
Textiles y cuero	0.3	0.3	-0.2	0.3	0.7	0.3	0.6	0.7	0.0
Madera, papel e impresión	-0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.2	0.2
Productos del petróleo y carbón	0.2	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.3	-0.2	0.2
Productos químicos	0.0	0.0	0.1	0.4	0.5	0.3	0.2	0.7	0.6
Productos de minerales no metálicos	-0.2	-0.1	0.0	0.4	0.3	0.1	0.0	0.2	0.3
Productos de metales básicos	0.1	0.3	0.2	0.3	0.4	0.2	0.4	0.4	0.3
Manufacturas metálicas	0.0	0.2	0.0	0.3	0.2	0.2	0.1	0.0	0.1
Maquinaria y equipo	-0.2	0.2	0.1	0.4	0.2	0.1	0.3	0.5	0.2
Equipo eléctrico y electrónico	-0.3	0.4	0.1	0.7	0.7	0.0	1.2	1.4	0.8
Instrumentos de precisión	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1	0.2	0.0
Equipamiento de transporte	-0.1	0.5	0.3	0.4	0.5	0.2	0.2	0.5	0.5
Otros productos manufacturados	0.0	0.1	0.0	0.1	0.1	0.0	0.2	0.2	0.1
Total manufacturas	-0.4	2.0	1.0	3.7	4.4	1.7	3.8	5.0	3.5

Fuente: Banco de Corea.

también organizar unos Juegos Olímpicos que sirvieran de tarjeta de presentación de la República de Corea ante el mundo. Sin embargo, no fue hasta 1981 que Chun Doo-hwan presentó la candidatura de Seúl, misma que se convirtió en ganadora, y Corea pudo organizar el evento en 1988. La pragmática diplomacia coreana había fomentado los contactos con la Unión Soviética, apartando el tema de la República Popular Democrática de Corea. Ello condujo a que los Juegos Olímpicos de 1988 contaran con la participación de las dos potencias mundiales, EUA y la URSS, que no habían participado, respectivamente, en los juegos de Moscú 1980 y en los de Los Ángeles 1984. A pesar del boicot de países como Cuba, Nicaragua, Etiopía y la propia Corea del Norte en favor de una organización conjunta de los juegos en la península coreana, la participación de los principales países del bloque soviético, así como de las economías capitalistas, brindó a la República de Corea el evento internacional de prestigio que deseaba.

La mejora en la competitividad internacional de los *chaebol*, que buscaban una apertura hacia el mercado extranjero, unida a un entorno político en el que las estrategias de fomento industrial se concebían cercanas a un gobierno militar que se quería sustituir por un gobierno civil, promovieron la liberalización. Además, la industrialización había impulsado el nacimiento de una clase industrial rica, lo que generaba susceptibilidades entre una población que, bajo la estandarización educativa, creía firmemente en la igualdad de oportunidades. Los conflictos históricos de lucha contra la clase *yangban* se trasladaban ahora a la clase empresarial, que imitaba, además, algunos comportamientos clasistas. Estos factores presionarían a favor de la adopción de medidas más democráticas y liberalizadoras.

REINSTAURACIÓN DEMOCRÁTICA Y LIBERALIZACIÓN

La declaración de Chun en 1987 de que el nuevo presidente de Corea sería elegido por el Consejo Nacional para la Unificación y la designación de Roh Tae-woo como candidato del Partido de Justicia Democrática hicieron saltar las alarmas en la población ante

la posibilidad de que el régimen militar pretendiera mantenerse en el poder. Las protestas y manifestaciones, en gran número, difícilmente se podían reprimir esta vez, en vísperas de la celebración de los Juegos Olímpicos, sin que esto tuviera profundas repercusiones negativas en la percepción internacional. Ante tal situación, se realizaron las enmiendas oportunas para facilitar una elección presidencial directa en diciembre de ese mismo año.

La división de la oposición entre Kim Dae-jung, que se presentaba por el Partido para la Paz y la Democracia, Kim Young-sam, por el Partido Democrático para la Reunificación, y Kim Jong-pil, por el Nuevo Partido Democrático Republicano, facilitó que Roh Tae-woo ganara las elecciones con apenas 36.64% de los votos válidos. Sin embargo, su capacidad de control se vio bastante mermada a causa de que el Partido de Justicia Democrática sólo obtuvo 125 de las 299 curules de la Asamblea Nacional.

La apertura política produjo un aumento de la actividad sindical a partir de 1987, que hasta entonces había sido muy reducida y prácticamente controlada por la Federación de Sindicatos Coreanos, una institución afín al régimen. El incremento de la afiliación sindical y las protestas impulsaron el aumento de los salarios. El gobierno de Roh relajó la represión a los trabajadores. Las nuevas regulaciones permitieron a los trabajadores organizarse mínimamente en sindicatos, así como organizar huelgas. Sin embargo, los derechos de unión sindical no eran comparables a los de países avanzados, puesto que se prohibía cualquier relación orgánica o financiera entre los sindicatos y los partidos políticos o la creación de sindicatos intersectoriales (Im, 1999, p. 82).

Con el propósito de continuar con la liberalización bancaria impulsada durante el régimen de Chun, el gobierno de Roh Tae-woo aprobó en diciembre de 1988 la liberalización total de los tipos de interés bancarios y no bancarios. Sin embargo, vale la pena resaltar que, a pesar de que existía una motivación para liberalizar la economía, el gobierno estaba pendiente de los efectos de cada una de las medidas, de manera tal que estaba dispuesto a revocarlas en caso de que los resultados no fueran los previstos. La liberalización de los tipos de interés indujo un crecimiento de los mismos que motivó al gobierno a volver a intervenir. Así, se esperó hasta agosto de 1991 para relanzar el plan de liberalización

del mercado financiero en un proceso que constaba de cuatro fases (Park, 1996, p. 249).

A partir de 1989 el gobierno coreano optó por la privatización de algunas de sus compañías, aunque en algunas de estas privatizaciones mantuvo la mayoría accionaria y, por tanto, el control de la gestión de las empresas. Éste fue el caso, por ejemplo, de la Corporación de Energía Eléctrica Coreana, que vendió 21% de sus acciones en la Bolsa de Corea en 1989; su venta de acciones llegó finalmente a 49%.

Las elecciones de 1992 supusieron un punto de ruptura con respecto al panorama político del pasado. Kim Young-sam fue capaz de facilitar la unión del Partido de Justicia Democrática, del anterior presidente Roh, con el Partido de Unificación Democrática, del propio Kim Young-sam, y el Nuevo Partido Republica Democrática, de Kim Jong-pil. Esta unión tomó el nombre de Partido Liberal Democrático y, por esta vía, Kim Young-sam, que obtendría la candidatura en 1992, logró una coalición suficiente que le facilitaría su acceso a la presidencia (Romero Castilla, 2009, p. 96). Esta unión significaba, en la práctica, un acercamiento entre los liberales moderados y los grupos de apoyo de los presidentes Chun y Roh. El Partido Democrático Liberal ganó las elecciones a la Asamblea Nacional de marzo de 1992, con 116 de los 237 escaños, frente a los 75 del Partido Democrático de Kim Dae-jung, que, sin embargo, no le daban el control de la cámara. Kim Young-sam también ganó las elecciones presidenciales de ese mismo año con 41.96% de los votos, frente a 33.82% de Kim Dae-jung, quedó en tercer lugar el fundador de Hyundai, Chung Ju-yung, con 16.32% de los votos válidos (Lee, 1992). El presidente Kim Young-sam se convertía, así, en el primer presidente civil de Corea, desde hacía más de tres décadas.

La búsqueda de una mayor democratización en Corea y la relación entre la activa política industrial con los períodos más dictatoriales permiten entender que un líder progresista como Kim Young-sam propugnara por el libre mercado. Su elección facilitó la puesta en marcha de las reformas exigidas por el FMI. Además, los altos estándares que había creado el modelo desarrollador coreano parecían justificar una profunda reforma económica, en vista de que el crecimiento económico había sido de 4.7% en 1992 y

de 3.0% en 1993, en el contexto de un mayor número de conflictos sociales (que surgieron a partir de una mayor democratización), un mayor control de la inflación y del déficit de la balanza comercial. Difícilmente en otros países dichos resultados económicos habrían hecho saltar alguna alarma.

El gobierno de Kim Young-sam promovió reformas políticas y económicas, de las que destacaban el Plan de Cien Días para la Nueva Economía y el desmantelamiento de la organización político-militar Hana-Hoe. La gradual promoción de burócratas liberales durante el gobierno de Chun y el de Roh dio como resultado que el Ministerio de Finanzas favoreciera una liberalización radical, mientras que el Ministerio de Comercio e Industria se mostrara más cauto al respecto. La diferencia entre los dos ministerios estaba influenciada por el propio origen académico de los funcionarios. La mayor influencia anglosajona en materia financiera propició que aquellas personas que se especializaron en la materia con estudios en el extranjero volvieran a Corea con una visión más liberal. En este sentido, Corea no se libró del mismo efecto de contagio por vía académica de los planteamientos de investigadores británicos y estadounidenses.

A fin de favorecer a este grupo de burócratas con visión liberal, Kim reorganizó la estructura gubernamental fusionando la JPE y el Ministerio de Finanzas en el nuevo Ministerio de Finanzas y Economía (MFE) en 1994. A pesar de que esta concentración significaba la creación de un superministerio con una gran atribución de funciones, la menor intervención estratégica en la industria mediante la creación de rentas implicaba que el poder del recientemente creado MFE fuera menor al que durante las décadas de 1960 y 1970 tuvieron, en conjunto, la JPE y el Ministerio de Finanzas. Algunas de las funciones del MFE fueron transferidas a otros ministerios después de la crisis de 1997 y, en 2008, se fusionó con el Ministerio de Planificación y Presupuesto en el Ministerio de Estrategia y Finanzas.

Con el plan se buscaba establecer cambios en las provisiones de gasto público para dirigir éste a nuevas áreas que pudieran fomentar el crecimiento económico, una fiscalidad más distributiva, mayor liberalización financiera y una menor intervención gubernamental. En términos generales, se pretendía que la política

económica se volviera más horizontal, sin una selección tan discrecional de los sectores industriales favorecidos, al menos en teoría.

Se promovió la reducción de los tipos de interés y una expansión monetaria dirigida a incrementar la inversión. La extensión de las capacidades prestatarias a los bancos comerciales buscaba aumentar la relación de cobertura en la realización de inversiones de 80% a 90% para las grandes empresas y hasta de 100% para las pequeñas. Esta medida, que reducía los requerimientos sobre fondos de las empresas al efectuar la inversión, podía aumentar los incentivos de riesgo moral. Las empresas podían incurrir en inversiones más riesgosas: en caso de resultar infructuosas, no estarían arriesgando el capital propio; en caso de éxito, tendrían notables beneficios.

En materia fiscal, el plan para la nueva economía extendía las deducciones fiscales a las inversiones, se facilitó el acceso de las pymes a los incentivos a las exportaciones y se impulsó la demanda agregada mediante el gasto público. Como parte del apoyo a la I+D realizada por las pymes, se creó el Centro de Apoyo Tecnológico para Pequeñas y Medianas Empresas. Se priorizó, además, a las pymes en las compras públicas, lo que significaba un cambio con respecto a la tradicional política de apoyo a los *chaebol*. En realidad, este cambio en la política pública no significaba, propiamente, una priorización en el apoyo a las pymes, sino una menor discriminación en el enfoque de las políticas industriales del gobierno coreano.

En julio de 1993 se aprobó el Séptimo Plan Quinquenal, que establecía como objetivo la creación de una nueva economía con una mayor orientación al mercado. El programa contenía aspectos como la liberalización de los tipos de interés, el comercio de divisas y el mercado de capitales, y tenía entre sus objetivos facilitar la entrada del país a la OCDE. No obstante, dicha orientación no implicaba el vaciamiento de funciones del Estado en la búsqueda de una mayor competitividad para la industria coreana. En el plan se establecía la necesidad de instaurar un sistema de capacitación que respondiera a las necesidades del tejido industrial coreano y de sus potenciales desarrollos. Se planteaba también la creación de nuevas tecnologías y el fomento de las capacidades computacionales, tanto humanas como técnicas. En términos generales, se aludía

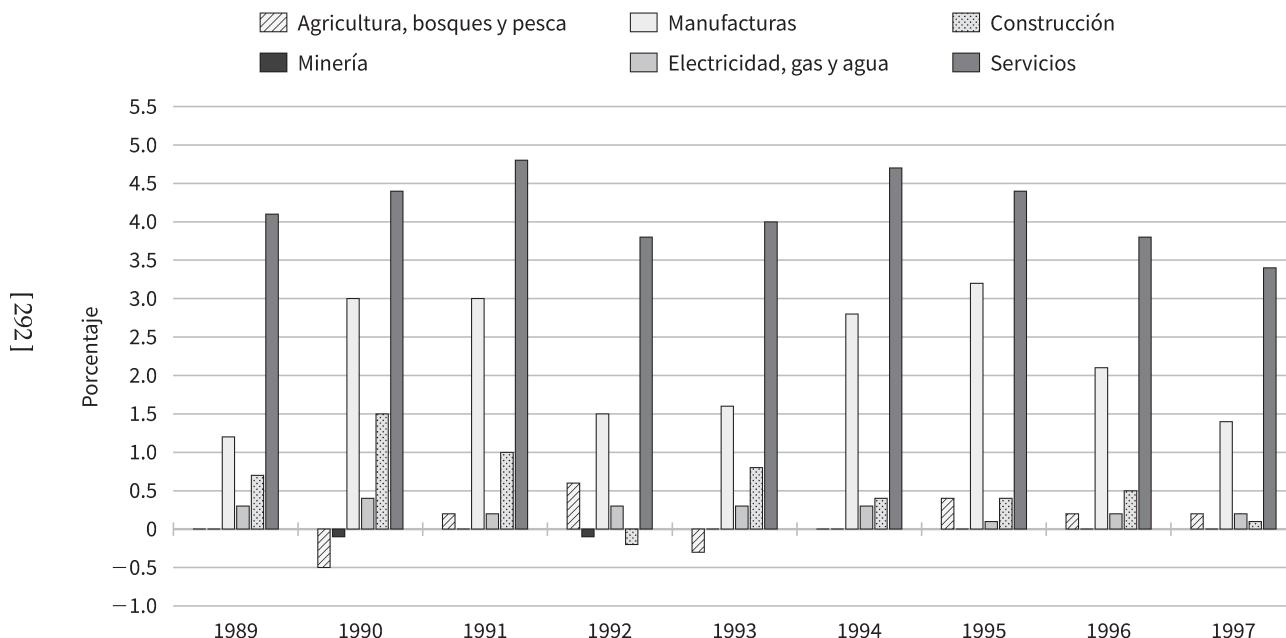
también a la política social y a la infraestructura como asuntos de la política pública que afectan a la competitividad industrial. Por último, se incidía en la eficiencia de la estructura industrial, lo que reflejaba la preocupación gubernamental por los encadenamientos productivos de las industrias.

A pesar de que el gobierno de Kim tuvo algún éxito en el fortalecimiento democrático de Corea y en la ruptura con los anteriores regímenes dictatoriales, el completo desmantelamiento de las redes clientelares y la reducción de la corrupción, consecuencias indeseadas del intervencionismo coreano, requerirían un tiempo más prolongado. No obstante, es preciso destacar que durante el verano de 1995 se comenzó un proceso judicial contra los ex-presidentes Chun y Roh, acusados y finalmente condenados por una trama de corrupción que los relacionaba con los dirigentes de los principales *chaebol*. Por ejemplo, el expresidente Roh fue encontrado culpable de haber recolectado ilegalmente 650 millones de dólares. En lo que se podía ya considerar una tradición de condenas y posteriores liberaciones, los expresidentes Chun y Roh fueron finalmente perdonados de sus respectivas condenas a muerte y a cadena perpetua.

Durante los primeros años de la restauración democrática, el sector de servicios fue el principal contribuyente al crecimiento coreano, con aportaciones que explicaban cerca de 4 puntos del crecimiento del PIB. A pesar de que durante este periodo liberalizador la contribución manufacturera disminuyó notoriamente en comparación con las que se presentaron durante los regímenes de Park y Chun, se situó varias veces cerca de los 3 puntos porcentuales (1990-1991 y 1994-1995) y fue positiva y consistente durante todo el periodo con más de 1 punto porcentual. Esto no sólo indica la fortaleza del tejido industrial construido, sino una continua dinámica de crecimiento en el mismo (gráfica 10.6).

Si bien es cierto que en un contexto de disminución de políticas industriales activas la aportación del sector manufacturero al crecimiento del PIB se redujo, ello no significó que los sectores industriales apoyados dependieran de subvenciones indefinidas en el tiempo para su supervivencia. Por lo contrario, el impulso, temporalmente limitado, a la industria pesada y química permitió el fortalecimiento de una industria que, incluso ante la retirada (gradual

GRÁFICA 10.6 Contribución al crecimiento del PIB por sector económico, 1989-1997 (porcentaje)



Fuente: Banco de Corea.

y parcial) de las políticas de apoyo, contribuyó notablemente al crecimiento económico. Los subsectores manufactureros de alimentos, bebidas y tabaco o textiles y cuero, que anteriormente habían supuesto una base importante del tejido industrial coreano, no hicieron grandes aportaciones, o las hicieron negativamente, al crecimiento del PIB. Por lo contrario, los sectores impulsados como la industria química, la maquinaria, el equipo eléctrico y electrónico y el equipamiento de transporte siguieron creciendo y aportando al crecimiento económico coreano. Corea había construido nuevas ventajas comparativas, que resultaban impensables unas décadas antes (cuadro 10.2).

La democratización mantuvo la tendencia de mayor igualdad en la distribución del ingreso. El índice de Gini se redujo de 0.34 en 1985 a 0.30 en 1996. Sin embargo, esta disminución de la desigualdad no afectó a todos los tramos por igual. El cambio del quintil más pobre, si bien mejoró su participación de un ingreso creciente, fue ínfimo: de 7% en 1985 a 7.7% en 1996. Las mejoras fueron superiores para las clases medias. El segundo quintil con menor ingreso pasó de 12% a 13.5% en ese mismo periodo; el quintil mediano, de 16.3% a 17.8%, y el segundo quintil con mayor ingreso aumentó su participación de 22.0% a 23.1%. El quintil superior fue el perdedor relativo durante este periodo: redujo su participación en el ingreso de 42.7% en 1985 a 38% en 1996 (gráfica 10.7). Sin embargo, es preciso puntualizar que su menor participación no significó una reducción de su ingreso en términos absolutos, gracias al crecimiento económico del que disfrutó el país en su conjunto.

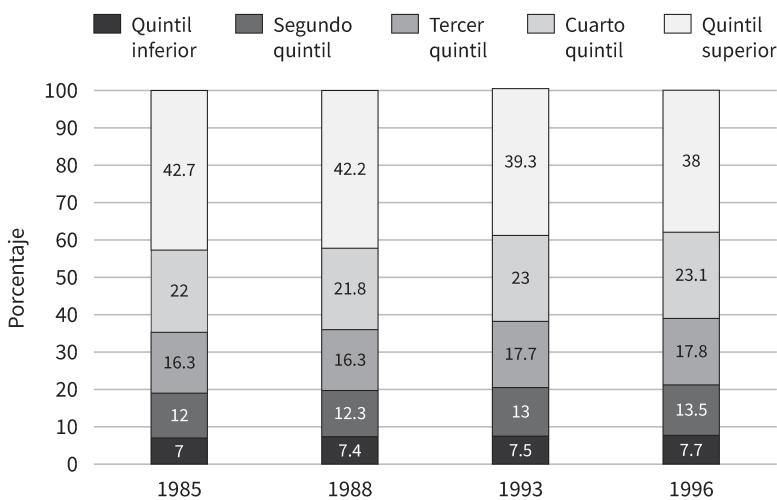
De manera gradual, de 1991 a 1997, se liberalizaron los tipos de interés. En 1994 se permitió a los bancos incrementar su capital, crear sucursales y repartir dividendos; en 1995 se les permitió vender directamente bonos públicos, y a las compañías de seguros, realizar operaciones con divisas. En 1996 se retiraron los límites temporales máximos para los préstamos y los depósitos bancarios.

El relajamiento del control motivó que la deuda externa aumentara considerablemente, de 44 000 millones de dólares en 1993 a 120 000 millones en septiembre de 1997. Sin embargo, a pesar de la deuda creciente, ésta no era muy grande en términos absolutos, ya que su relación con respecto al PNB era aproximadamente de 25% —en México ésta alcanzaba 70%—. El problema de la deuda

CUADRO 10.2 Contribuciones al crecimiento de subsectores manufactureros, 1989-1997
(porcentaje)

Subsector	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Alimentos, bebidas y tabaco	0.0	0.0	0.2	0.0	0.1	0.1	0.0	0.1	0.0
Textiles y cuero	-0.2	0.1	-0.1	-0.1	-0.3	0.0	-0.1	0.0	0.0
Madera, papel e impresión	0.2	-0.1	0.1	0.1	0.0	0.2	0.1	0.0	0.1
Productos del petróleo y carbón	-0.1	-0.3	1.1	0.1	0.2	-0.3	0.0	0.1	0.4
Productos químicos	0.2	0.7	0.1	0.5	0.2	0.7	0.4	0.2	0.2
Productos de minerales no metálicos	0.2	0.5	0.2	0.2	0.0	0.1	-0.1	0.1	0.0
Productos de metales básicos	0.3	0.3	0.2	0.2	0.1	0.1	0.3	0.0	0.0
Manufacturas metálicas	0.2	0.2	0.2	-0.2	0.3	0.2	0.2	0.2	0.1
Maquinaria y equipo	0.2	0.3	0.4	0.0	0.2	0.4	0.6	0.3	0.0
Equipo eléctrico y electrónico	0.0	0.6	0.2	0.2	0.4	0.7	1.2	0.5	0.2
Instrumentos de precisión	0.0	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0
Equipamiento de transporte	0.1	0.7	0.5	0.5	0.4	0.6	0.5	0.5	0.2
Otros productos manufacturados	0.0	0.0	0.0	-0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Total manufacturas	1.2	3.0	3.0	1.5	1.6	2.8	3.2	2.1	1.4

Fuente: Banco de Corea.

GRÁFICA 10.7 Distribución de ingreso por quintiles, 1985-1996
(porcentaje)

Fuente: Lee (2002).

coreana era, sin embargo, su estructura, por la considerable participación de la deuda de corto plazo: 58.3% de la deuda externa coreana era de corto plazo en 1996 (Chang, Park y Yoo, 1998, p. 738). La propia regulación facilitaba este tipo de deuda. Mientras que la contratación de préstamos de largo plazo requería la aprobación del MFE, los de corto plazo no la requerían. Además, la incertidumbre de una liberalización financiera cada vez más intensa desincentivaba a los bancos a contratar préstamos de largo plazo, en términos generales menos riesgosos, pero que a la luz de potenciales cambios regulatorios podían condicionar las decisiones financieras con respecto a un futuro que se vislumbraba más ventajoso. Si bien este factor ha de tenerse en cuenta, no debe olvidarse que el crecimiento de la deuda a corto plazo, como se mencionó en la segunda parte, fue un fenómeno mundial. Aun cuando es cierto que en el caso coreano dicho fenómeno fue más intensivo, su causa no sólo tiene origen interno.

LA CRISIS DE 1997

La crisis coreana de 1997 se explica por factores nacionales e internacionales. En el ámbito internacional es innegable el contagio de la crisis financiera asiática, cuyo punto de referencia es la devaluación del baht tailandés el 2 de julio de 1997 y las sucesivas adopciones de tipos de cambio flotantes para el peso filipino y el ringgit malayo. La posterior devaluación del dólar taiwanés en octubre y la caída del índice bursátil de Hong Kong marcaron los pasos de una crisis de confianza que se extendía regionalmente por toda Asia. En noviembre de 1997, la estrepitosa caída de la Bolsa en Corea se conjugó con las preocupaciones internacionales por la capacidad coreana de responder a las obligaciones contraídas en sus bonos (Kaminsky y Schmukler, 1999, pp. 543-544).

El ataque especulativo derivado del contagio de la crisis asiática se encontró con algunas debilidades propias de la economía coreana. Por una parte, el gran peso de la deuda a corto plazo, como instrumento de financiación de las empresas coreanas, reducía su margen de respuesta ante una crisis financiera. Por otra parte, la dinámica de los precios internacionales afectó a las exportaciones coreanas. La disminución del precio de los chips DRAM de 64 MB, que llegaron a suponer 17.7% de las exportaciones coreanas en 1995, afectó negativamente la balanza comercial de este país. El precio de esos chips cayó casi 90% y los precios unitarios de las exportaciones fueron de 86.6% en 1996 y de 72.8% en 1997, respectivamente, de lo que habían sido en 1995. Este factor externo, derivado de la rápida maduración tecnológica en un producto en el que Corea se había especializado intensivamente, promovió que el déficit comercial sobrepasara 23 000 millones de dólares en 1996, a pesar de que en 1993 el país había disfrutado de un superávit (Shin y Chang, 2003, p. 36). Adicionalmente, algunos *chaebol* habían mostrado síntomas preocupantes. En enero de 1997 el Grupo Hanbo, que estaba entre los 20 *chaebol* más importantes, se declaró en bancarrota, mientras que en julio de ese mismo año se señaló al Grupo Kia para un proceso de quiebra.

En la mitad de la crisis financiera, Kim Dae-jung, al frente del partido liberal Congreso Nacional para la Nueva Política, ganó las elecciones presidenciales, con 40.27% de los votos válidos, frente

al conservador Lee Hoi-chang, del Gran Partido Nacional, que obtuvo 38.75% y Lee In-je, al frente del Nuevo Partido Popular, con 19.21%. Así, los dos Kims que, enfrentados, habían facilitado el gobierno del conservador Roh, presidieron el gobierno surcoreano durante periodos consecutivos.

El FMI impuso, como contrapartida del paquete de rescate, que alcanzaba 57 000 millones de dólares, la profundización de las reformas estructurales, una mayor apertura hacia el mercado y una política macroeconómica estable. En este sentido, el organismo internacional no se mostró especialmente original en el caso de Corea, como ya se vio antes en el caso de México y el de otros países. El recetario se aplicaba desde el convencimiento de que la lógica económica respondía a un solo patrón, casi independiente del país en que se aplicara. Con respecto a la política monetaria, se obligó a una subida de los tipos de interés, con el objeto de volver a atraer fondos al país, además de la provisión de una garantía gubernamental. La subida fue meteórica, llegando a niveles superiores a 30% en marzo de 1998, desde niveles de 12% en diciembre de 1997. Esta medida perjudicó especialmente a los prestatarios coreanos. Además, se promovió una política monetaria restrictiva y la adopción de un tipo de cambio flexible, a fin de evitar más ataques especulativos y el establecimiento de tipos de cambio ajenos al valor de mercado. Además, en materia financiera se debería otorgar mayor independencia al Banco de Corea y se habría de realizar una supervisión más estricta del sistema financiero.

El sector financiero tendría que ser restructurado de manera transparente, recapitalizando las instituciones viables y cerrando las que no lo fueran. Con el objetivo de obtener los recursos necesarios para la restructuración financiera coreana, se promovió un ajuste fiscal que implicaba un aumento generalizado de impuestos y una reducción de las deducciones.

Además de los objetivos anteriores, más estrechamente relacionados con atacar a corto plazo algunos de los efectos más notorios de la crisis, el FMI exigió medidas de liberalización económica para reducir la intervención gubernamental. En materia de política comercial, el FMI requirió la eliminación de los subsidios a la exportación y la desaparición del sistema de licencias para la importación. Corea también se comprometió a ampliar los límites

a la propiedad extranjera en diferentes sectores, así como a eliminar las restricciones de operación de empresas extranjeras en los mercados financieros coreanos. Llama la atención que esta liberalización también promoviera la eliminación de las restricciones de financiamiento a través de empresas extranjeras, dado el particular protagonismo del endeudamiento coreano en la crisis.

Con el objetivo de reducir el endeudamiento de los *chaebol*, se impidió que se dieran garantías cruzadas como aval de sus préstamos y se impulsó la capitalización de sus deudas mediante ampliaciones de capital y concentración de sus negocios clave. Para evitar situaciones de riesgo moral, se fomentaron regulaciones a favor de los accionistas minoritarios. En ausencia de ellas, los gerentes con una propiedad mínima de la empresa tenían incentivos para aumentar el tamaño de la misma, aun a costa de una peor rentabilidad, dado que podían obtener mayores beneficios mediante la gestión de una empresa más grande y con mayor flujo de caja que de los dividendos de las acciones que controlaban. Para evitarlo, se impulsaron las juntas de directores y los comités de auditoría, se facilitó a los accionistas minoritarios que ejercieran sus derechos en los tribunales y se obligó a las empresas de mayor tamaño a que incluyeran directores externos.

La reforma de los *chaebol* presentada en enero de 1998 constaba de cinco puntos: 1) la mejora de la transparencia en la gestión de las grandes empresas, 2) la eliminación de las garantías intra-grupo, 3) la mejora de la estructura del capital de las empresas, 4) el impulso para que los *chaebol* se enfocaran en sus competencias principales, y 5) la mejora del control de los accionistas sobre la administración. En esta misma línea, en agosto de 1999 se añadieron otros tres principios: *a*) la prohibición de que el capital industrial tuviera control del sector financiero, *b*) la eliminación de inversiones circulares entre las afiliadas de los grupos industriales, y *c*) la disminución del control familiar de dichos grupos, en favor de un accionariado más diversificado (Kim, 2004, pp. 8-9).

Durante los primeros meses de 1998 se promovieron acuerdos entre el sector bancario y los *chaebol* sobre un plan de mejora de la estructura de capital. Se clasificó a las empresas en tres categorías: normales, viables y no viables. Las últimas serían automáticamente liquidadas. Entre las empresas viables, se diferenciaría aquellas

que pertenecían a los cinco grupos más importantes, a quienes se permitió una restructuración propia, y las del resto, cuya reforma sería estrechamente vigilada por los bancos prestatarios. En la aplicación de este sistema, en junio de 1998 se liquidaron cincuenta y cinco empresas.

Se promocionaron los acuerdos de fusiones e intercambios accionariales entre los cinco *chaebol* más importantes, como la venta de Motores Samsung a Renault; la venta de Motores Daewoo a GM; la adquisición de Semiconductores LG por parte de Electrónicos Hyundai; la adquisición del negocio de refinación petrolera de Energía Hanwha por parte de Hyundai Oilbank; la venta de activos de industrias pesadas de Hyundai y Samsung a Industrias Pesadas de Corea; la fusión de las ramas ferrocarrileras de Hyundai, Daewoo y Hanjin en la Compañía de Vehículos Ferroviarios de Corea, o la fusión de las divisiones aeroespaciales de Hyundai, Samsung y Daewoo en Industrias Aeroespaciales de Corea. Una de las consecuencias de estas fusiones y adquisiciones fue la reducción del número medio de negocios de los cinco principales *chaebol* de 30.0 en 1997 a 23.2 en abril de 2001, y la reducción de su número de filiales, de 804 en abril de 1998 a 624 en abril de 2001 (Shin y Chang, 2003, pp. 89-91).

Las medidas de reforma llegaron a afectar las leyes laborales; en particular es reseñable la enmienda realizada a la Ley de Estándares Laborales, mediante la cual se facilitaba el despido por razones gerenciales. Este cambio implicaba un gran paso en la flexibilización del mercado laboral coreano. Si bien permitía una restructuración de las empresas en favor de un uso más eficiente de la mano de obra, significaba una ruptura con el principio de estabilidad laboral a cambio de lealtad en las grandes empresas (Jun, 2002, pp. 87-88).

La crisis de 1997 no sólo impulsó la mayor apertura hacia la IED por exigencia del FMI. Ante las dificultades para acceder a fuentes de crédito, y a causa de la incapacidad financiera gubernamental, el atractivo de la IED creció hasta superar los históricos temores de pérdida de soberanía, tan enraizados en la población coreana desde el colonialismo japonés. Así, se sucedieron las medidas liberalizadoras para con la IED, una tras otra, eliminando las restricciones a dichos flujos inversores en cuanto fuera oportuno

para atraerlos en la cantidad necesaria. De esta manera, a finales de 1997 se elevó el límite superior a las inversiones extranjeras hasta 50%, y nuevamente fue elevado en abril de 1998, para alcanzar 100% apenas un mes después. En noviembre de 1998, del total de sectores que estaban sujetos a restricciones (un total de 1 148 sectores) la lista se redujo a 13 sectores prohibidos y 18 parcialmente restringidos. Además, se permitieron las repatriaciones de capital y se crearon incentivos fiscales (López, 2009, pp. 197-198).

La participación accionarial extranjera pasó de estar presente en 5 100 empresas en 1998 a 11 000 en octubre de 2001. La participación extranjera llegó a ser mayoritaria en empresas de referencia como Electrónicos Samsung y Posco (Kim, 2002, p. 18). A pesar de que el incremento de la IED mejoró la relación entre deuda y activos de las empresas, es difícil afirmar que la IED fuera la causante de la mejora económica, en términos de la recuperación del crecimiento, pues no fue hasta que la economía coreana dio signos de recuperación que la IED volvió a fluir hacia el país.

El caso de Daewoo presentó un reto enorme para el gobierno coreano. Kim Woo-choong, fundador y presidente del grupo, se resistía a aplicar las medidas dictadas por el gobierno coreano. Sin embargo, dejar que todo el grupo cerrara implicaba la pérdida de trabajo de 150 000 personas sólo en Corea, a lo que había que añadir el cierre de más de un centenar de subsidiarias en 65 países. Ante esta perspectiva, el gobierno coreano optó por salvar una parte del grupo y promover fusiones que salvaran a algunas subsidiarias. Aquellas subsidiarias que no tuvieran futuro por ninguna de las dos vías anteriores serían cerradas (López, 2009, p. 205).

La caída del grupo Daewoo significó una señal del gobierno coreano sobre su compromiso para la restructuración de los *chaebol*. Kim Woo-choong no sólo controlaba este gran grupo industrial, sino que en 1998 alcanzó la presidencia de la Federación de Industrias Coreanas. En junio de 2005 fue arrestado y llevado a Corea donde lo juzgaron y condenaron a la devolución de 21 billones de wons de su fortuna, además del pago de una multa de 10 millones de wons. A pesar de ser condenado a 10 años de prisión, a finales de 2007 fue amnistiado por el presidente Roh Moo-hyun.

Las reformas impuestas por el FMI facilitaron que se retomara en Corea el tema del uso de nombres ficticios en las transacciones

financieras. A partir de la Ley sobre Nombres Reales en Transacciones Financieras y Garantía de Secreto, del 31 de diciembre de 1997, se obligó a las instituciones financieras a que sus clientes usaran sus nombres reales en la realización de transacciones financieras, si bien no era necesario verificar dicha identidad en caso de transacciones menores. Con respecto a la disponibilidad de los datos bancarios, se reguló también el secreto bancario, con la introducción de excepciones indispensables, como las órdenes judiciales y la información necesaria para las agencias recaudadoras de impuestos, así como otras agencias reguladoras bancarias.

El aumento de los tipos de interés inducido por el FMI a partir de 1997 produjo un deterioro de la cartera vencida de 13% en diciembre de 1997 hasta 22% en junio del año siguiente. El aumento del sobrendeudamiento, unido a la mayor exigencia de requerimientos para el crédito, y la de mejora de la cartera de los bancos, redujo notoriamente el crédito. Los grandes *chaebol* no fueron tan perjudicados por esta contracción del crédito, en la medida en que controlaban instituciones financieras, además del mayor acceso a recursos propios. Esta medida perjudicó en particular, de manera más intensa, a las pymes (Marchini, 2009, pp. 143).

En abril de 1998 se creó la Comisión de Supervisión Financiera (CSF) para supervisar las reformas del sector financiero y las de las instituciones en problemas. La comisión integró funciones de supervisión financiera del MFE y del Banco de Corea. Ésta sería reformada en febrero de 2008 y reconvertida en la Comisión de Servicios Financieros, cuyo ámbito de acción sería la revisión de la regulación financiera y la supervisión de las actividades de las instituciones financieras.

El Estado coreano participó activamente en la reforma del sector financiero. La Unidad de Restructuración Financiera, a cargo de la CSF, dirigió el proceso de restructuración del sistema financiero y su saneamiento. Para ello, se coordinaron las acciones de la Corporación Coreana de Seguro de Depósitos, mediante la cual se aseguraron los depósitos en instituciones financieras en quiebra, y de la Corporación Coreana de Gestión de Activos, que adquiría y administraba los activos de mala calidad de las instituciones quebradas. El esfuerzo en recursos públicos para el rescate del sistema financiero fue notable, puesto que para 2003 alcanzaba

161 billones de wons, de los cuales 55% se dirigió a la banca comercial, 14% a los bancos mercantiles, 13% a las aseguradoras y 10% a las casas de títulos y de fideicomisos (Marchini, 2009, p. 146).

La reducción en el número total de instituciones financieras fue superior a 35%. A pesar de que el número absoluto se redujo de manera más notoria en el sector financiero no bancario, la reducción relativa en el número de bancos comerciales fue no sólo comparable, sino superior al del sector no bancario, puesto que, al pasar de 33 a 19 bancos comerciales, la disminución fue superior a 40%. En términos relativos, fueron notorias las quiebras de los bancos mercantiles, que afectaron a 73% de los existentes en 1997; ello, unido a las 7 fusiones que se produjeron, redujeron el total de bancos mercantiles de 30 a sólo 2 para finales de 2003. También quebró 44% de las instituciones de ahorro y de las arrendadoras, a pesar del menor número de las segundas. Las 482 quiebras y 107 fusiones de uniones de crédito, si bien representan en términos relativos porcentajes inferiores, redujeron notoriamente el número de este tipo de instituciones financieras de 1 666 a 1 086 (cuadro 10.3).

El índice de Herfindahl-Hirschman es la suma de los cuadrados de las participaciones en el mercado de cada una de las empresas. Así, su valor máximo, de monopolio perfecto, es de 10 000; esto es, tal monopolio controla 100% del mercado, y 100^2 es 10 000. Se considera que a partir de 1 000 es reflejo de un mercado moderadamente concentrado, mientras que valores superiores a 1 800 son propios de mercados altamente concentrados. La restructuración del sector financiero derivó en una mayor concentración del mismo, superior a la de países como EUA o Japón, si bien de manera sectorial no ha alcanzado niveles tan elevados. El resultado es más preocupante si se hace referencia a subsectores específicos, como el de aseguradoras de vida, en el que la concentración es muy alta, o el bancario, que pasó de una baja concentración a una concentración moderada en apenas un lustro (cuadro 10.4).

Con la finalidad de que los *chaebol* se reorganizaran, se enmendó la Ley de Regulación de Monopolios y Comercio Justo para permitir carteles, siempre con algunas limitaciones. Las limitaciones más importantes se centraban en la separación de actividades industriales y financieras. Esto era particularmente importante

CUADRO 10.3
Cambios en el número de instituciones financieras,
1997-2003

	Número en 1997	Cambios entre 1997 y 2003			Número a finales de 2003
		Quiebras	Fusiones	Nuevas creaciones	
Bancos comerciales	33	5	10	1	19
Sector no bancario	2 068	641	153	70	1 344
Bancos mercantiles	30	22	7	1	2
Casas de títulos	36	7	3	18	44
Fideicomisos de inversión	30	6	1	9	32
Aseguradoras	50	11	6	17	50
Uniones de crédito	1 666	482	107	9	1 086
Instituciones de ahorro	231	102	27	12	114
Arrendadoras	25	11	2	4	16
Total	2 101	646	163	71	1 363

Fuente: OCDE (2004).

CUADRO 10.4
Concentración en el sector financiero
(índice de Herfindahl-Hirschman)

	Corea				EUA	Japón
	1997	2000	2002	2003 (sept.)	2000	2000
Bancos	569	822	1 185	1 291	287	700
Aseguradoras de vida	2 393	2 696	2 694	2 642	364	1 116
Casas de títulos / Fideicomisos de inversión	1 267	689	637	556	640	2 065
Sector financiero	405	535	744	800	400	335

Fuente: OCDE (2004).

para evitar que el ahorro depositado en determinados bancos o sucursales financieras no se diversificara, lo que podría poner en riesgo el sistema financiero.

La falta de planificación con respecto a las inversiones productivas impulsó algunas decisiones que a la postre resultaron equivocadas, como la de confinar a Samsung a la industria automotriz y a Hanbo a la acerera. Samsung, en 1994, creó Samsung Motors y empezó a comercializar vehículos en 1998. Sin embargo, el golpe de la crisis la obligó a vender gran parte de la compañía a Renault, para crear Renault Samsung Motors. Su incursión en la gama de vehículos comerciales terminó en la bancarrota. La creación de una compañía acerera por parte de Hanbo también terminó en bancarrota y fue absorbida por Hyundai Steel.

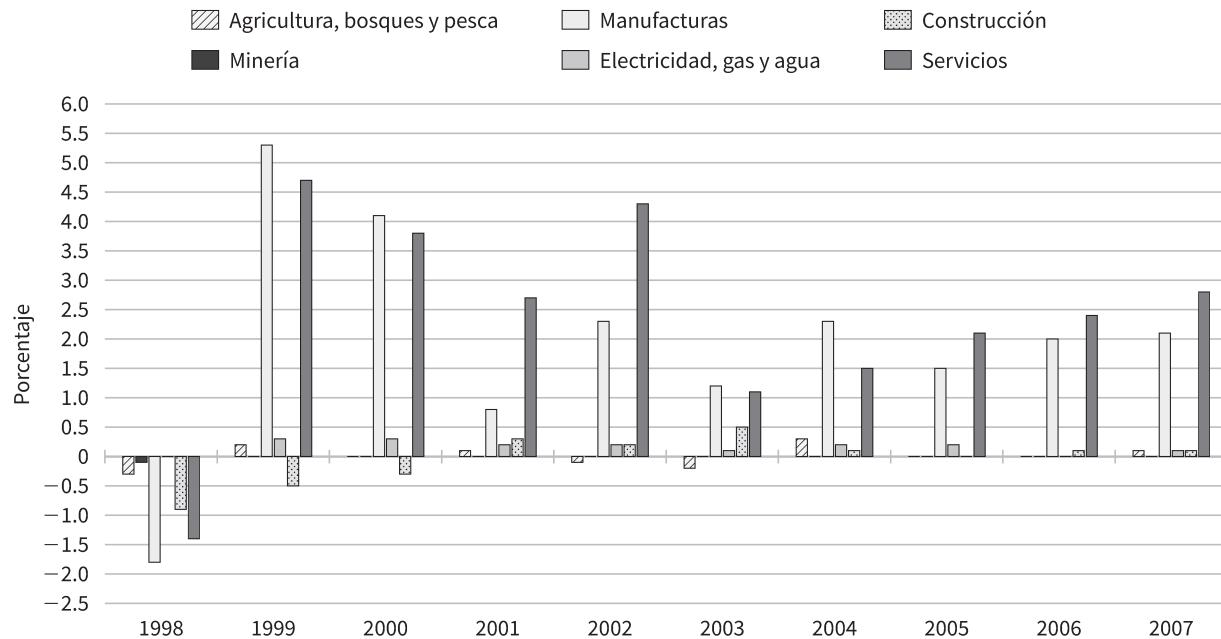
La mejora del ingreso de la población coreana permitió, sobre todo a partir de la crisis de 1997, el fomento de una economía con mayor peso en el consumo —tradicionalmente reprimido— que en las exportaciones. Ello, unido al desarrollo de un sistema financiero moderno, propició el crecimiento del consumo con base en el crédito. El crecimiento de las compras a crédito fue súbito. Mientras que en 1999 apenas 16% de las compras se pagaba con tarjeta de crédito, dicho porcentaje aumentó a 56% en poco más de tres años. Este crecimiento explosivo llegó a sus límites en el año 2003, cuando la deuda media de los hogares coreanos había alcanzado 25 000 dólares, y se tradujo en una contracción del consumo (León, 2009, p. 133).

Después de la dura corrección de 1998, la mayoría de los sectores económicos se recuperaron rápidamente a partir de 1999, con la excepción del de la construcción, que no remontó sino hasta 2001. A estas alturas, Corea ya presentaba rasgos de una economía desarrollada, por lo que las tasas de crecimiento económico y, en consecuencia, las aportaciones sectoriales no eran tan altas como lo habían sido en décadas anteriores. Sin embargo, el país continuaría manteniendo el protagonismo del sector manufacturero y del de servicios (gráfica 10.8).

Desde la crisis de 1997 y las arduas medidas de 1998, Corea ha profundizado en su especialización. Además de las aportaciones al crecimiento del PIB, más contenidas, que se dieron por parte de la industria química, la de manufacturas metálicas y la de

GRÁFICA 10.8 Contribución al crecimiento del PIB por sector económico, 1998-2007 (porcentaje)

[305]



Fuente: Banco de Corea.

maquinaria y equipo, dos subsectores manufactureros marcaron una diferencia en su contribución al crecimiento: el de equipamiento de transporte y, fundamentalmente, el de equipo eléctrico y electrónico (cuadro 10.5).

A finales del año 2000 se dio un punto de inflexión en las reformas posteriores a la crisis de 1997. Después de que en noviembre de ese año se anunciara una lista de 52 empresas para su cierre, en diciembre se eliminó el Comité de Coordinación de Restructuración Corporativa. En esa misma línea, en 2001 se eliminó el techo a las inversiones accionariales de los *chaebol*. Con este giro, que volvía a promover políticas en favor de los intereses de los grandes conglomerados, la restructuración derivada de la crisis de 1997 se daba oficialmente por finalizada.

HACIA LA COREA CONTEMPORÁNEA

En las elecciones presidenciales de 2002, el progresista Roh Moo-hyun obtuvo una ajustada e inesperada victoria al frente del Partido Democrático del Milenio con 48.91% de los votos válidos, frente al conservador Lee Hoi-chang, cabeza del Gran Partido Nacional, que obtuvo 46.59%. La candidatura de Roh mostraba un perfil más cercano al progresismo ideológico que calaba entre la población más joven y educada en cuestiones como la oposición a la influencia de EUA y los desmanes de los soldados de ese país, así como a las exigencias político-económicas de los *chaebol*.

Las graduales reformas liberalizadoras, reforzadas a partir de la década de 1990, redujeron la capacidad estatal de intervención económica, lo cual no ha significado que el gobierno coreano rechace plenamente su papel de planificador de la economía. Por ejemplo, el gobierno de Roh planteó en 2003 la necesidad de impulsar sectores que permitieran un alto crecimiento en función de un alto potencial de crecimiento tecnológico, como la biotecnología, la protección al medio ambiente, las tecnologías de la información y la comunicación o las nuevas tecnologías digitales (León, 2009, p. 131). La selección de los sectores con mejor potencial de crecimiento no puede realizarse, en ningún caso, de manera independiente al propio desarrollo industrial del país, a las capacidades

CUADRO 10.5 Contribuciones al crecimiento de subsectores manufactureros, 1998-2007
(porcentaje)

Subsector	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Alimentos, bebidas y tabaco	-0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Textiles y cuero	-0.3	0.5	0.1	0.0	0.1	-0.2	-0.1	0.1	0.1	0.0
Madera, papel e impresión	-0.1	0.2	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Productos del petróleo y carbón	-0.1	-0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0
Productos químicos	0.0	0.4	0.4	0.3	0.2	0.0	0.0	0.3	0.2	0.2
Productos de minerales no metálicos	-0.3	0.2	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
Productos de metales básicos	-0.2	0.2	0.1	0.1	0.2	0.0	0.1	0.1	-0.1	0.1
Manufacturas metálicas	-0.2	0.1	0.2	0.0	0.1	0.1	0.2	0.2	0.0	0.1
Maquinaria y equipo	-0.7	0.5	0.4	0.0	0.2	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2
Equipo eléctrico y electrónico	1.1	2.0	2.0	0.4	1.0	0.8	1.4	0.4	0.8	0.9
Instrumentos de precisión	-0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.2	0.2
Equipamiento de transporte	-0.9	1.1	0.5	0.1	0.1	0.2	0.3	0.2	0.5	0.4
Otros productos manufacturados	-0.1	0.1	0.1	-0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Total manufacturas	-1.8	5.3	4.1	0.8	2.3	1.2	2.3	1.5	2.0	2.1

Fuente: Banco de Corea.

existentes y a las necesidades regionales. Por ello, a pesar del atractivo actual de la selección sectorial realizada por el ejecutivo de Roh, se ha de entender que la misma podría no ser factible para cualquier país. Efectivamente, la propia liberalización financiera que ha permitido a Corea acceder a nuevos instrumentos de financiación, y que los propios grupos industriales habían exigido, no facilitaría, en la actualidad, una política de intervención tan activa como lo fue en el pasado.

En noviembre de 2002, todavía bajo la presidencia de Kim Dae-jung, habían sido aprobadas legalmente las zonas económicas libres coreanas, con el fin de atraer inversión extranjera y promover un crecimiento regional equilibrado. De los beneficios que se consideran para el establecimiento de empresas, se incluyen exenciones arancelarias hasta por 5 años, exenciones al impuesto sobre adquisiciones por hasta 15 años, reducciones impositivas de hasta 15 años sobre impuestos locales, y exenciones o reducciones en períodos variables en función de la cuantía de inversión sobre impuesto de sociedades e impuesto sobre el ingreso. Las condiciones favorables para las empresas que ahí se establecieran incluían la relajación de la legislación laboral en cuestiones como la posibilidad de no ofrecer vacaciones pagadas o la no obligatoriedad de contratar a trabajadores mayores o discapacitados.

Desde la creación de la primera zona económica libre en Incheon, en total se han creado ocho, dirigidas a diferentes sectores: Incheon (logística de la aviación y biotecnología); Busan-Jinhae (logística compleja, nuevas ciudades e infraestructura de ocio); Área de la Bahía de Gwangyang (manufacturas, sector turístico); Mar Amarillo (autopartes, semiconductores, acero y petroquímica); Daegu-Gyeongbuk (componentes de transporte, equipo médico); Saemangeum-Gunsan (automotriz, navieras; maquinaria y energía renovable); Costa Este (materiales y componentes de alta tecnología, logística, investigación y turismo); y Chungbuk (autopartes, aerolíneas y biotecnología). Las zonas económicas libres, que están distribuidas a lo largo de todo el territorio coreano, no sólo ofrecen ventajas de tipo fiscal, sino que también están provistas de infraestructura para el desarrollo de actividades productivas y para el disfrute de su población.

Aunque la participación relativa de la inversión ha sido tradi-

cionalmente alta en la economía coreana y el gasto en I+D también se ha mantenido en niveles relativamente altos durante los últimos años, la dispersión de dicho gasto en todos los sectores económicos podría no superar los umbrales para que dicha inversión fuera productiva. Por ello, y a fin de competir de manera más efectiva con países que podrían generar economías de escala superiores, como Japón o EUA, el gobierno decidió, en agosto de 2003, seleccionar diez industrias estratégicas a fin de promover el crecimiento futuro de la economía coreana: productos biomédicos, dispositivos informáticos, desarrollo de nuevos semiconductores, desarrollo de nuevas baterías, automóviles del futuro, robótica inteligente, televisión digital, comunicaciones móviles de próxima generación, domótica, y soluciones de software y contenido digital. El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología se encargaría de la coordinación del Ministerio de Ciencia y Tecnología, el Ministerio de Comercio, Industria y Energía y el Ministerio de Información y Comunicación. Así, se presupuestaron 400 000 millones de wons para el desarrollo de estas áreas en 2004 (OCDE, 2004, p. 70).

En 2004 entró en vigor la Ley del Banco de Corea, que implicó algunos cambios con respecto a los objetivos de dicha institución. En vez del objetivo de inflación anual, se estableció un periodo para 3 años. Esta ampliación del periodo de objetivo inflacionario permitía a la institución el establecimiento de objetivos a corto plazo de incidencia en la economía real. Detalles como éste hacen la diferencia de un Estado que todavía considera el mantenimiento de espacios de discrecionalidad, si bien ahora con objetivos de largo plazo más estables. Además, se eliminó el requisito de consentimiento previo del gobierno para el presupuesto de la institución, aunque los salarios requieren la aprobación del Ministerio de Finanzas y Economía (OCDE, 2004, p. 56).

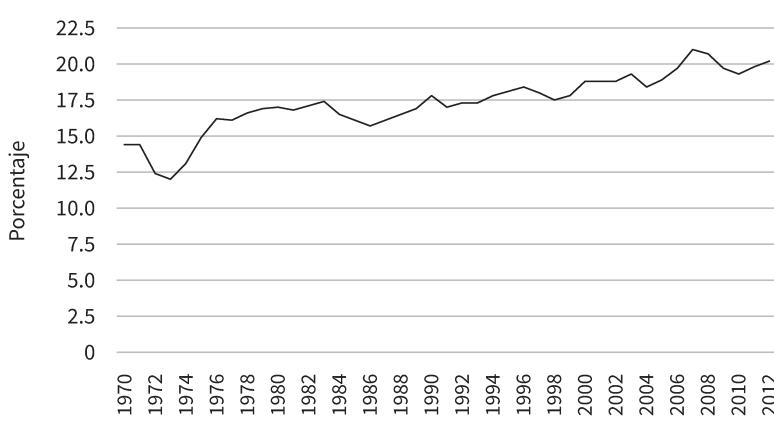
El proceso de restructuración financiera también afectó a los fondos de carácter público para la gestión de inversiones, los cuales se redujeron de 75 en 1997 a 55 en 2004. Además, en 1999 se introdujeron reformas para mejorar la transparencia de su gestión. Así, se constituyó un Equipo de Evaluación de la Operación de los Fondos con especialistas privados que informaba a la Asamblea Nacional a través del Consejo de Ministros. Para reducir la arbitrariedad en la administración de los mismos, se establecieron

estándares de revisión, el requerimiento de informes de progreso, estudios de factibilidad de las inversiones y techos presupuestarios por proyecto (OCDE, 2004, p. 70).

El proceso de liberalización no ha constituido una reducción del papel del Estado. La carga fiscal como porcentaje del PIB ha aumentado en Corea, desde niveles inferiores a 15% a comienzos de la década de 1970 hasta niveles superiores a 20% durante los últimos años. Este crecimiento relativo del Estado, en un contexto de un PIB creciente, significó aún mayor fortalecimiento del Estado en términos absolutos (gráfica 10.9).

En materia impositiva, Corea ha aumentado la importancia relativa de la recaudación a través de impuestos directos nacionales, que llegan a suponer 38.25% del total de la recaudación, a pesar de que en 1990 apenas suponían 25.11% de la misma. Este aumento relativo ha sido a costa de la menor participación de los impuestos nacionales indirectos, que pasaron de 31.26% en 1990 a 26.89% en 2013, y de la notable caída de las sobretasas, que apenas suponían 13.42% en 2013, cuando habían llegado a constituir

GRÁFICA 10.9 Carga fiscal, 1970-2012
(porcentaje del PIB)

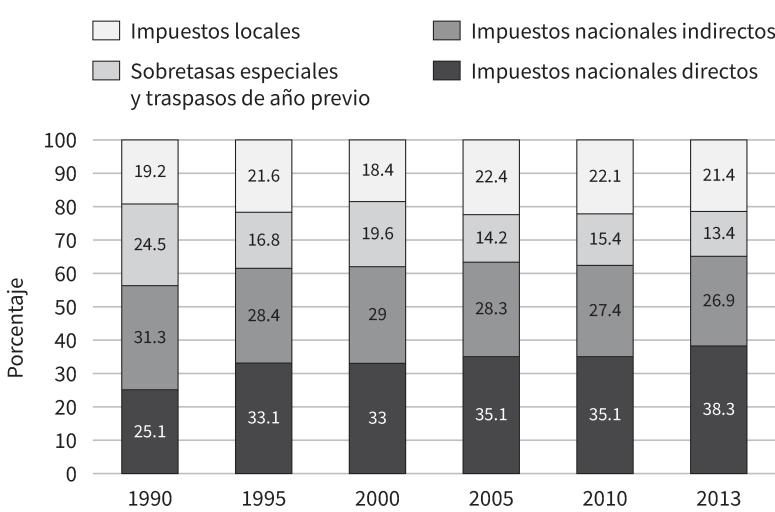


Fuente: Banco de Corea.

24.46% en 1990, puesto que el efecto de los traspasos del año previo fue mínimo (gráfica 10.10).

La política industrial retomó protagonismo con la vuelta al Ejecutivo, en 2008, del ala conservadora bajo la presidencia de Lee Myung-bak. La relación del político con el sector industrial era evidente, pues él mismo había formado parte del consejo directivo de Hyundai Ingeniería y Construcción. La economía tomó protagonismo bajo el plan Corea 747, que establecía como objetivos económicos 7% de crecimiento económico anual, alcanzar un ingreso per cápita de 40 000 dólares y constituirse como la séptima economía mundial. Los efectos distributivos de una política interventora que favorecía a las empresas más fuertes, unida a las propuestas de reducción impositiva a los ingresos más altos, revitalizaron la oposición a una visión de la economía que descocniera criterios de mayor igualdad. En el ámbito internacional,

GRÁFICA 10.10 Estructura de recaudación impositiva, 1990-2013
(porcentaje)



Fuente: Banco de Corea.

además de la firma de tratados de libre comercio con EUA o con la Unión Europea, el gobierno de Myung-bak favoreció un mayor acercamiento con China, así como llegar a acuerdos energéticos con Rusia. Corea profundizaba, de esta manera, en una construcción diplomática pragmática y multilateral, muy contraria a aquella en la que se ve inmerso México, de subyugación a un socio comercial preponderante.

En las elecciones presidenciales de 2012, resultó victoriosa la conservadora Park Geun-hye, hija de Park Chung-hee, con 51.55% de los votos válidos, frente al progresista Moon Jae-in, del Partido Democrático Unido, que obtuvo 48.02% de los votos. El Partido Saenuri había obtenido también la victoria en las elecciones legislativas de abril de ese mismo año con un total de 152 curules de las 300 de la Asamblea.

La presidenta Park Geun-hye retomó el espíritu de búsqueda de alto crecimiento económico que desarrolló su padre durante las décadas de 1960 y 1970, y el 25 de febrero de 2014 anunció su Plan Trienal para la Innovación Económica. Así, Park no se conformaba con aceptar las bajas tasas de crecimiento económico que Corea había experimentado en los años anteriores y que muchos podrían considerar propios de un país desarrollado. Su iniciativa de fomento de la “economía creativa” proponía un mayor protagonismo de la creación de conocimiento en la economía coreana, en vez de un modelo que se limitara a la exportación de manufacturas con un alto grado de importación tecnológica. El gobierno de Park no fue ajeno a la planificación industrial de su padre, si bien su enfoque respondía a la nueva situación de Corea como un país avanzado. En su enfoque de nueva política industrial, una de las referencias cualitativamente más importante fue la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnologías de Información y Comunicación y Planificación Futura (MCTICPF), cuyo extenso nombre se prestó a algunas bromas.

Entre los objetivos de la MCTICPF se encuentra la promoción de nuevas industrias relacionadas con las TIC, la ciencia y la tecnología. Para la promoción de este tipo de industrias, se mantienen algunos de los principios que se desarrollaron durante la industrialización del periodo de 1960 a 1980, como el desarrollo de ecosistemas de infraestructura local, el enfoque de industrias lo-

calmente específicas y el desarrollo de capital humano, que sean especialistas en el tipo de industria que se quiere impulsar.

La situación de Corea como país avanzado le ha permitido plantearse un nuevo enfoque con respecto a la propiedad intelectual. En la actualidad, Corea es un país que impulsa la creación de valor añadido a través de la propiedad intelectual, en función de lo cual se busca una protección avanzada de la misma.

La MCTICPF, además de promover de manera más genérica la investigación y la innovación, se ha enfocado particularmente en la promoción de la industria de *software* y de contenido, como sectores estratégicos a futuro. En esta línea, además de impulsar que el sistema educativo introdujera este tipo de contenidos en sus programas, se han promovido los precios bajos de los mismos y la mejor infraestructura en tecnología celular, puntos *wifi* gratuitos, así como fomento de la penetración de la banda ancha.

Durante las últimas décadas, y sobre todo a partir de la crisis de 1997, se han extendido las políticas de apoyo a la industria y a las pymes. Su importancia no puede desdeñarse; en 2011 las pymes, definidas como aquellas empresas con menos de 300 empleados o un capital inferior a los 8 000 millones de wons, aglomeraban 87% del empleo del país. A pesar de su importancia en el empleo, su productividad es relativamente baja, dado que fundamentalmente se concentran en el sector de servicios, cuya productividad es 45% de la del sector manufacturero, en comparación a 86% que se registra en la OCDE (OCDE, 2014d, p. 85).

Mientras que los grandes grupos industriales redujeron su exposición a la deuda a partir de la crisis de 1997, las pymes lo aumentaron desde un equivalente a 13% en 1997 a un máximo de 42% en 2009, porcentaje que se redujo a 36% en 2011. El gobierno provee financiación pública a través de instituciones como la Corporación Financiera de Corea y la Corporación de Pequeñas y Medianas Empresas, ya sea directamente o mediante una participación en los préstamos otorgados por instituciones financieras. Otro de los instrumentos fundamentales para la promoción del crédito en las pymes es la provisión de garantías. En realidad, durante el periodo 2007-2011 se ofrecieron garantías por un total de 100 billones de wons, en comparación con 42 billones que se movilizaron en préstamos directos. Las garantías gubernamentales son

especialmente importantes para las pequeñas empresas, que carecen de los activos necesarios para avalar sus préstamos. El acceso a las garantías de crédito abarata considerablemente los préstamos recibidos, en función de que se elimina el riesgo para el prestamista. Durante 2011, las garantías públicas al crédito cubrieron 12% de los créditos a pymes (OCDE, 2014d, pp. 85-86).

Otro de los incentivos para promover el crédito a las pymes es a través del Servicio de Apoyo al Crédito por Intermediación Bancaria, por el cual el Banco de Corea otorga fondos a los bancos a tasas preferenciales en función de que cumplen algunas condiciones. En la determinación de dichas condiciones el Banco de Corea tiene una herramienta para dirigir el crédito. Para acceder a estas tasas preferenciales —que en 2013 y 2014 se encontraban de 0.5 a 1.0 punto porcentual por debajo de lo establecido, 2.5%— los bancos nacionales tenían que ofrecer 45% de sus créditos a las pymes, porcentaje que se elevaba hasta 60% en el caso de los bancos locales. Estas medidas han impulsado el crédito a las pymes, que en 2012 suponían 78% del total de los créditos corporativos (OCDE, 2014d, p. 87).

En la actualidad el gobierno de Park ha revelado su voluntad de liberalizar la IED y las regulaciones que más puedan afectar a las empresas y trabajadores extranjeros en un afán de incrementar la llegada de inversiones a Corea. Entre las medidas liberalizadoras se está considerando relajar los límites a la propiedad extranjera existentes en 29 sectores (en la regulación actual a 2015) en los cuales se asegura la propiedad coreana de la mayoría accionarial. También se busca relajar las regulaciones que actualmente limitan a 20% la proporción de trabajadores extranjeros en las empresas, además de facilitar visas para trabajadores cualificados en sectores señalados. El Ministerio de Industria también ha señalado sectores de alto potencial de crecimiento, como el de la bioindustria, nuevos materiales o cosméticos, que requieren una desregulación de los estándares exigidos. Este cambio de políticas no puede ser visto como una negación de la histórica política desarrolladora coreana. En efecto, el propio señalamiento de sectores que requieren una mayor desregulación indica la adecuación del marco regulatorio a las necesidades específicas de la industria en un momento histórico concreto.

Durante la primera década del siglo XXI, a pesar de que el crecimiento de la economía coreana ha sido notoriamente inferior al de décadas anteriores, todavía se mantiene en niveles envidiables. Efectivamente, la disminución del crecimiento durante el periodo 2000-2010 proviene fundamentalmente de la disminución del incremento de factores productivos. Habiendo alcanzado un nivel de desarrollo notable, el incremento de capital ya no aporta tanto al crecimiento de la economía en comparación con el periodo de intensiva industrialización de la década de 1970. De manera similar, el crecimiento económico promovido por un mayor uso de insumos laborales apenas explicó durante la última década 1 punto porcentual de crecimiento.

Llama la atención la aportación de la mejora de la productividad durante el periodo 2000-2010, que se encontraría detrás de casi 3 puntos porcentuales del crecimiento medio correspondiente. Ello significa, prácticamente, dos tercios de la aportación de la mejora de la productividad a lo largo de las últimas décadas del siglo anterior (cuadro 10.6). A pesar de que la aportación de las economías de escala y del progreso técnico son ligeramente inferiores, Corea ha mejorado notoriamente en la reducción del trabajo no remunerado. Esta mejora en la eficiencia del mercado laboral, no obstante, no puede asegurar un crecimiento mantenido a mediano o largo plazo, puesto que resulta de la corrección de una ineficiencia puntual. Con base en estos datos, el plan de revitalización de la innovación y la economía creativa de Park adquiere mayor sentido. La economía coreana necesita recuperar un mayor progreso técnico relativo, a fin de mantener las altas tasas de crecimiento.

Durante los últimos años, los servicios se han constituido como el principal sector en aportes al crecimiento económico. Sin embargo, ello no ha significado una desindustrialización del país. En determinados años, el sector manufacturero se presentó como el principal aporte al crecimiento de la economía coreana, como en 2010, cuando se encontraba detrás de 3.6 puntos porcentuales de crecimiento del PIB, o en 2011, cuando su aporte fue de 1.8 puntos. Incluso durante los últimos años (2012-2014), en los que la contribución del sector de servicios ha sido superior, el sector manufacturero se encontraba aproximadamente detrás de 1 punto porcentual de crecimiento económico (gráfica 10.11).

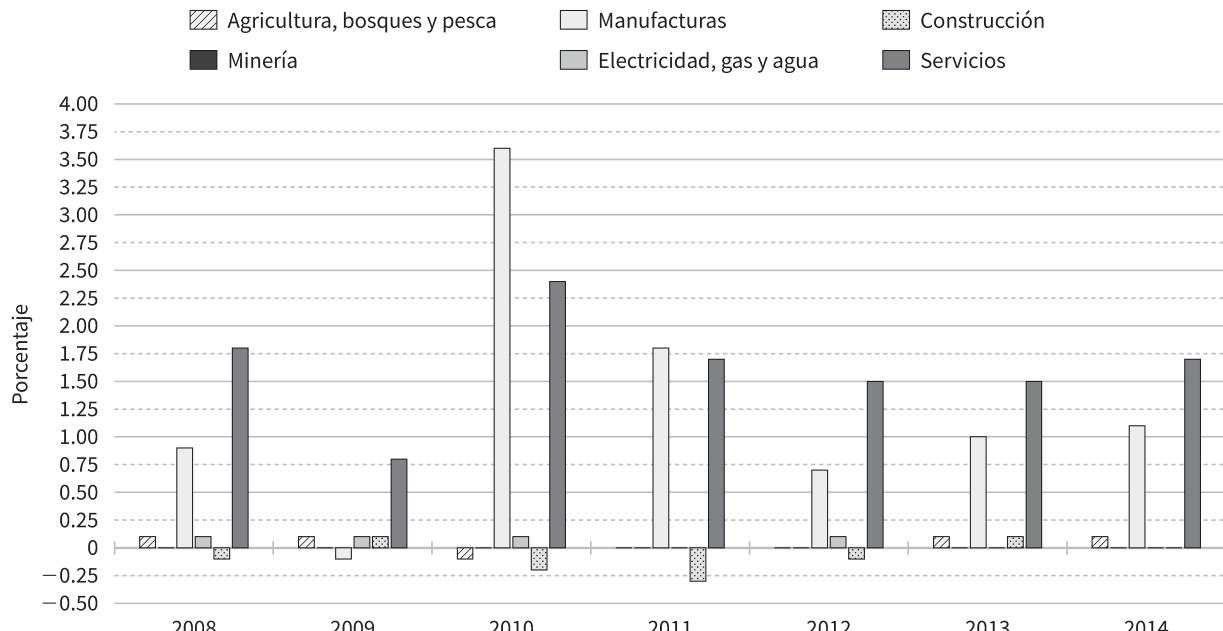
CUADRO 10.6 Contribución al crecimiento
por factores productivos y productividad
(porcentaje)

	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2010
Crecimiento renta nacional	7.8	9.3	5.8	4.6
Factores productivos	5.0	5.1	3.0	1.7
Laborales	3.1	3.4	1.8	1.0
Empleo	2.8	3.2	1.5	1.0
Tiempo de trabajo	0.4	0.0	-0.3	-0.7
Cambio de composición	0.0	0.1	0.1	0.1
Educación	0.1	0.5	0.4	0.3
Mejora de eficiencia	-0.1	0.0	0.2	0.2
Otros	-0.1	-0.4	0.0	0.0
Capital	1.9	1.7	1.1	0.8
Mejora de productividad	2.8	4.2	2.8	2.9
Asignación de recursos	0.7	0.2	-0.6	0.8
Reducción del sector agropecuario	0.2	0.2	0.2	0.1
Reducción del trabajo no remunerado	0.4	-0.0	-0.8	0.7
Economías de escala	1.4	1.8	1.1	0.8
Progreso técnico	0.7	2.2	2.3	1.3

Fuente: OCDE (2014d).

Desde 2008, los aportes al crecimiento económico de los diferentes subsectores manufactureros se han reducido en términos relativos, en función de los altos niveles de producción de la economía coreana. Los sectores con mayor impulso de los últimos años, como la industria química, la siderurgia y la maquinaria y equipo, han continuado contribuyendo al crecimiento. De igual manera, las industrias de equipamiento de transporte y de equipo eléctrico y electrónico han aportado positivamente al crecimiento del PIB, si bien dicho aporte se ha reducido (cuadro 10.7).

GRÁFICA 10.11 Contribución al crecimiento del PIB por sector económico, 2008-2014 (porcentaje)



Fuente: Banco de Corea.

CUADRO 10.7 Contribuciones al crecimiento de subsectores manufactureros, 2008-2014
(porcentaje)

Subsector	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Alimentos, bebidas y tabaco	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Textiles y cuero	0.1	0.0	0.1	0.0	0.2	0.0	0.0
Madera, papel e impresión	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Productos del petróleo y carbón	0.0	-0.1	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0
Productos químicos	0.0	0.0	0.4	-0.1	0.0	0.2	0.2
Productos de minerales no metálicos	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1
Productos de metales básicos	-0.2	-0.1	0.4	0.1	0.0	0.1	0.1
Manufacturas metálicas	-0.1	-0.2	0.1	0.0	0.2	0.0	0.2
Maquinaria y equipo	0.1	-0.2	0.6	0.2	0.1	0.1	0.1
Equipo eléctrico y electrónico	0.7	0.3	1.3	1.2	0.2	0.5	0.2
Instrumentos de precisión	-0.2	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0
Equipamiento de transporte	0.4	0.0	0.5	0.2	0.1	0.1	0.1
Otros productos manufacturados	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Total manufacturas	0.9	-0.1	3.6	1.8	0.7	1.0	1.1

[318]

Fuente: Banco de Corea.

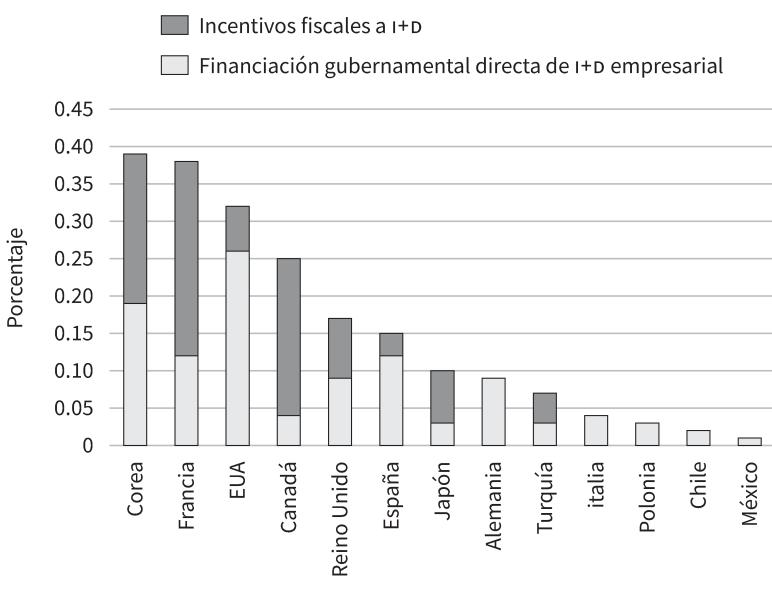
A pesar de que la desigualdad sea inferior en Corea que en México, existe un gran problema de dualidad del mercado laboral en Corea, con una diferencia sustancial en el salario entre trabajadores fijos y temporales. La mayoría de los trabajadores temporales no estaba asegurada; a pesar de los requerimientos legales, tan sólo 39% estaba inscrito en el sistema nacional de pensiones, y 45% en el Seguro de Salud Nacional. Esta dualidad del mercado de trabajo coreano afecta particularmente a las mujeres, quienes sufren más las adversidades de la temporalidad. Además, existe poca movilidad entre los trabajos temporales y los fijos, puesto que la probabilidad de que la permanencia durante un año en un puesto de trabajo temporal termine en un puesto fijo es de 11.1% para el país asiático. En otras palabras, el mercado laboral temporal no es un trampolín para empleos de mejores características (OCDE, 2014d, pp. 103-104).

La alta preparación de la juventud coreana está dificultando el acceso laboral de las nuevas generaciones al mercado, ya que es más complicado encontrar puestos de trabajo que se acomoden a su formación. Ello ha fomentado un aumento de la emigración de los jóvenes coreanos a países occidentales, en los que su preparación, fruto de un entorno de alta competitividad, constituye una ventaja considerable.

Por último, en materia de comercio internacional resulta interesante la posición de Corea con respecto al TPP, que es también, como se ha visto, uno de los temas fundamentales sobre los que se centra la política comercial de México. El país asiático no es contrario en principio a las condiciones establecidas en este tratado de libre comercio que favorece una particular protección a la propiedad intelectual. Sin embargo, tampoco ha sido ajeno a las implicaciones geoestratégicas de un tratado que, liderado por EUA, trata de extender la visión estadounidense a las relaciones comerciales del este asiático. La autoexclusión de Corea de las negociaciones ha de entenderse en el marco del propio proceso de negociación de un tratado de libre comercio con China, de especial relevancia por la profundización de las relaciones económicas entre ambos países durante las últimas décadas. Una vez firmado dicho tratado, a mediados de 2015, el interés del gobierno coreano, en participar en el TPP, se ha intensificado. El protagonismo

de este país como un actor clave y capaz de negociar con todas las potencias interesadas en la región no debe desdeñarse. En este sentido, Corea puede desempeñar un papel similar al que protagonizó México cuando lidiaba entre EUA, la URSS y Latinoamérica, pero, además de EUA, ante nuevos protagonistas: China, Japón y el sudeste asiático.

GRÁFICA 10.12 Financiación gubernamental para I+D en Corea en 2013
(porcentaje del PIB)



Fuente: OCDE (2014d).

XI

RECAPITULACIÓN

En este breve resumen de las principales políticas y dinámicas político-económicas de Corea desde su apertura hasta la actualidad, se muestran algunas de las claves que ayudan a explicar su éxito y, en ese sentido, cuáles son los principios que explican la divergencia del camino recorrido por el país asiático y el de México.

Remontarse a las primeras experiencias de apertura del país, en el siglo XIX, que vinieron de la mano de la presión extranjera por subuyugarlo mediante un régimen colonial, en lo cual Japón fue exitoso, tiene diferentes objetivos. Permite analizar si las condiciones iniciales previas a la adopción de un conjunto de políticas constituyen el factor diferencial que explica el éxito de las mismas. Como se vio, no es verdad que la acumulación de capital físico, fruto de las inversiones realizadas durante el colonialismo japonés, explicara el éxito posterior de la República de Corea. Es muy posible que el continuismo institucional propiciara que las nuevas élites gobernantes coreanas tomaran como ejemplo las propias políticas japonesas. Esta influencia, sin embargo, no establece un conjunto de características particulares de las cuales tuviera que disfrutar la propia Corea o cualquier otro país que se inspirara en las mismas. En otras palabras, no encontramos razones de peso por las cuales Corea del Sur haya de ser considerada como un caso tan excepcional que no se puedan tomar lecciones de su política económica.

La coincidencia entre la apertura del país a las nuevas experiencias industriales y el periodo colonial sentó las bases para el proyecto nacional coreano: su propia independencia en el contexto de la cercanía geográfica de tres potencias, Japón, China y Rusia, y el interés presente de una cuarta, EUA. Teniendo en cuenta las propias ansias independentistas y las exigencias sociales de la población, EUA comprendió que la mejor garantía para mantener

su influencia al sur del paralelo 38 requería transigir, al menos parcialmente, con las exigencias locales para facilitar un desarrollo industrial propio. Desde el régimen de Rhee, los coreanos entendieron que la ayuda estadounidense era coyuntural y que no sólo había que aprovecharla intensamente para propiciar un desarrollo de carácter interno, sino que era necesario aprovechar las oportunidades exportadoras que surgieran, a fin de posibilitar el financiamiento de unas importaciones vitales para un país con pocas materias primas.

La apuesta de Corea por una industrialización dirigida por un Estado desarrollador tomó cuerpo, de manera definitiva, durante el régimen de Park Chung-hee. Corea del Sur se desarrollaría como un país nominalmente anticomunista, pero claramente intervencionista. Cualquier consideración sobre la preminencia de instituciones de mercado dirigiendo el destino de la transformación industrial coreana podría parecer correcto en comparación a lo experimentado al otro lado de la frontera norte; pero resultaría parcial, sesgado y, finalmente, equivocado. La rectoría del Estado fue tal que hasta existían planes quinquenales, cuya importancia no desdeñaría un ápice a la que actualmente disfrutan instrumentos similares en países comunistas. El objetivo era crear un tejido industrial que favoreciera el desarrollo del país, la clave para su supervivencia. Lejos de adoptar las instrucciones de cualquier cuerpo ideológico, Park optó por un pragmatismo que lo llevó a colaborar con industriales que podrían haberse considerado, anteriormente, enemigos políticos, incluso con Japón, apartando el justificado sentimiento de rencor nacional. El Estado ejercía un papel de dirección que se canalizaba principalmente a través de un sector financiero controlado, pero también mediante otros instrumentos de política comercial, licencias y decisiones discrecionales.

La propia acción rectora del Estado no fue una tarea sencilla. Exigió un arduo trabajo institucional. Lejos de decisiones arbitrarias sobre los sectores que debían ser impulsados, las decisiones se basaban en estudios profundos, cualitativos y cuantitativos, que trataban de maximizar la integración de las nuevas industrias con las ya existentes. Igualmente, a pesar de basarse en las ventajas comparativas existentes, la política industrial coreana se dirigía hacia la transformación productiva del país.

En particular, los mayores esfuerzos vinculados a la promoción de la industria pesada y química de la década de 1970 exigieron una mayor movilización de recursos y un control más exhaustivo del Estado, que se dio merced a un mayor autoritarismo. Además, la propia movilización de recursos, bajo un esquema que priorizaba la propiedad nacional, exigía el uso de instrumentos de deuda. Los éxitos de estas políticas interventoras se materializan por la capacidad adquirida de los coreanos no sólo para incursionar, sino incluso para dominar sectores como el acerero, el automotriz o la construcción naviera, con empresas propias, a pesar de su nula experiencia décadas atrás. Todo esto se tradujo en mejores oportunidades de vida para las siguientes generaciones, gracias al productivo sacrificio de una generación.

La apertura democrática e internacional de Corea introdujo elementos que promovieron una mayor liberalización durante las décadas de 1980 y 1990. Algunos efectos fueron beneficiosos, como la corrección de algunos problemas de corrupción o el mayor acceso de los consumidores a productos importados. Sin embargo, las dificultades relacionadas con una rápida liberalización de un sector financiero previamente intervenido sobredimensionaron la deuda a corto plazo y expusieron al país a una crisis que, si bien corrigió parcialmente algunos de los problemas internos —como la sobredimensión de algunos *chaebol*—, motivó que el país tuviera que hacer concesiones al FMI a cambio de un rescate millonario.

De cualquier manera, incluso bajo la consideración de las políticas exigidas por el FMI después de la crisis de 1997, Corea no ha dejado de lado la política industrial. Experiencias como la de las zonas económicas libres o el fomento de la denominada economía creativa son muestras de un planteamiento con el que la sociedad coreana, mediante las instituciones del Estado, lejos de asumir un papel pasivo ante las fuerzas de mercado internacionales, mantiene un papel rector para propiciar el desarrollo de su economía en nuevos sectores productivos, consciente de que la competitividad se tiene que construir.

Algunas de las lecciones que se pueden extraer del caso coreano, por su tipo de política, a pesar de que se aplicó en diferentes momentos, quedan englobados en los siguientes puntos.

- a. *Instituciones y burocracia profesional.* La rectoría de un Estado desarrollador exige una serie de instituciones que permitan la toma de decisiones discretionales, mas no arbitrarias. La fortaleza del Estado se ha de basar en una correcta formación de sus trabajadores y en la independencia de sus decisiones de presiones partidistas.
- b. *Política comercial.* A pesar de que Corea ha tendido durante las últimas décadas hacia la liberalización comercial, es indudable la intervención del Estado, vía aranceles y licencias, en el interés de crear una industria nacional. Sin embargo, los beneficios extraordinarios que genera este tipo de políticas exigen una vigilancia constante del cumplimiento de compromisos adquiridos. Las agencias de promoción de exportaciones ya se han extendido como una herramienta necesaria, en el entendimiento de que existen barreras que una institución pública puede ayudar a superar para alcanzar la competitividad internacional. En esta misma línea, la exposición directa a entornos muy competitivos puede imposibilitar el surgimiento de capacidades productivas locales.
- c. *Proyecto nacional.* La transformación productiva de un país es un proyecto de tal tamaño que no puede ser encarado sin un compromiso en el que estén implicadas todas las instituciones, o la mayor parte de ellas, públicas o privadas. Cualquier planteamiento, mínimamente ambicioso, sobre la imitación del caso de éxito de Corea no puede limitarse a un pequeño número de medidas que una institución adopte durante una legislatura.
- d. *Política fiscal.* La política fiscal ha de proveer de una cuantía suficiente de recursos al Estado para financiar sus instituciones y sus proyectos. Un Estado débil no puede ser un Estado rector. En materia de política industrial, las políticas fiscales no deben ser horizontales. La intervención estatal, si es que ocurre, ha de obedecer a un plan y, por tanto, ha de apostar por sectores específicos que aprovechen las ventajas existentes y, asimismo, crear nuevas. Así, se han de favorecer ventajas fiscales dirigidas a sectores específicos, manteniendo a la vez una vigilancia estrecha sobre el cumplimiento de las exigencias vinculadas.

e. Política financiera. Difícilmente puede el Estado asumir la dirección de un sinfín de actividades productivas distintas. Sin embargo, en la medida en que una transformación productiva exige un esfuerzo inversor y que el Estado puede ser, directa o indirectamente, garante del mismo, sí puede influir en la dirección de los fondos necesarios.

CUARTA PARTE

EXPORTACIONES, IMPORTACIONES,
IED Y PIB: UN ANÁLISIS ECONOMÉTRICO
PARA MÉXICO Y COREA,
1983-2016

XII

FUNDAMENTOS Y METODOLOGÍA DEL ESTUDIO*

En la teoría económica se da un intenso debate sobre cómo interacciona el comercio internacional con el crecimiento económico. Por una parte está la corriente dominante, que asume que las exportaciones estimulan el crecimiento; a esta hipótesis se le conoce como el crecimiento liderado por las exportaciones (*export-led growth*). Por otra parte, la posición opuesta sostiene que es el crecimiento económico el que induce exportaciones; esta hipótesis se sustenta en la idea de que el crecimiento económico puede crear ventajas comparativas nuevas en determinadas áreas, que llevan a la especialización y facilitan las exportaciones. De la misma manera, la corriente tradicional afirma que la apertura comercial permite el acceso a bienes importados que facilitan el crecimiento, y que su restricción lo limita (*import-compression hypothesis*). Frente a esta hipótesis, su contraparte sostiene que las importaciones destruyen la producción nacional y frenan el crecimiento. También se plantea un debate en torno al papel de la IED en el crecimiento; la teoría tradicional argumenta que este tipo de inversión es benéfica para los países en desarrollo porque es la manera más fácil de adquirir tecnología y aumentar la productividad. El punto de vista opuesto señala que la IED desregulada inhibe el surgimiento de empresas nacionales con potenciales de crecimiento e innovación, y por tanto es nociva para el desarrollo.

Así, dados los dos planteamientos anteriores, se tiene un debate sobre qué línea de acción debe tomar un país para lograr mayor crecimiento. En la segunda y la tercera parte de esta obra se pone en evidencia la superioridad del modelo de Estado desarrollador

* Los capítulos que conforman esta cuarta parte están basados en Romero (2015) y Berasaluce y Romero (2017).

sobre el de la apertura comercial en cuanto a resultados. Para complementar dicha argumentación, en esta cuarta parte se analiza cómo interactúan las principales variables en diferentes contextos, con base en información que proporcionan los datos sobre la inversión extranjera directa, las exportaciones, las importaciones y el PIB de México y de Corea durante un mismo periodo. Se considera el periodo 1983-2016, durante el cual México constituye un caso típico de una estrategia de crecimiento basada en la apertura comercial y de capitales, en tanto que Corea representa un caso típico de una estrategia de crecimiento basada en un Estado desarrollador.

Para analizar la interrelación de estas cuatro variables (IED, exportaciones, importaciones y PIB) en los dos países y con las dos estrategias diferentes, se utilizarán modelos VAR (vectores autoregresivos). En estos modelos existe una ecuación para cada variable que explica su evolución basándose en sus propios valores rezagados y los rezagos de las otras variables del modelo. Todas las variables en un modelo VAR participan de la misma manera. La gran virtud de los modelos VAR es que no dependen de ninguna teoría *a priori*; se estudian todas las posibilidades de relaciones entre las variables implicadas en el modelo. Para construir un modelo VAR lo único que se requiere es tener un conjunto de series de tiempo y suponer que éstas se relacionan en el tiempo.

En este capítulo, concretamente, se analizan las relaciones entre la IED, las exportaciones, las importaciones y el PIB en el corto y largo plazo para México y Corea con datos trimestrales a partir del primer trimestre de 1983¹ y hasta el primer trimestre de 2016; de esta manera, se busca contribuir al debate sobre las fuentes del crecimiento económico, así como a la literatura sobre la conexión entre crecimiento económico y liberalización comercial.

La metodología utilizada se basa en Nguyen (2011), quien presenta un conjunto de procedimientos estadísticos —que incluyen la prueba de raíz unitaria de cuatro series, estructura de rezagos, diagnóstico del modelo VAR, la prueba de cointegración de

¹ Fecha en que se inician las reformas estructurales en México, o el abandono de la estrategia de crecimiento dirigida por el Estado, y se adopta el neoliberalismo. La fecha también coincide con el periodo en que el ingreso por habitante de Corea y México era similar (gráfica 12.1).

Johansen, pruebas de causalidad de Granger, análisis de impulso-respuesta, y análisis de descomposición de la varianza— para estudiar el impacto de la liberalización del comercio sobre el crecimiento económico en Malasia y Corea del Sur. Esta metodología es relevante para el presente estudio por dos razones. En primer lugar, porque tiene la ventaja de minimizar el sesgo resultante de la omisión de variables; en segundo lugar, porque permite probar y estimar la relación causal entre variables (PIB, exportaciones, importaciones e IED) a través de un modelo VAR.

ANTECEDENTES TEÓRICOS

A partir de 1970, en la mayoría de países en desarrollo se dio un cambio considerable de política económica hacia estrategias de crecimiento basadas en la apertura comercial, con la idea de que la expansión de exportaciones conduce a una mejor asignación de recursos, lo que crea economías de escala y mejora la eficiencia productiva a través del desarrollo tecnológico, mayor formación de capital y generación de empleo (Shirazi y Abdul Manap, 2005). Después de un periodo de políticas orientadas hacia el interior, se pensaba que abrir las economías permitiría a los países en desarrollo corregir los desequilibrios del sector externo y les ayudaría a alcanzar a los líderes.

Aunque ha habido una amplia discusión entre los investigadores acerca de los efectos de la apertura comercial sobre el crecimiento económico y el desarrollo (Todaro y Smith 2003, p. 556), el consenso teórico sobre el papel de las exportaciones en el crecimiento (ELG, por sus siglas en inglés) surgió entre los economistas tradicionales, que presentaron el caso exitoso de los llamados Tigres de Asia del Este (Banco Mundial, 1993) como ejemplo para otros países, sin especificar que ese éxito no ocurrió gracias a la apertura comercial sino a la presencia de un “Estado desarrollador”.² La hipótesis ELG no sólo ha sido ampliamente aceptada por

² “Developmental state” es un término acuñado por Johnson (1982) para referirse al fenómeno de la rectoría de la economía por parte del Estado. Esta política ha venido practicándose desde el siglo XIX en Alemania, y ha llegado a países del este de Asia, comenzando con Japón, seguido por Corea del Sur, Taiwán y China, y más

académicos (Feder, 1983; Krueger, 1980), sino que se ha convertido en la nueva sabiduría convencional (Tyler, 1981; Balassa, 1985) y ha sido adoptada o impuesta en muchos países con problemas de balanza de pagos por los organismos financieros y comerciales internacionales. Como ejemplo de lo anterior considérense las recomendaciones de políticas del Banco Mundial (Banco Mundial, 1987).

En realidad, la teoría del comercio internacional no dice nada acerca de los efectos del comercio sobre el ingreso o sobre la tasa de crecimiento del producto o de la productividad. Diferentes modelos igualmente plausibles pueden producir resultados diferentes.

Los efectos convencionales de las ganancias del comercio son ganancias de bienestar que se dan por una sola vez, y aunque estas ganancias pueden acumularse a través del tiempo, no necesariamente colocan a la economía en una senda de crecimiento o eficiencia tecnológica superior. (Rodrik, 1992, p. 157)

Es más, los beneficios netos del aumento del comercio en el crecimiento económico no son necesariamente positivos, como lo señalan Young (1991) y Grossman y Helpman (1991), entre otros. Brunner (2003, p. 3) resume estos resultados de la siguiente manera.

Aunque puede haber una mejora en la eficiencia que eleva el nivel del ingreso, la liberalización del comercio también puede cambiar los precios relativos de bienes comerciables y mover los recursos del país hacia las actividades donde no existen rendimientos crecientes. Al aumentar la competencia internacional, la presión sobre la economía puede llevar a sacrificar las actividades que generan incrementos en el crecimiento de largo plazo (economías de escala, economías de aprendizaje y de conocimiento) a favor de otras actividades donde no existen estas ventajas pero que cuentan con ventajas comparativas estáticas en el país en el momento de la liberalización comercial. Dicho de otro modo, si una economía está retrasada tecnológicamente, una

recientemente Vietnam. En este modelo, el Estado tiene más independencia o autonomía, mayor poder político, así como más control sobre la economía. El "Estado desarrollador" se caracteriza por hacer un uso extensivo de la regulación y planificación económicas.

protección temporal puede permitir que el país alcance a las economías más avanzadas en lugar de forzarlo a especializarse en la producción de bienes tradicionales y experimentar una reducción en sus tasas de crecimiento de largo plazo.

Por otra parte, el trabajo empírico tampoco es concluyente respecto a la tesis de que una mayor apertura comercial en general conduce a una mayor tasa de crecimiento. Aunque numéricamente hablando existen más trabajos empíricos que apoyan la idea de que el comercio promueve el crecimiento (Dollar, 1992; Sachs y Warner, 1995; Ben-David, 1993; Berg y Krueger, 2003), éstos son controvertidos y han sido objeto de una variedad de críticas (Rodríguez y Rodrik, 2000). Muchos de estos estudios encuentran una relación positiva entre el comercio internacional y los ingresos, pero la relación generalmente no es robusta. Existe problemas metodológicos y econométricos que explican estas limitaciones (Brunner, 2003, p. 3). La mayoría de esta literatura consiste en análisis de corte transversal para muchos países (con realidades muy diferentes), donde el ingreso o crecimiento de los ingresos de varios países está correlacionado con alguna medida de "apertura". El principal problema de estos trabajos lo constituyen, precisamente, las medidas de apertura. En la mayoría de los casos las medidas son construidas mediante juicios cuantitativos y cualitativos muy cuestionables (Rodríguez y Rodrik, 2000; p. 3).

En realidad, el consenso es que no existe alguna evidencia empírica suficientemente sólida para establecer que la liberalización comercial conduce a aumentos en la productividad y en el ingreso per cápita. Rodrik (1992, p. 172) dice elocuentemente: "No tenemos ninguna buena razón para esperar que la liberalización comercial produzca una mejora tecnológica." Y agrega: "Hasta que se disponga de más evidencia, lo recomendable es mantener un sano escepticismo. Como sucede en los medicamentos, se debería hacer una advertencia: 'No se puede asegurar que la liberalización comercial mejora la eficiencia técnica; no existe evidencia empírica que lo pruebe'" (Rodrik, 1992, p. 172).

De cualquier manera, partiendo del supuesto de que el crecimiento y las exportaciones estén correlacionados, conviene plantear las siguientes preguntas: ¿Las exportaciones determinan el

crecimiento, o es el crecimiento el que determina las exportaciones? O incluso: ¿Existe una retroalimentación entre ambas variables? ¿Un país debe promover las exportaciones para acelerar el crecimiento económico o se debe concentrar, principalmente, en el crecimiento económico, que, a su vez, impulsará posteriormente las exportaciones? Básicamente, es posible reducir las opciones a cuatro. Primero, según la hipótesis ELG, las exportaciones conducen al crecimiento económico. La teoría del comercio y la teoría macroeconómica ofrecen varias explicaciones plausibles a favor de esta idea. Además de los efectos clásicos, existe la posibilidad de explotar economías de escala, la inducción de cambio tecnológico, el aumento de la productividad laboral, eficiencia del capital, etcétera.

La segunda proposición, la hipótesis de que el crecimiento económico genera exportaciones, postula una relación inversa. Se basa en la idea de que el crecimiento económico puede crear ventajas comparativas en determinadas áreas que conducen a la especialización y a facilitar las exportaciones. Estos dos enfoques ciertamente no se excluyen mutuamente. Por tanto, surge la tercera opción: ¿Existe una relación de retroalimentación entre las exportaciones y el crecimiento económico? La cuarta posibilidad aludiría a la ausencia de relación causal entre las variables.

Por otra parte, Helpman y Krugman (1985) señalan que el efecto del comercio sobre la eficiencia técnica no es concluyente en modelos de competencia imperfecta y rendimientos crecientes a escala. En estos casos, los efectos del comercio dependen del tipo de competencia que se suponga en el mercado interno, entrada, salida y cómo la estructura de mercado cambia en respuesta al choque del comercio. Como resultado, el efecto del comercio sobre la eficiencia técnica es una cuestión empírica.

Otra posible fuente de crecimiento, especialmente para los países en desarrollo, tiene su origen en las empresas multinacionales. Según Nguyen (2011), las empresas multinacionales consideran la opción de exportar bienes desde sus países de origen o establecer plantas o instalaciones en los mercados extranjeros. La elección entre las exportaciones y la IED depende del nivel de comodidad, riesgo o beneficio, así como de la estrategia de largo plazo de las empresas, de lo que hacen los competidores, etc. (Liu, Wang y Wei, 2001). En consecuencia, las empresas multinacionales enfrentan el

dilema de la exportación a un mercado o establecer una filial en el país donde buscan vender sus productos, para evitar obstáculos al comercio.

El beneficio está determinado por la diferencia entre los costos de exportación de mercancías (incluyendo aranceles, costos de transporte, etc.) y el costo de establecer una nueva fábrica en un mercado extranjero. La opción de las exportaciones es generalmente más fácil y menos arriesgada, pero éstas enfrentan barreras arancelarias y no arancelarias (cuotas de importación, licencias y otras). Casi todos los países asiáticos limitan las importaciones para proteger sus industrias básicas e incipientes, mientras que al mismo tiempo animan a la inversión extranjera directa a participar en sus mercados. Para empresas multinacionales, la elección de realizar la IED depende además de las ventajas que ofrece el país anfitrión en cuanto a infraestructura, costos de mano de obra, disponibilidad de los recursos naturales y las prioridades de los gobiernos extranjeros con respecto a la IED. Por ejemplo, algunos países de América Latina, incluido México, ofrecen muchas ventajas, como exención de impuestos, derechos de importación para las empresas que fabrican bienes de exportación, políticas especiales de promoción de exportaciones, etc. Todos estos elementos influyen en la IED a la hora de establecerse en esos países, ya sea para sustituir importaciones o producir mercancías de exportación. Por tanto, es de esperarse que en esos países la promoción de las exportaciones atraiga IED, y luego la IED aumente las exportaciones. Así, podemos tener una causalidad bidireccional entre las exportaciones, importaciones y la inversión extranjera directa. (Nguyen, 2011, p. 3)

En esta línea, ¿qué se puede esperar de la IED como promotora de exportaciones, eficiencia y difusión de tecnologías en los países en desarrollo? Estos beneficios tampoco tienen bases teóricas ni empíricas. En realidad, parte de lo que motiva a las empresas multinacionales a recurrir a la IED es, precisamente, evitar la propagación de los conocimientos técnicos industriales que poseen, por lo que esperar que el país anfitrión se beneficie tecnológicamente de la mera presencia de la IED es ingenuo. Una razón por la cual las empresas multinacionales se han ampliado tanto es, precisamente, para maximizar el aprovechamiento de su capital de

conocimiento (una vez creado, el costo marginal de su uso en otra planta es cero). Las empresas multinacionales recurren precisamente a la IED para evitar que otras empresas se apropien de esos intangibles. En teoría, la protección de esos intangibles podría lograrse a través de licencias, pero la posibilidad de prever todas las posibilidades y evitar "huecos" en los contratos hace que esta alternativa no sea factible; de ahí la inclinación por la IED (Caves, Frankel y Jones, 2002; p. 157). Como distintos autores han argumentado, la evidencia empírica que muestra que hay externalidades positivas en los países anfitriones por la presencia de la IED es escasa (Rodrik, 1999, p. 37; Javorcik, 2004, p. 605; y, para el caso de México, Romo-Murillo, 2005, p. 25).

Por último, tenemos la relación entre las importaciones y el crecimiento económico. Se acusa a las políticas de sustitución de importaciones en América Latina de haber producido un efecto negativo sobre el crecimiento económico. Después de que estas políticas fueron abandonadas en muchos países latinoamericanos, incluido México, las importaciones retomaron importancia en la explicación del crecimiento económico. La hipótesis de la compresión de importaciones (*import-compression hypothesis*) sugiere que la escasez de importaciones restringe el crecimiento económico. Dicha hipótesis (Asafu-Adjaye y Chakraborty, 1999, p. 164; Esfahani, 1991, pp. 95-99; Kim, Lim y Park, 2009, p. 1821) se basa en los siguientes argumentos.

- 1) La importación de bienes de consumo obliga a las empresas nacionales que compiten con las importaciones a innovar y reestructurar sus operaciones, lo que mejora su productividad; 2) las importaciones pueden aumentar la productividad mediante la mejora de calidad de los insumos, las variedades de insumos y la reasignación de capital; y 3) las importaciones de bienes intermedios y de capital pueden aumentar el crecimiento económico a través de la difusión tecnológica. (Nguyen, 2011)

En contraste, existe la idea de que las importaciones en los países en desarrollo podrían desplazar a las industrias que compiten con las importaciones y destruir las cadenas productivas nacionales, produciendo bajos niveles de valor agregado nacional. La aper-

tura de la economía a las importaciones en estas condiciones puede ocasionar una reasignación de recursos hacia actividades menos productivas, situación que generaría desempleo o subempleo y repercutiría en una reducción de los salarios.

Además, la relación entre las exportaciones y las importaciones puede darse a través de dos canales: las exportaciones proporcionan divisas que podrían ser utilizadas para la importación de bienes de consumo, así como intermedios o bienes de capital, lo que implica que las exportaciones facilitan mayores importaciones; y la importación de bienes intermedios de equipos de alta tecnología facilita y hace más competitivas a las exportaciones. En dirección contraria, las importaciones de bienes intermedios y bienes de capital podrían desalentar el incremento del contenido nacional y propiciar una disminución del impacto de las exportaciones en el PIB. Adicionalmente,

un aumento de la IED puede requerir un alto nivel de importación de bienes intermedios y bienes de capital para la producción. Pero un mayor nivel de importación de bienes de consumo puede tener un efecto negativo en la industria de sustitución de importaciones donde participa o puede participar el capital extranjero, y así puede disminuir la inversión extranjera directa. Por tanto, puede haber causalidad bidireccional entre la IED y las importaciones, pero con signos contrarios. (Nguyen, 2011)

Por tanto, no se tienen razones teóricas *a priori* para apoyar o negar la existencia de una matriz de interacciones entre el PIB, las exportaciones, las importaciones y la IED. El presente trabajo se limitará a realizar una estimación empírica para los casos de México y Corea del Sur, y determinar cómo interactúan estas variables.

LITERATURA PRECEDENTE

Hay una importante cantidad de estudios sobre la relación entre crecimiento económico, exportaciones e IED. Jung y Marshall (1985) realizaron pruebas de causalidad entre exportaciones y crecimiento para 37 países en desarrollo; sus resultados arrojan considerables

dudas sobre la validez de la hipótesis ELG. Henriques y Sadorsky (1996) investigaron la hipótesis de crecimiento de las exportaciones de Canadá mediante la construcción de un modelo VAR para realizar la prueba de causalidad de Granger entre las exportaciones reales canadienses, el PIB real canadiense y los términos de intercambio reales canadienses. Encontraron que estas variables estaban cointegradas, así como evidencia de una relación causal unidireccional de Granger, donde los cambios en el PIB preceden a los cambios en las exportaciones (es decir, sus resultados apoyan la hipótesis de que el crecimiento genera exportaciones). Zestos y Tao (2002) estudiaron las relaciones entre las tasas de crecimiento de las exportaciones, las importaciones y el PIB de Canadá y EUA para el periodo 1948-1996. Encontraron causalidad bidireccional para Canadá del sector externo hacia el PIB y viceversa, y una relación más débil entre el sector externo y el PIB para EUA (lo que cuestiona la validez de la hipótesis ELG para EUA). Kónya (2004) investigó la posibilidad de crecimiento basado en las exportaciones y el aumento de la exportación originado por el crecimiento del PIB mediante la prueba de causalidad de Granger, empleando los logaritmos de las exportaciones y el PIB real en 25 países de la OCDE con datos anuales para el periodo 1960-1997, y encontró resultados mixtos. Shirazi y Abdul Manap (2005) examinaron la hipótesis ELG para cinco países del sur de Asia a través de la cointegración y pruebas de causalidad de Granger, y también obtuvieron resultados mixtos.

Nguyen (2011), quien analizó el impacto de la liberalización comercial sobre el crecimiento económico de Malasia y Corea del Sur, utilizó cuatro variables y vectores autorregresivos para estudiar la relación entre comercio, IED y crecimiento económico en el periodo de 1970 a 2004 para Malasia, y de 1976 a 2007 para Corea. Utilizando pruebas de causalidad de Granger, funciones de impulso-respuesta y descomposiciones de la varianza, encontró diferentes resultados para cada país, y argumentó que estas diferencias se explican por las de las políticas económicas aplicadas en cada uno de los dos países.

Para el caso de México, Thornton (1996) estudió la relación entre las exportaciones y el PIB real con datos anuales para el periodo 1985-1992, y halló que estas dos variables están cointegradas,

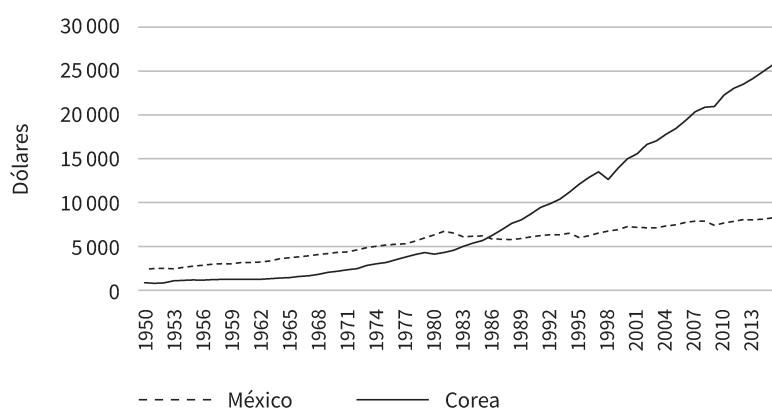
además de encontrar una relación significativa y positiva de causalidad de Granger desde las exportaciones al crecimiento económico. Van den Berg (1997), con datos de 1960 a 1991, descubrió que la evidencia empírica disponible sobre la relación entre comercio internacional y crecimiento económico en México no es concluyente. Sin embargo, menciona que el periodo de la muestra incluye tres décadas de políticas de sustitución de importaciones; por tanto, los resultados econométricos son propensos a subestimar la fuerza real de la relación de crecimiento del comercio bajo el régimen actual de apertura comercial en México.

Por su parte, Pacheco-López (2005a) intentó separar los efectos de la liberalización comercial en México durante mediados de la década de 1980 con los de la liberalización comercial implícita en el TLCAN. Argumenta que desde mediados de la década de 1980 la propensión a importar ha sido mayor a la propensión a exportar, y que esto ha reducido la tasa de crecimiento del producto, consistente en un intercambio comercial equilibrado, lo que explica la desaceleración del crecimiento económico en México en los últimos años. En otro trabajo, Pacheco-López (2005b) utilizó datos anuales de 1970 a 2000 para el estudio de la liberalización de la IED en México desde la década de 1980 y sus relaciones con las exportaciones y las importaciones. Encontró causalidad de Granger bidireccional entre exportaciones, importaciones e IED. Sin embargo, el periodo que tomó como muestra incluye dos décadas de políticas de sustitución de importaciones; por tanto, los resultados econométricos son propensos a subestimar o sobreestimar la relación real.

HECHOS ESTILIZADOS

En la gráfica 12.1 se muestra la evolución del ingreso por habitante de México y Corea del Sur para el periodo 1950-2016. Se observa que el ingreso por habitante de México fue superior al de Corea de 1950 a 1985. A partir de 1983 el ingreso por habitante de México se estancó y el de Corea del Sur siguió creciendo hasta alcanzar en 2015 un ingreso por habitante superior al de México en un orden de magnitud de 3.11 veces.

GRÁFICA 12.1 Ingreso por habitante de México y Corea, 1950-2016
(dólares internacionales de 1990, convertidos a PPA Geary-Khamis)

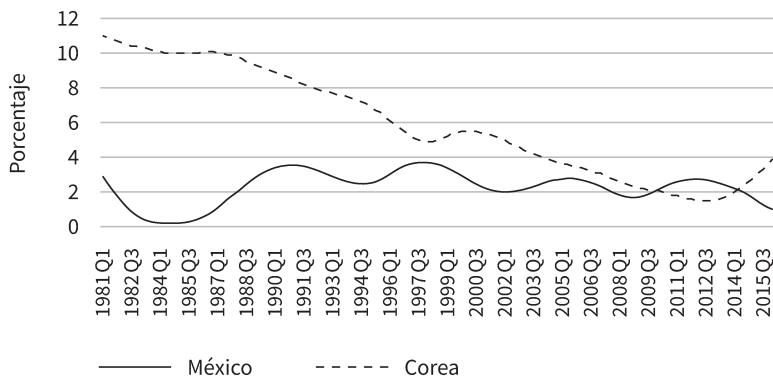


Fuente: The Conference Board, “Total Economy Database”, edición de noviembre de 2016, <https://www.conference-board.org/data/economydatabase/>.

En la gráfica 12.2 se muestran las tasas de crecimiento anualizadas de México y de Corea. La tasa de crecimiento para México es de 2.3% en promedio. En contraste, la tasa de crecimiento durante el mismo periodo para Corea es de 5.6%. A principios de la década de 1980 las tasas de Corea fueron muy superiores y comenzaron a descender a medida que su economía fue alcanzando a las economías desarrolladas (en términos del ingreso per cápita), proceso natural que en la literatura sobre el crecimiento se conoce como “alcance”.

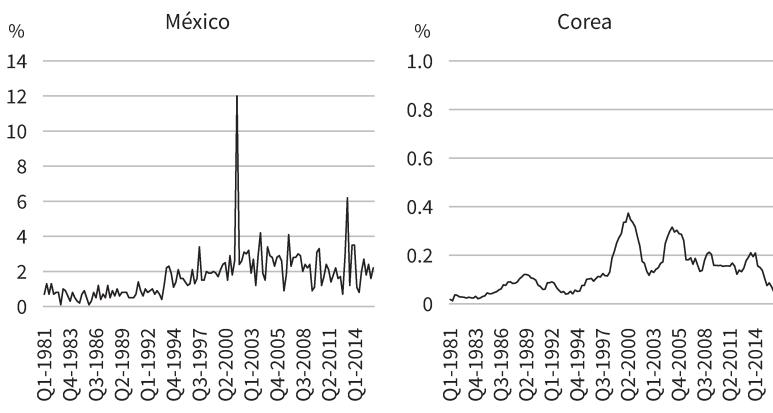
En cuanto a la IED, en México la proporción de la misma con respecto al PIB es de poco más de 2% en promedio a partir de 1994 (cuando inició el TLCAN), con un pico de 12% en el tercer trimestre de 2001 con la venta de Banamex. En contraste, en Corea la IED como porcentaje del PIB es irrelevante; su máximo histórico es de 0.37% del PIB en el segundo trimestre de 1998, con las reformas que le fueron impuestas por los organismos financieros internacionales después de la crisis de 1997; a partir de ahí descendió nuevamente a valores insignificantes (gráfica 12.3).

GRÁFICA 12.2 Tendencias de las tasas de crecimiento anualizadas, 1981-2015 (filtro Hodrick-Prescott, 1600)



Fuente: Para México: INEGI, “Banco de Información Económica” (base de datos). Para Corea del Sur: OCDE, información en línea.

GRÁFICA 12.3 Proporción de la IED con respecto al PIB (porcentaje)



Fuente: Para México: INEGI, “Banco de Información Económica”; Banco de México, información en línea. Para Corea del Sur: OCDE, información en línea.

En cuanto a comercio exterior, en la gráfica 12.4 se muestra la mayor participación de las exportaciones de la economía coreana con respecto a México, con un valor inicial en el primer trimestre de 1983 de 29.7% y un valor máximo en el primer trimestre de 2012, de 56.13% del PIB. En contraste, México inició el año de 1983 con una proporción de las exportaciones totales en el PIB de 4.02%, y alcanzó un máximo histórico de 29.11% en el segundo trimestre de 2011.

Nótese también en la gráfica 12.4 la tendencia al déficit comercial en el caso de México y al superávit comercial en el caso de Corea. Cabe mencionar que en la gráfica correspondiente a México las exportaciones registradas son las totales; esto es, exportaciones petroleras y no petroleras (en el resto del ejercicio se excluyen las exportaciones petroleras).

METODOLOGÍA

Con base en Nguyen (2011), la estrategia metodológica en este estudio consiste en construir un modelo VAR para la economía mexicana y otro para la economía coreana. Las cuatro variables que se utilizan para los dos países son PIB, importaciones, exportaciones (totales en el caso de Corea y sólo las no petroleras en el caso de México) e IED. Todas estas variables se expresan en millones de dólares de 2000.

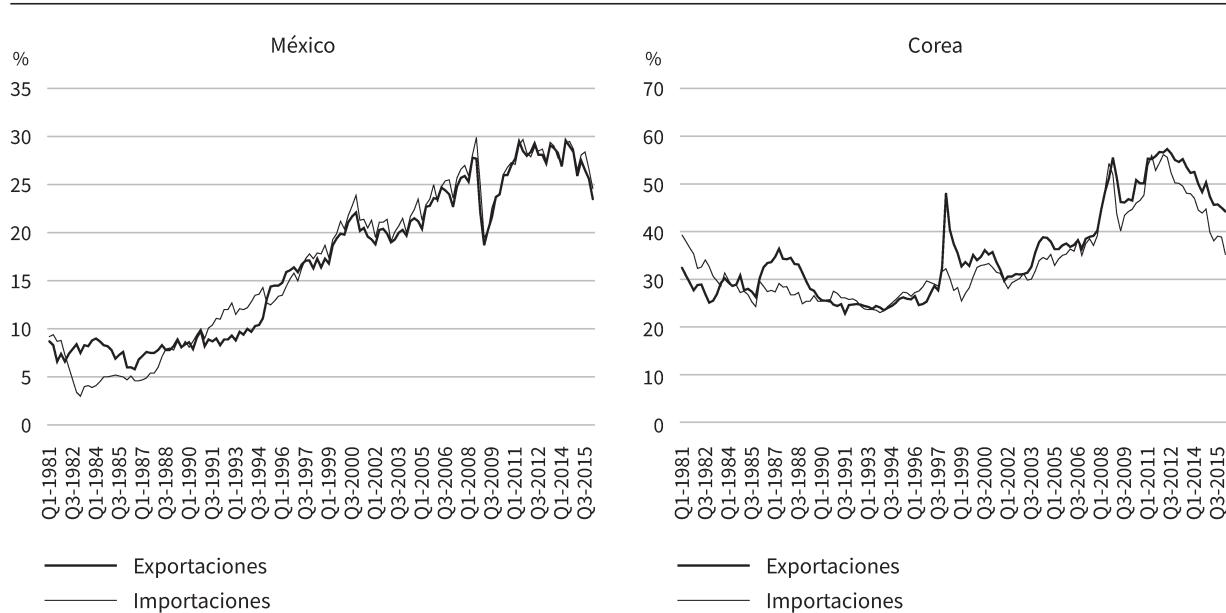
De esta manera, se construyó un modelo VAR de cuatro variables de orden p (de forma no estructurada) para cada país (Shin y Pesaran, 1998):

$$y_t = \sum_{i=1}^h A_i y_{t-i} + B x_t + e_t,$$

donde y_t es un vector aleatorio de orden $n \times 1$. En nuestro caso, los dos VAR son de cuatro variables cada uno, $n = 4$ y $y_t = (\text{LRPIB}, \text{LREXP}, \text{LRIMP}, \text{LRIED})$; las A_i son matrices de $n \times n$ de coeficientes fijos; p es el número de rezagos; B es una matriz de $n \times d$ de coeficientes de variables exógenas, y x_t es un vector de $d \times 1$ de variables exógenas.

GRÁFICA 12.4 Proporción del comercio exterior con respecto al PIB, 1983-2015
(porcentaje)

[343]



Fuente: Para México: INEGI, "Banco de Información Económica"; Banco de México, información en línea. Para Corea del Sur: OCDE, información en línea.

De acuerdo con Shin y Pesaran (1998), el modelo debe satisfacer las siguientes condiciones:

- Supuesto 1: $E(e_t) = 0$; $E(e_t e_t') = \Sigma_e$ (no singular); $E(e_t e_s') = 0$ si $s = t$.
- Supuesto 2: Ninguna raíz se encuentra en el círculo unitario.
- Supuesto 3: No existe total colinearidad entre $y_{t-1}, y_{t-2}, \dots, y_{t-p}, x_t$.

Para comprobar que se cumplen los supuestos del modelo VAR, éste debe complementarse con varios procedimientos (Nguyen, 2011):

- Prueba de raíz unitaria de cuatro series de tiempo.
- Determinación de la longitud óptima de los rezagos en el modelo VAR.
- Comprobar la relación entre las cuatro series (prueba de co-integración de Johansen).
- Estimación del modelo VAR.
- Diagnóstico VAR (autocorrelación residual y pruebas de normalidad residual).
- Causalidad de Granger, prueba de Wald.
- Simulación dinámica (función impulso-respuesta).
- Análisis de descomposición de la varianza.

XIII

MODELO VAR PARA MÉXICO

Los datos utilizados en el modelo VAR para México son trimestrales, comenzando con el primer trimestre de 1983 y terminando con el primer trimestre de 2016. Las cuatro series utilizadas son: LRPIB (logaritmo del PIB real), LREXP (logaritmo de las exportaciones no petroleras reales), LRIMP (logaritmo de las importaciones reales), y LRIED (logaritmo de la IED real). Los datos del PIB se obtuvieron del Banco de Información Económica del INEGI; los datos de exportaciones no petroleras, importaciones, inversión extranjera y tipo de cambio provienen de las estadísticas en línea del Banco de México; el índice de precios en dólares se obtuvo de la base de datos FRED del Federal Reserve Bank of St. Louis. Todas las series originales se expresaron en términos reales; esto es, en millones de dólares de EUA de 2000. Finalmente, estas series fueron desestacionalizadas y expresadas en logaritmos.

ESTIMACIÓN

En esta sección se analiza la relación entre las cuatro variables mencionadas. Para ello, se siguió la metodología planteada en la última sección del capítulo XII. Se comienza aplicando la prueba de Phillips-Perron (PP) de raíz unitaria en las cuatro series (LRPIB, LREXP, LRIMP y LRIED). Si se encuentra que todas las series en niveles tienen raíz unitaria (1) entonces se utilizan como variables en el modelo VAR. En los cuadros 13.1 y 13.2 se proporciona evidencia de que las cuatro series temporales son no estacionarias de orden 1.

Los resultados de las pruebas de raíz unitaria en niveles, reportados en el cuadro 13.1, muestran que para la mayoría de las pruebas no se puede rechazar la hipótesis nula (series no estacionarias),

CUADRO 13.1 Prueba Phillips-Perron, 1983-2015
(niveles)

Variable	Constante	Tendencia y constante	Ninguna
LRPIB	−0.1958	−3.6680	4.2415
LREXP	−2.5887	−1.1682	4.0926
LRIMP	−2.7724	−1.7828	3.3667
LRIED	−4.6662	−8.2213	0.0660

Nota: Los valores críticos para la prueba PP con intercepto, tendencia, intercepto y ninguno en los niveles de significación de 1%, 5% y 10% son, respectivamente: −3.4804, −2.8834, −2.5785; −4.0290, −3.4442, −3.1469; −2.5826, −1.9433, −1.6151.

CUADRO 13.2 Prueba Phillips-Perron, 1983-2015
(primeras diferencias)

Variable	Constante	Tendencia y constante	Ninguna
LRPIB	−13.5084	−13.4482	−12.1214
LREXP	−9.0138	−9.5348	−8.2937
LRIMP	−9.9278	−10.1249	−9.2383
LRIED	−35.4793	−36.7017	−33.3204

Nota: Los valores críticos para la prueba PP con intercepto, tendencia, intercepto y ninguno en los niveles de significación de 1%, 5% y 10% son, respectivamente: −3.4808, −2.8836, −2.5786; −4.0296, −3.4445, −3.1471; −2.5827, −1.9433, −1.6151.

por lo que se continúa con el siguiente paso, haciendo otra vez la prueba para las series en primeras diferencias. Se encuentra ahora que todas las series son estacionarias, lo que confirma que todas las series tienen raíz unitaria.

Puesto que todos los valores absolutos son mayores que los respectivos valores críticos, se puede rechazar la hipótesis nula de no estacionariedad a un nivel de 0.01. Por tanto, se puede asumir que las cuatro series en niveles son no estacionarias con raíz de orden 1. Luego, se continúa con la construcción de un modelo VAR de cuatro variables. De acuerdo con lo planteado en el capítulo XII, se comienza considerando un modelo VAR de cuatro variables de orden p (de forma no estructurada).

Se construye el sistema VAR de cuatro variables endógenas (LRPIB, LREXP, LRIMP y LRIED). Las recomendaciones de la longitud del rezago para este modelo VAR, con un máximo de rezagos de 8, se reporta en el cuadro 13.3. El largo de rezago recomendado por el criterio de la prueba estadística de razón de verosimilitud modificada secuencialmente (RV) es 4; por los criterios de error de predicción final (EPF), de información de Akaike (CIA) y de información de Hannan-Quinn (HQ) es 2, y de acuerdo con el criterio de información de Schwarz (cs) el rezago recomendado es 1. Se elige el criterio de información de Hannan-Quinn, ya que para muestras de 120 en adelante ésta es una de las mejores pruebas,¹ además de que también está apoyada por los criterios EPF y CIA. Por tanto, en este modelo VAR se utilizan 2 rezagos.

Además de esta información, se aplicó la prueba de normalidad (Lütkepohl, 2005), así como la prueba de correlación residual del multiplicador de Lagrange (ML) al modelo VAR propuesto. Un orden adecuado de los rezagos debe satisfacer estas pruebas (cuadro 13.4).

Los resultados de la prueba de normalidad de los residuos del modelo VAR se reportan en el cuadro 13.5. Con base en esta información, no se puede rechazar la hipótesis de normalidad, puesto que todos los valores de j_1 cuadrada para asimetría y curtosis son menores que el valor crítico $\chi^2_{1,1} = 2.706$. Los valores para el conjunto de asimetría y curtosis son de 0.6542 y 7.3154 respectivamente, menores que el valor crítico de $\chi^2_{01,4} = 7.779$. Los valores individuales de j_1 cuadrada de la prueba Jarque-Bera son todos menores que el valor crítico de $\chi^2_{1,2} = 4.605$ y el valor conjunto de 7.9700 es menor que el valor crítico $\chi^2_{1,8} = 13.362$. Esto apoya la hipótesis de que los residuos en el modelo VAR planteado tienen una distribución normal.

En el cuadro 13.6 se observa que no se puede rechazar la hipótesis nula de la no existencia de autocorrelación hasta el rezago 3, puesto que el estadístico ML para rezagos de orden 1, 2, 3, ..., 8, es menor que el valor crítico $\chi^2_{0.01,16} = 32.00$.

¹ Segundo Liew (2004), el criterio de información de Schwarz (cs) y el criterio de información de Hannan-Quinn (HQ) son las mejores pruebas para tamaños de muestra de 120 o más observaciones.

CUADRO 13.3 Pruebas para determinar el criterio de la extensión del rezago

Rezago	Verosimilitud logarítmica	RV	EPF	CIA	CS	HQ
0	72.62187	N.A.	3.92×10^{-6}	-1.097950	-1.007444	-1.061182
1	706.2869	1216.637	2.00×10^{-10}	-10.98059	-10.52806*	-10.79675
2	732.7996	49.20767	$1.69 \times 10^{-10}^*$	-11.14879*	-10.33424	-10.81788*
3	743.6005	19.35518	1.84×10^{-10}	-11.06561	-9.889030	-10.58763
4	762.4591	32.58766*	1.77×10^{-10}	-11.11135	-9.572743	-10.48629
5	773.3743	18.16280	1.93×10^{-10}	-11.02999	-9.129361	-10.25786
6	784.1132	17.18229	2.12×10^{-10}	-10.94581	-8.683160	-10.02662
7	799.9643	24.34730	2.15×10^{-10}	-10.94343	-8.318754	-9.877162
8	807.1969	10.64634	2.52×10^{-10}	-10.80315	-7.816451	-9.589812

* Indica el orden del rezago seleccionado por el criterio.

RV: Prueba estadística de razón de verosimilitud modificada secuencialmente

EPF: Error de predicción final.

CIA: Criterio de información de Akaike.

CS: Criterio de información de Schwarz.

HQ: Criterio de información de Hannan-Quinn.

CUADRO 13.4 Modelo VAR con 2 rezagos y 7 variables dicotómicas*

	LRPIB	LREXP	LRIMP	LRIED
<i>R</i> cuadrada	0.997278	0.997980	0.997861	0.755088
<i>R</i> cuadrada ajustada	0.996923	0.997716	0.997582	0.723142
Suma de los residuos cuadrados	0.022290	0.200485	0.197670	16.68174
Ecuación de error estándar	0.013922	0.041753	0.041459	0.380866
Estadístico <i>F</i>	2 809.329	3 787.044	3 576.061	23.63704
Verosimilitud logarítmica	382.5828	238.7041	239.6303	-50.89313
Criterio de información de Akaike	-5.596683	-3.400063	-3.414202	1.021269
Criterio de información de Schwarz	-5.245514	-3.048894	-3.063033	1.372438
Media de la variable dependiente	12.31502	10.24027	10.43096	8.289528
Desviación estándar de la variable dependiente	0.250997	0.873685	0.843068	0.723842
Determinante de covarianza residual (ajustado por grados de libertad)		5.88×10^{-11}		
Determinante de covarianza residual		3.49×10^{-11}		
Logaritmo de verosimilitud		833.5664		
Criterio de información de Akaike		-11.74910		
Criterio de información de Schwarz		-10.34443		

* Las variables dicotómicas utilizadas para lograr normalidad en los residuos son D_1 : 1984Q1; D_2 : 1986Q3; D_3 : 1995Q1; D_4 : 1995Q2; D_5 : 2001Q3; D_6 : 2009Q1; D_7 : 2008Q4.

Para probar la relación de cointegración de largo plazo entre las cuatro series de tiempo se llevó a cabo la prueba de cointegración de Johansen (1995). Los resultados se muestran en los cuadros 13.7a y 13.7b.

Una vez confirmada la existencia de cointegración en las cuatro series, el siguiente paso es determinar las relaciones de causalidad entre ellas, para lo cual se emplea la prueba GCBEW (Granger causality/block exogeneity/Wald test) (Enders, 2003). Esta prueba

CUADRO 13.5 Prueba de normalidad de los rezagos

PRUEBA DE ASIMETRÍA				
Componente	Asimetría	Ji cuadrada	Grados de libertad	Probabilidad
1	0.022223	0.010783	1	0.9173
2	-0.120548	0.317278	1	0.5732
3	-0.008305	0.001506	1	0.9690
4	-0.121938	0.324637	1	0.5688
Conjunta		0.654203	4	0.9569
PRUEBA DE CURTOSIS				
Componente	Curtosis	Ji cuadrada	Grados de libertad	Probabilidad
1	2.419494	1.839386	1	0.1750
2	2.704725	0.475898	1	0.4903
3	3.659496	2.374023	1	0.1234
4	3.693627	2.626102	1	0.1051
Conjunta		7.315409	4	0.1201
PRUEBA DEL ESTADÍSTICO JARQUE-BERA				
Componente	Jarque-Bera		Grados de libertad	Probabilidad
1	1.850169		2	0.3965
2	0.793175		2	0.6726
3	2.375529		2	0.3049
4	2.950739		2	0.2287
Conjunta	7.969612		8	0.4364

CUADRO 13.6 Prueba de correlación serial
de los residuos del modelo VAR*

Rezagos	Estadístico ML	Probabilidad
1	14.33536	0.5737
2	14.10772	0.5907
3	18.99401	0.2690

* Probabilidades de una χ^2 cuadrada con 16 grados de libertad.

CUADRO 13.7a Prueba de cointegración de Johansen
(intercepto y pendiente) con una longitud de rezago óptimo de 2

Número de ecuaciones hipotéticas de cointegración	Valor propio	Estadístico traza	Valor crítico 0.05	Prob.**
Ninguna*	0.324410	96.83557	63.87610	0.0000
Al menos 1*	0.186308	45.85360	42.91525	0.0247
Al menos 2	0.102876	19.05107	25.87211	0.2778
Al menos 3	0.037273	4.938117	12.51798	0.6053

* Denota el rechazo de la hipótesis al nivel de 0.05.

** Valores p de MacKinnon, Haug y Michelis (1999).

Nota: El estadístico de la traza indica 2 ecuaciones de cointegración al nivel de 0.05.

CUADRO 13.7b Prueba de rango de cointegración sin restricciones
(máximo valor propio)

Número de ecuaciones hipotéticas de cointegración	Valor propio	Estadístico de máximo valor propio	Valor crítico 0.05	Prob.**
Ninguna*	0.324410	50.98197	32.11832	0.0001
Al menos 1*	0.186308	26.80254	25.82321	0.0370
Al menos 2	0.102876	14.11295	19.38704	0.2467
Al menos 3	0.037273	4.938117	12.51798	0.6053

* Denota el rechazo de la hipótesis al nivel de 0.05.

** Valores p de MacKinnon, Haug y Michelis (1999).

Nota: La prueba de máximo valor propio indica 2 ecuaciones de cointegración al nivel de 0.05.

detecta si los rezagos de una variable pueden causar (en el sentido de Granger) otras variables en el sistema VAR. Bilateralmente prueba si los rezagos de la variable excluida afectan a la variable endógena. La hipótesis nula es: "Todos los coeficientes rezagados de una variable pueden ser excluidos de cada ecuación en el sistema VAR". En el cuadro 13.8, "todos" significa: "El resultado de la prueba conjunta de que todos los rezagos de todas las otras variables afectan a la variable endógena".

El proceso GCBEW no causa y si todos los coeficientes de cada ecuación en el sistema VAR no son significativamente diferentes de 0 (o se rechaza una prueba conjunta de todos los rezagos). Este concepto implica la existencia de una secuela de valores pasados de las variables del segundo miembro en el valor actual de y . De esta manera, responde a la pregunta de si los valores actuales y anteriores de las variables del segundo miembro ayudan a predecir el valor de y . Por ejemplo, esta prueba ayuda a responder si los rezagos de la IED pueden ser excluidos o no de la ecuación del PIB. El rechazo de la hipótesis nula significa que el PIB es una variable endógena y existe causalidad de la IED sobre el PIB.

En el cuadro 13.8 se reportan los resultados de la prueba GCBEW. El cuadro tiene cuatro partes: en la primera se reporta el resultado de la prueba de si se puede excluir cada variable de la ecuación de LRPIB; en las partes siguientes se informa sobre los resultados de la prueba para la ecuación de LREXP, LRIMP y LRIED, respectivamente. En cada parte del cuadro 13.8 se incluyen cuatro columnas: en la primera se muestran las variables que serán excluidas de la ecuación; las columnas siguientes presentan el valor de j_i cuadrada, los grados de libertad, y el valor de P . En el último renglón de cada parte se reportan los estadísticos conjuntos de las tres variables excluidas de la ecuación.

En la primera parte del cuadro 13.8, que corresponde a la ecuación de LRPIB, en la segunda columna se muestra que los valores de la j_i cuadrada para LREXP, LRIMP y LRIED, respectivamente, son 2.1063, 6.6917 y 2.4403; sólo uno de los valores de la j_i cuadrada es mayor que $\chi^2_{.05,6} = 5.991$. Por tanto, sólo se puede rechazar la hipótesis nula en un caso y se concluye que existe causalidad de LRIMP sobre LRPIB. Esto se confirma porque j_i cuadrada conjunta, 21.7153, es mayor que $\chi^2_{.05,6} = 12.592$. Este resultado apoya

CUADRO 13.8 Pruebas de causalidad de Granger

Excluida	Ji cuadrada	Grados de libertad	Probabilidad
Variable dependiente: LRPIB			
LREXP	2.106329	2	0.3488
LRIMP	6.691681	2	0.0352
LRIED	2.440306	2	0.2952
Todo	21.71530	6	0.0014
Variable dependiente: LREXP			
LRPIB	8.588386	2	0.0136
LRIMP	4.063741	2	0.1311
LRIED	3.967124	2	0.1376
Todo	23.29158	6	0.0007
Variable dependiente: LRIMP			
LRPIB	6.408841	2	0.0406
LREXP	12.09120	2	0.0024
LRIED	2.776792	2	0.2495
Todo	17.53472	6	0.0075
Variable dependiente: LRIED			
LRPIB	15.25102	2	0.0005
LREXP	9.106135	2	0.0105
LRIMP	2.292473	2	0.3178
Todo	69.29623	6	0.0000

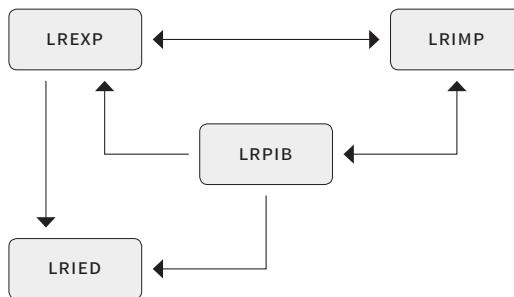
la hipótesis de “compresión de importaciones”. Los valores correspondientes de LREXP y LRIED son menores que $\chi^2_{05,2} = 5.991$, por lo que no se puede rechazar la hipótesis nula en ambos casos, concluyéndose que no existe causalidad de LREXP y LRIED sobre LRPIB. Esto es, como LREXP no causa LRPIB, se rechaza la hipótesis de crecimiento liderado por las exportaciones. Y en el caso de que LRIED no causa LRPIB, equivale a que la IED no contribuye al crecimiento del PIB.

En la segunda parte del cuadro 13.8, que corresponde a la ecuación del LREXP, se muestra que los valores de χ^2 cuadrada para LRPIB, LRIMP y LRIED son 8.5884, 4.0637 y 3.9671, respectivamente. Sólo uno de los valores de χ^2 cuadrada es mayor que $\chi^2_{.05,2} = 5.991$. Por tanto, sólo se puede rechazar la hipótesis nula en un caso y se concluye que existe causalidad de LRPIB sobre LREXP. Esto se confirma porque χ^2 cuadrada conjunta, 23.2916, es mayor que $\chi^2_{.05,6} = 12.596$. Este resultado apoya la hipótesis de que el crecimiento impulsula las exportaciones. Los valores correspondientes de LRIMP y LRIED son menores que $\chi^2_{.05,2} = 5.991$, por lo que no se puede rechazar la hipótesis nula en ambos casos, concluyéndose que no existe causalidad de LRIMP y LRIED sobre LREXP. Esto equivale a decir que el crecimiento de las exportaciones es el resultado del crecimiento del PIB, y no viceversa.

En la tercera parte del cuadro 13.8, que corresponde a la ecuación del LRIMP, los valores de χ^2 cuadrada para LRPIB, LREXP, LRIED son, respectivamente, 6.4088, 12.0912 y 2.7768; sólo uno de los valores de χ^2 cuadrada es menor que $\chi^2_{.05,2} = 5.991$. En consecuencia, se puede rechazar la hipótesis nula en dos casos y concluir que existe causalidad de LRPIB y LREXP sobre LRIMP. Esto se confirma porque χ^2 cuadrada conjunta, 17.5347, es mayor que $\chi^2_{.05,6} = 12.596$. Este resultado apoya la hipótesis de que el crecimiento del producto y de las exportaciones requiere mayores importaciones. El valor correspondiente de LRIED es menor que $\chi^2_{.05,2} = 5.991$, por lo que no se puede rechazar la hipótesis nula, y se concluye que no existe causalidad de LRIED sobre LRIMP. Esto quiere decir que las importaciones dependen de las exportaciones (a causa del alto contenido importado de las exportaciones manufactureras, situación que algunos denominan "exportación de importaciones"), así como del alto contenido importado de los bienes producidos para el consumo nacional.

En la cuarta parte del cuadro 13.8, que corresponde a la ecuación del LRIED, los valores de χ^2 cuadrada para LRPIB, LREXP, LRIMP son 15.2510, 9.1061 y 2.2925, respectivamente; sólo uno de los valores de χ^2 cuadrada es menor que $\chi^2_{.05,2} = 5.991$. Por tanto, se puede rechazar la hipótesis nula en dos casos y concluir que existe causalidad de LRPIB y LREXP sobre LRIED. Esto se confirma porque χ^2 cuadrada conjunta, 69.2962, es mayor que $\chi^2_{.05,6} = 12.592$. Este

DIAGRAMA 13.1 Dirección de causalidad según la prueba GCBEW



resultado apoya la hipótesis de que la IED llega para promover las exportaciones o para satisfacer las necesidades del crecimiento económico, pero no para sustituir importaciones. El valor correspondiente de $LRIMP$ es menor que $\chi^2_{05,2} = 5.991$. Se concluye que existe causalidad de $LREXP$ y $LRPIB$ sobre $LRIED$ y que no existe entre $LRIMP$ y $LRIED$. Esto es, la IED es atraída por la posibilidad de exportar o para producir bienes para el consumo interno, pero no al revés.

De esta manera, la prueba GCBEW aporta evidencia sobre la existencia de una causalidad bidireccional, entre $LRPIB$ y $LRIMP$, así como tres causalidades unidireccionales entre $LRPIB$ y $LREXP$, $LREXP$ y $LRIED$, y entre $LRPIB$ y $LRIED$.

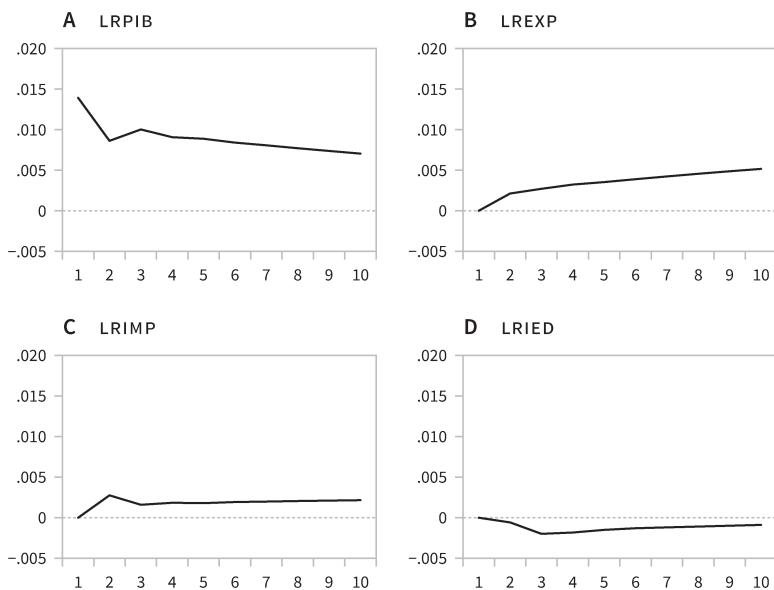
En el diagrama 13.1 se ilustra un resultado importante: no existe causalidad entre exportaciones y PIB pero sí de PIB a exportaciones, lo que cuestiona la hipótesis de ELG y apoya la hipótesis de que el crecimiento genera exportaciones. La prueba GCBEW proporciona información acerca de la dirección de impacto, pero no de su signo ni de la importancia relativa de las variables que influyen simultáneamente entre sí. Con base sólo en esta prueba, no se sabe si las importaciones tienen o no un efecto positivo en $LRPIB$, ni su magnitud. No está claro si el impacto de $LRPIB$ es más fuerte que el de $LREXP$ sobre $LRIED$. Para determinar estas cuestiones, se analiza la función de impulso-respuesta y luego la descomposición de la varianza (Shin y Pesaran, 1998).

ANÁLISIS IMPULSO-RESPUESTA

Las respuestas de impulsos rastrean la respuesta de los valores actuales y futuros de cada una de las variables a un aumento de una unidad (o a un aumento de una desviación estándar) en el valor actual de uno de los errores en el modelo VAR, suponiendo que este error vuelve a 0 en períodos posteriores y todos los demás errores son iguales a 0. Cambiar un error mientras se mantienen todos los demás constantes tiene más sentido cuando los errores no están correlacionados entre las ecuaciones, por lo que las respuestas de impulsos son típicamente calculadas para modelos VAR recursivos y estructurales.

En las gráficas 13.1 a 13.4 se muestra la función generalizada de impulso-respuesta asintótica. Cada gráfica se compone a su vez de cuatro pequeñas gráficas que ilustran la respuesta dinámi-

GRÁFICA 13.1 Respuesta de LRPIB (Méjico)

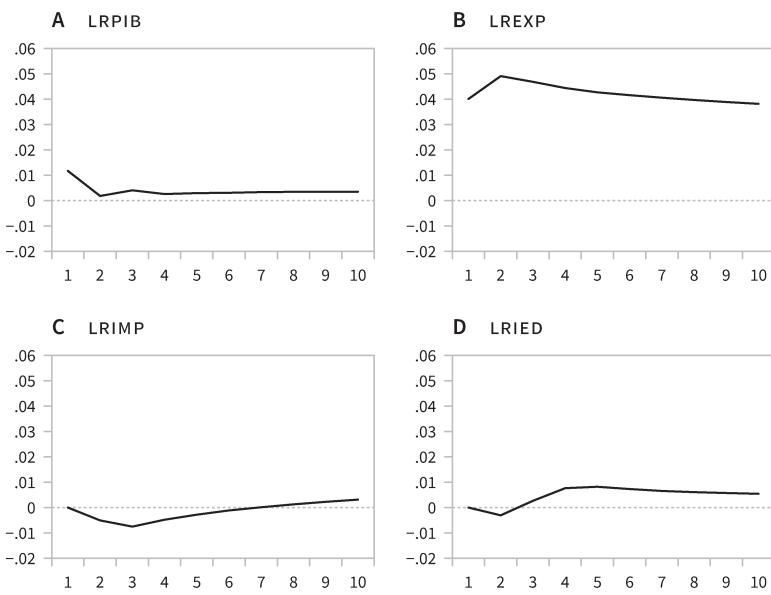


ca de cada variable objetivo (LRPIB, LREXP, LRIMP y LRIED) a un choque de una desviación estándar sobre la misma variable y las demás. En cada gráfica el eje horizontal presenta 10 trimestres después del choque. El eje vertical mide el impacto trimestral del choque en cada variable endógena.

En la gráfica 13.1a se presenta el efecto positivo de largo plazo de un choque a LRPIB en LRPIB. Este choque tiene un efecto positivo de corto y largo plazo en LRPIB. En la gráfica 13.1b se muestra que un choque en LREXP tiene un efecto positivo importante en LRPIB. En la gráfica 13.1c se muestra que un choque sobre LRIMP tiene un efecto positivo en LRPIB. En la gráfica 13.1d se muestra que un choque LRIED no tiene efecto significativo en LRPIB. Uno de estos efectos entra en conflicto con la prueba GCBEW, ya que, en función de ella, las exportaciones afectan al PIB de manera positiva.

En la gráfica 13.2a se presenta el efecto positivo de largo plazo

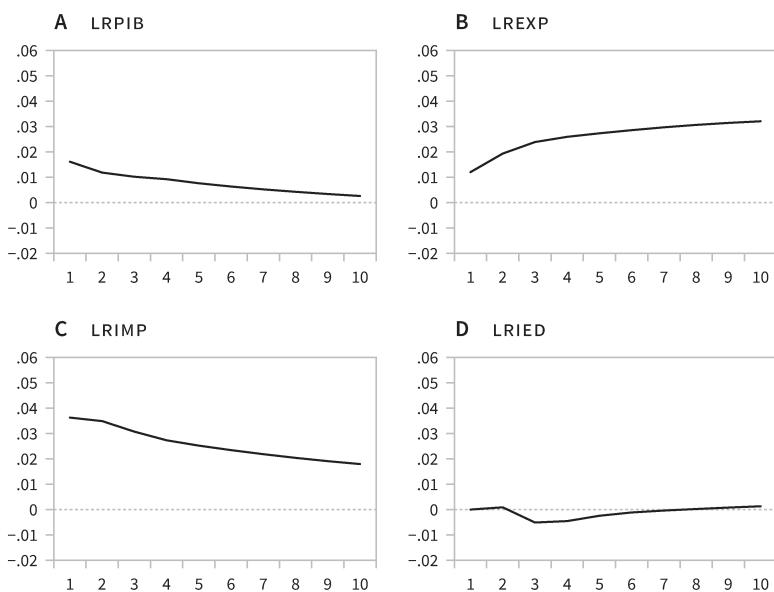
GRÁFICA 13.2 Respuesta de LREXP (México)



de un choque de **LRPIB** sobre **LREXP**. Este choque tiene un efecto positivo de corto plazo, pero en el largo plazo se vuelve no significativo. En la gráfica 13.2b se muestra que un choque en **LREXP** tiene un efecto significativo sobre sí misma. En la gráfica 13.2c se muestra que un choque en **LRIMP** tiene un efecto negativo de corto plazo sobre **LREXP**, pero se vuelve insignificante en el largo plazo. En la gráfica 13.2d se muestra que un choque **LRIED** no tiene efecto significativo alguno sobre **LREXP**. Ninguno de estos efectos entra en conflicto con la prueba GCBEW.

En la gráfica 13.3a se presenta el efecto positivo de un choque en **LRPIB** sobre **LRIMP**. Este choque tiene un efecto positivo de corto plazo en **LRIMP**, pero se vuelve insignificante en el largo plazo. En la gráfica 13.3b se muestra que un choque en **LREXP** tiene efectos significativos de corto y largo plazo sobre **LRIMP**. En la gráfica 13.3c se muestra que un choque en **LRIMP** tiene un efecto positivo

GRÁFICA 13.3 Respuesta de **LRIMP** (Méjico)



sobre sí misma. En la gráfica 13.3d se muestra que un choque en LRIED no tiene efecto significativo alguno en LRIMP. Estos efectos no entran en conflicto con la prueba GCBEW.

Finalmente, en la gráfica 13.4a se observa que un choque en LRPIB no tiene efecto significativo sobre LRIED. En la gráfica 13.4b se muestra un pequeño efecto significativo de LREXP sobre LRIED. En la gráfica 13.4c se registra que el choque en LRIMP no tiene efecto significativo sobre LRIED, y en la gráfica 13.4d se observa cómo LRIED tiene un efecto positivo de corto plazo sobre sí mismo, pero éste desaparece en el largo plazo. Estos resultados entran en conflicto con la prueba GCBEW, específicamente el que el PIB no afecta a la IED.

En el diagrama 13.2 se señala la existencia de una relación bilateral entre las exportaciones y el PIB, lo que apoya tanto la hipótesis ELG como la de que el crecimiento genera las exportaciones.

GRÁFICA 13.4 Respuesta de LRIED (Méjico)

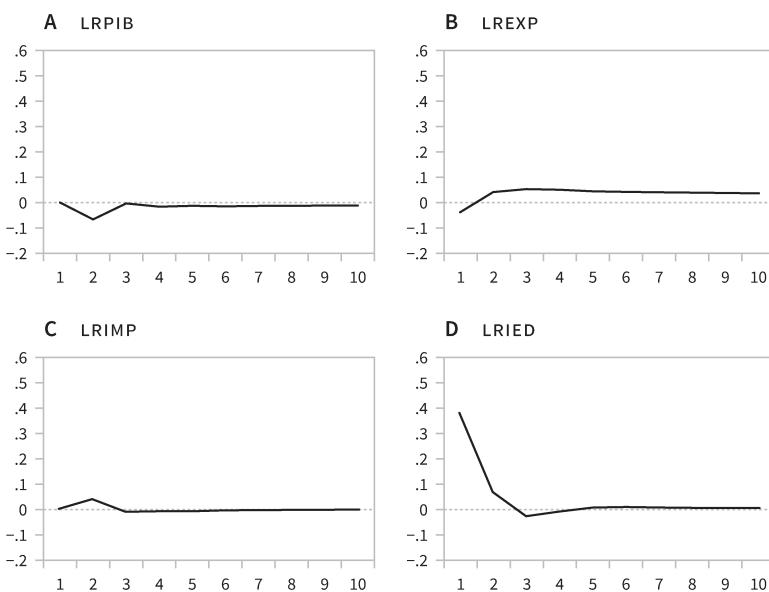
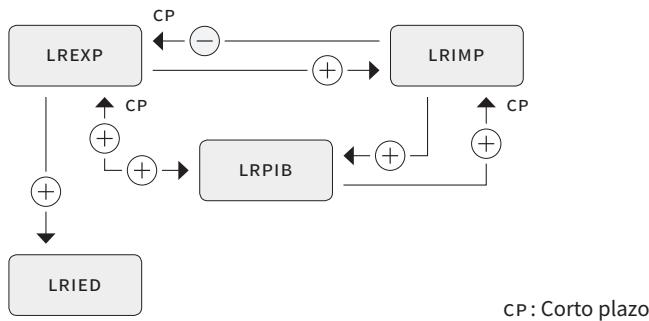


DIAGRAMA 13.2 Resumen de las respuestas de valores actuales y futuros de cada una de las variables a un aumento de una unidad en el valor actual de uno de los errores del modelo VAR



DESCOMPOSICIÓN DE LA VARIANZA

La descomposición de la varianza (o descomposición de varianza del error de pronóstico) indica la cantidad de información que cada variable contribuye a las otras variables en un modelo VAR. Informa cuánto del cambio en una variable se debe a su propio choque y cuánto a choques en otras variables. En el corto plazo, la mayor parte de la variación se debe a un choque propio, pero como el choque en esta variable con el tiempo afecta las variaciones rezagadas de las otras variables, el porcentaje del efecto de otros choques aumenta con el tiempo. Según Enders (2003), la descomposición de la varianza expresa cuánto cambia determinada variable bajo el impacto de un choque en ella misma y cuánto en respuesta al impacto de otras variables. Por tanto, la descomposición de la varianza define la importancia relativa de cada innovación aleatoria que afecta a las variables del modelo VAR.

En el cuadro 13.9a se observa que en el corto plazo, esto es, hasta el tercer trimestre, el impulso, la innovación o el choque en LRPIB, representa 93.34% de la fluctuación en LRPIB (su propio choque), un choque en LREXP causa 3.00% de fluctuación en LRPIB, un choque en LRIMP causa 2.57% de fluctuación en LRPIB, y un

choque en LRIED causa 1.08% de fluctuación en LRPIB. En el largo plazo, esto es, en el décimo trimestre, un choque en LRPIB representa 81.14%, un choque en LREXP 13.60%, un choque en LRIMP 3.71% y un choque en LRIED 1.55%. Por tanto, en el largo plazo sólo LREXP y LRIMP tienen efectos importantes sobre LRPIB.

En el cuadro 13.9b se observa que en el corto plazo un choque

CUADRO 13.9a Descomposición de varianza de LRPIB

Periodo	Error estándar	LRPIB	LREXP	LRIMP	LRIED
1	0.0139	100.0000	0.0000	0.0000	0.0000
2	0.0168	95.5574	1.6118	2.7119	0.1188
3	0.0199	93.3436	3.0003	2.5724	1.0838
4	0.0222	91.2106	4.5084	2.7426	1.5384
5	0.0243	89.6109	5.8835	2.8405	1.6651
6	0.0261	87.9841	7.3181	3.0093	1.6885
7	0.0278	86.3418	8.8017	3.1781	1.6784
8	0.0293	84.6460	10.3504	3.3545	1.6491
9	0.0306	82.9105	11.9533	3.5302	1.6060
10	0.0320	81.1357	13.6049	3.7056	1.5538

CUADRO 13.9b Descomposición de varianza de LREXP

Periodo	Error estándar	LRPIB	LREXP	LRIMP	LRIED
1	0.0418	7.8725	92.1275	0.0000	0.0000
2	0.0647	3.3532	95.8094	0.6133	0.2241
3	0.0804	2.4275	96.0459	1.2725	0.2540
4	0.0923	1.9197	95.9676	1.2354	0.8774
5	0.1021	1.6519	95.9021	1.0855	1.3605
6	0.1106	1.4869	95.9785	0.9369	1.5976
7	0.1180	1.3856	96.0818	0.8226	1.7101
8	0.1247	1.3171	96.1671	0.7468	1.7690
9	0.1308	1.2684	96.2238	0.7084	1.7995
10	0.1364	1.2311	96.2534	0.7037	1.8119

CUADRO 13.9c Descomposición de varianza de LRIMP

Periodo	Error estándar	LRPIB	LREXP	LRIMP	LRIED
1	0.0415	15.0971	8.3959	76.5070	0.0000
2	0.0587	11.5765	15.0143	73.3868	0.0225
3	0.0714	9.8781	21.3593	68.2341	0.5285
4	0.0814	8.8883	26.6043	63.7879	0.7195
5	0.0898	8.0140	31.0914	60.2299	0.6648
6	0.0973	7.2476	35.0867	57.0856	0.5800
7	0.1042	6.5732	38.7253	54.1940	0.5074
8	0.1106	5.9835	42.0555	51.5101	0.4509
9	0.1166	5.4674	45.1002	49.0224	0.4101
10	0.1223	5.0160	47.8790	46.7210	0.3840

CUADRO 13.9d Descomposición de varianza de LRIED

Periodo	Error estándar	LRPIB	LREXP	LRIMP	LRIED
1	0.3809	0.0001	0.9404	0.0189	99.0406
2	0.3976	2.7860	2.0069	1.1944	94.0127
3	0.4020	2.7321	3.7743	1.1914	92.3021
4	0.4057	2.8421	5.3254	1.1800	90.6525
5	0.4086	2.8998	6.4874	1.1729	89.4399
6	0.4114	2.9911	7.5063	1.1574	88.3453
7	0.4138	3.0576	8.4316	1.1438	87.3670
8	0.4161	3.1169	9.2797	1.1323	86.4711
9	0.4181	3.1667	10.0536	1.1230	85.6567
10	0.4201	3.2109	10.7624	1.1161	84.9106

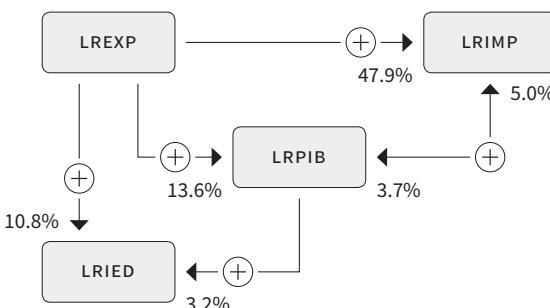
en LREXP representa 96.05% de la fluctuación en LREXP (su propio choque), un choque en LRPIB causa 2.43% de fluctuación en LREXP, un choque en LRIMP causa 1.27% de fluctuación en LREXP, y un choque en LRIED 0.25% de fluctuación en LREXP. En el largo plazo, un choque en LREXP representa 96.25%, LRPIB 1.23%, LRIMP 0.70% (no significativo) y LRIED 1.81%. Luego, en el largo plazo todas las variables tienen efectos muy limitados o inexistentes sobre LREXP.

En el cuadro 13.9c se observa que en el corto plazo el choque en LRIMP representa 68.23% de la fluctuación en LRIMP (su propio choque), un choque en LRPIB causa 9.88% de fluctuación en LRIMP, un choque en LREXP causa 21.36% de fluctuación en LRIMP, y un choque en LRIED, 0.53% de fluctuación en LRIMP. En el largo plazo, un choque en LRIMP representa 46.72%, LRPIB 5.02%, LREXP 47.88% y LRIED 0.385%. Así, en el largo plazo sólo LREXP y LRPIB tienen efectos importantes sobre LRIMP, y el efecto de LREXP sobre LRIMP es mucho más fuerte que el que tiene LRPIB.

En el cuadro 13.9d se observa que en el corto plazo el impulso en LRIED representa 92.30% de la fluctuación en LRIED (su propio choque), un choque en LRPIB causa 2.73% de fluctuación en LRIED, un choque en LREXP causa 3.77% de fluctuación en LRIED, y un choque en LRIMP produce 1.19% de fluctuación en LRIED. En el largo plazo, un choque en LRIED representa 84.91%, LRPIB 3.21%, LREXP 10.76% y LRIMP 1.11%. Esto es, en el largo plazo sólo LREXP y LRPIB tienen efectos importantes sobre LRIED, y el de LREXP es mucho más importante.

En el diagrama 13.3 se señala que existe una relación unilateral positiva entre exportaciones y PIB, lo que apoya la hipótesis ELG. Sin embargo, la magnitud del efecto de las exportaciones sobre el

DIAGRAMA 13.3 Resumen de las respuestas de las fluctuaciones de una variable, a corto y largo plazos, explicadas por su propio choque y golpes en las otras variables



PIB es de 13.6%, cifra muy inferior a la que tienen las variaciones de las exportaciones sobre las importaciones, 47.9%, dado el alto contenido importado que tienen las exportaciones en México.

RECAPITULACIÓN DEL MODELO VAR PARA MÉXICO

Con los resultados de las tres pruebas, causalidad según la prueba GCBEW, función impulso-respuesta y análisis de varianza se encuentra lo siguiente para el caso de México.

En tres diagramas:

1. Las exportaciones afectan positivamente a las importaciones.
2. El PIB afecta las importaciones.
3. Las exportaciones afectan positivamente a la IED.
4. Las importaciones afectan positivamente al PIB.
5. El PIB causa las exportaciones (diagrama 13.1); el PIB y las exportaciones tienen una relación bilateral (diagrama 13.2), y las exportaciones tienen un efecto positivo e importante sobre el PIB (diagrama 13.3).
6. La IED no impacta al PIB ni a las exportaciones ni a las importaciones.

En dos diagramas:

7. Existe una relación bilateral entre exportaciones e importaciones (diagramas 13.1 y 13.2).
8. El PIB afecta a la IED (diagramas 13.1 y 13.3).

El resultado 1 implica que las exportaciones, dado que tienen un alto contenido importado, producen un efecto positivo sobre las importaciones. Lo mismo sucede con el resultado 2: el contenido importado del resto de la producción nacional y el consumo hacen que al crecer el PIB aumenten las importaciones. El resultado 3 implica que la IED es atraída por la posibilidad de exportar, aprovechando los tratados internacionales firmados por México y la mano de obra barata. El resultado 4 confirma la hipótesis de la “compresión del consumo”: la posibilidad de contar con importa-

ciones permite una mayor producción. El resultado 5 es notable porque no todas las pruebas apoyan la hipótesis del crecimiento liderado por las exportaciones para México. Dos pruebas sostienen que la dirección de los efectos va del crecimiento a las exportaciones y dos que la dirección va de las exportaciones al PIB, no obstante, en este último caso el impacto cuantitativo es muy pequeño. Otro punto relevante es el 6, que indica que la IED no estimula las exportaciones ni las importaciones, ni mayor crecimiento. El resultado 7 indica que las exportaciones generan importaciones y las importaciones permiten las exportaciones. El punto 8 simplemente señala que el crecimiento del producto estimula la entrada de IED presumiblemente en áreas dirigidas al consumo interno, como comercio y servicios.

XIV

MODELO VAR PARA COREA

Para analizar el caso de Corea se han utilizado datos trimestrales desde el primer trimestre de 1983 hasta el primer trimestre de 2016. Las cuatro series son, como para México, **LRPIB** (logaritmo del PIB real); **LREXP** (logaritmo de las exportaciones reales); **LRIMP** (logaritmo de las importaciones reales) y **LRIED** (logaritmo de pasivos de inversión extranjera directa real). Los datos que alimentan el modelo se obtuvieron de las estadísticas de la OCDE. Con el fin de expresarlos en términos reales, las series se han tomado en precios corrientes y transformado a reales utilizando un deflactor del PIB; todas las variables fueron expresadas en millones de dólares de EUA de 2000, antes de transformarlas en logaritmos. A causa de la alta volatilidad de la IED, al analizar los datos trimestrales se ha considerado la IED promedio de los últimos cuatro trimestres, antes de tomar logaritmos.

ESTIMACIÓN

En esta sección se analiza la relación entre las cuatro variables consideradas. Se ha seguido la metodología planteada en el capítulo XII, que ya se utilizó para el caso de México.

Primero se aplica una prueba de raíz unitaria, la prueba de Phillips-Perron, a las cuatro series (**LRPIB**, **LREXP**, **LRIMP** y **LRIED**). Si se encuentra que todas las series en niveles tienen raíz unitaria (1), se utilizan como variables en el modelo VAR. En los cuadros 14.1 y 14.2 se proporciona evidencia de que las cuatro series temporales son no estacionarias de orden 1.

Los resultados de las pruebas de raíz unitaria en niveles, reportados en el cuadro 14.1, muestran que para la mayoría de las pruebas no se puede rechazar la hipótesis nula (series no estacionarias).

CUADRO 14.1 Prueba Phillips-Perron, 1983-2015
(niveles)

Variable	Constante	Tendencia y constante	Ninguna
LRPIB	−5.8975	−1.2730	7.2905
LREXP	−2.1013	−2.1406	4.1920
LRIMP	−1.6727	−0.8330	3.8597
LRIED	−2.0783	−0.8618	0.9880

Nota: Los valores críticos para la prueba PP con intercepto, tendencia, intercepto y ninguno en los niveles de significación de 1%, 5% y 10% son, respectivamente: −3.4804, −2.8834, −2.5785; −4.0290, −3.4442, −3.1469; −2.5826, −1.9433, −1.6151.

CUADRO 14.2 Prueba Phillips-Perron, 1983-2015
(primeras diferencias)

Variable	Constante	Tendencia y constante	Ninguna
LRPIB	−9.3730	−10.3245	−5.9188
LREXP	−10.8857	−10.8589	−10.2718
LRIMP	−11.2095	−11.1738	−10.8735
LRIED	−38.0819	−37.9981	−37.6599

Nota: Los valores críticos para la prueba PP con intercepto, tendencia, intercepto y ninguno en los niveles de significación de 1%, 5% y 10% son, respectivamente: −3.4808, −2.8836, −2.5786; −4.0296, −3.4445, −3.1471; −2.5827, −1.9433, −1.6151.

Como todos los valores absolutos son mayores que el valor absoluto crítico, en este caso también se rechaza la hipótesis nula de no estacionariedad con 1% de significancia. Por tanto, se puede suponer que las cuatro series en niveles son no estacionarias con raíz de orden 1. De esta manera, es posible continuar con la construcción del modelo VAR.

Se construye el sistema VAR de cuatro variables endógenas (LRPIB, LREXP, LRIMP y LRIED). Las recomendaciones de longitud del rezago para este modelo VAR de cuatro variables, con un máximo de rezagos de 8, se reportan en el cuadro 14.3. Siguiendo los mismos criterios empleados para el caso de México, se utilizan 2 rezagos y se procede a la estimación del modelo VAR.

CUADRO 14.3 Pruebas para determinar el criterio de la extensión del rezago

Rezago	Verosimilitud logarítmica	RV	EPF	CIA	CS	HQ
0	4.879357	N.A.	1.70×10^{-5}	0.369930	1.003473	0.627305
1	1 008.938	1 831.402	2.32×10^{-12}	-15.43900	-14.44344	-15.03456
2	1 092.201	146.5442	7.94×10^{-13}	-16.51522	-15.15763*	-15.96371*
3	1 105.027	21.75158	8.39×10^{-13}	-16.46443	-14.74481	-15.76584
4	1 121.622	27.08407	8.37×10^{-13}	-16.47396	-14.39232	-15.62830
5	1 142.278	32.38800	7.86×10^{-13}	-16.54845	-14.10478	-15.55571
6	1 176.934	52.12347*	$5.91 \times 10^{-13}*$	-16.84695*	-14.04126	-15.70715
7	1 183.597	9.594584	7.00×10^{-13}	-16.69756	-13.52985	-15.41068
8	1 191.545	10.93559	8.16×10^{-13}	-16.56872	-13.03898	-15.13477

[369]

* Indica el orden del rezago seleccionado por el criterio.

RV: Prueba estadística de razón de verosimilitud modificada secuencialmente

EPF: Error de predicción final.

CIA: Criterio de información de Akaike.

CS: Criterio de información de Schwarz.

HQ: Criterio de información de Hannan-Quinn.

De igual manera, se aplica la prueba de normalidad (Lütkepohl, 2005), así como la de correlación residual a este modelo VAR. Un orden adecuado de los rezagos debe satisfacer estas pruebas (cuadro 14.4).

Los resultados de la prueba de normalidad se reportan en el cuadro 14.5. A partir de esta información, no se puede rechazar la hipótesis de normalidad, pues todos los valores de χ^2 cuadrada para asimetría y curtosis son menores que el valor crítico $\chi^2_{05,1} = 3.841$. Los valores para el conjunto de asimetría y curtosis son de 3.2331 y 5.9242, respectivamente; también son menores que el valor crítico de $\chi^2_{05,4} = 9.488$. Los valores individuales de χ^2 cuadrada de la prueba Jarque-Bera son todos menores que el valor crítico de $\chi^2_{025,2} = 7.378$, y el valor conjunto de 9.1572 es menor que el valor crítico $\chi^2_{05,8} = 15.507$. Esto apoya la hipótesis de que los residuos en el modelo VAR planteado tienen una distribución normal. En el cuadro 14.6 se observa que no se puede rechazar la hipótesis nula de la no existencia de autocorrelación hasta el rezago 3, pues el estadístico ML para rezagos de órdenes 1, 2 y 3 es menor que el valor crítico $\chi^2_{0.01,16} = 23.542$.

Igualmente, se realizó la prueba de cointegración de Johansen (1995), cuyos resultados se muestran en los cuadros 14.7a y 14.7b. Así, se confirma la existencia de cointegración y se prosigue con las pruebas de causalidad de Granger. La explicación sobre la distribución del cuadro 14.8, que contiene estos resultados, es la misma que para el cuadro 13.8 en el capítulo XIII.

En la primera parte del cuadro 14.8, la de la ecuación de LRPIB, se muestra que los valores respectivos de χ^2 cuadrada para LREXP, LRIMP y LRIED son, respectivamente, 3.9232, 4.7239 y 0.49210; ninguno de ellos mayor que $\chi^2_{05,2} = 5.991$. Luego, no se puede rechazar la hipótesis nula en ningún caso y se concluye que no existe causalidad de LREXP, LRIMP y LRIED sobre LRPIB. Esto se confirma porque χ^2 cuadrada conjunta, 11.346, es menor que $\chi^2_{05,6} = 12.592$. Estos resultados no van en favor de ninguna de las hipótesis planteadas: “compresión de importaciones”, ELG, *growth-driven export* o el efecto de la IED sobre el PIB.

La segunda parte del cuadro 14.8, correspondiente a la ecuación del LREXP, muestra que los valores de χ^2 cuadrada para LRPIB, LRIMP y LRIED son, respectivamente, 4.7987, 16.0366 y 0.6878; de

CUADRO 14.4 Modelo VAR con 2 rezagos y 7 variables dicotómicas*

	LRPIB	LREXP	LRIMP	LRIED
<i>R</i> cuadrada	0.999836	0.998117	0.997540	0.998533
<i>R</i> cuadrada ajustada	0.999816	0.997890	0.997243	0.998356
Suma de los residuos cuadrados	0.011453	0.216431	0.277888	0.318351
Ecuación de error estándar	0.009936	0.043195	0.048945	0.052387
Estadístico <i>F</i>	50 400.71	4 392.303	3 359.984	5 639.820
Verosimilitud logarítmica	426.1982	233.6911	217.3195	208.4158
Criterio de información de Akaike	−6.277835	−3.338796	−3.088848	−2.952913
Criterio de información de Schwarz	−5.948614	−3.009575	−2.759627	−2.623692
Media de la variable dependiente	13.45962	12.40160	12.33810	6.669815
Desviación estándar de la variable dependiente	0.732104	0.940326	0.932185	1.292016
Determinante de covarianza residual (ajustado por grados de libertad)		6.18×10^{-13}		
Determinante de covarianza residual		3.80×10^{-13}		
Logaritmo de verosimilitud		1 129.671		
Criterio de información de Akaike		−16.33086		
Criterio de información de Schwarz		−15.01397		

* Las variables dicotómicas utilizadas para lograr normalidad en los residuos son D_1 : 1986Q1; D_2 : 1988Q1; D_3 : 1988Q2; D_4 : 1997Q4; D_5 : 1998Q1; D_6 : 2008Q4.

tal manera que sólo uno es mayor que $\chi^2_{.05,2} = 5.991$. Entonces, sólo en un caso se rechaza la hipótesis nula, de lo que se concluye la existencia de causalidad de LRIMP sobre LREXP. Esto se confirma porque j_i cuadrada conjunta, 35.9870, es mayor que $\chi^2_{.05,6} = 12.596$. Este resultado apoya la hipótesis de que las importaciones impulsan las exportaciones. Además, se afirma que el crecimiento del ingreso y el de la IED no causan las exportaciones.

CUADRO 14.5 Prueba de normalidad de los rezagos

PRUEBA DE ASIMETRÍA				
Componente	Asimetría	Ji cuadrada	Grados de libertad	Probabilidad
1	0.166854	0.607844	1	0.4356
2	0.054909	0.065828	1	0.7975
3	-0.013083	0.003737	1	0.9513
4	0.342131	2.555671	1	0.1099
Conjunta		3.233080	4	0.5196
PRUEBA DE CURTOSIS				
Componente	Curtosis	Ji cuadrada	Grados de libertad	Probabilidad
1	3.588715	1.891776	1	0.1690
2	3.116998	0.074717	1	0.7846
3	3.306663	0.513315	1	0.4737
4	3.794371	3.444343	1	0.0635
Conjunta		5.924151	4	0.2049
PRUEBA DEL ESTADÍSTICO JARQUE-BERA				
Componente	Jarque-Bera		Grados de libertad	Probabilidad
1	2.499619		2	0.2866
2	0.140545		2	0.9321
3	0.517052		2	0.7722
4	6.000014		2	0.0498
Conjunta	9.157230		8	0.3292

**CUADRO 14.6 Prueba de correlación serial
de los residuos del modelo VAR***

Rezagos	Estadístico ML	Probabilidad
1	16.14589	0.4428
2	21.87153	0.1474
3	15.24478	0.5068

* Probabilidades de una χ^2 cuadrada con 16 grados de libertad.

**CUADRO 14.7a Prueba de cointegración de Johansen
(intercepto y pendiente) con una longitud de rezago óptimo de 2**

Número de ecuaciones hipotéticas de cointegración	Valor propio	Estadístico traza	Valor crítico 0.05	Prob.**
Ninguna*	0.548539	139.1255	54.07904	0.0000
Al menos 1*	0.126012	35.74086	35.19275	0.0436
Al menos 2	0.103576	18.23131	20.26184	0.0929
Al menos 3	0.030427	4.016897	9.164546	0.4096

* Denota el rechazo de la hipótesis al nivel de 0.05.

** Valores p de MacKinnon, Haug y Michelis (1999).

Nota: El estadístico de la traza indica 2 ecuaciones de cointegración al nivel de 0.05.

**CUADRO 14.7b Prueba de rango de cointegración sin restricciones
(máximo valor propio)**

Número de ecuaciones hipotéticas de cointegración	Valor propio	Estadístico de máximo valor propio	Valor crítico 0.05	Prob.**
Ninguna*	0.548539	103.3847	28.58808	0.0000
Al menos 1*	0.126012	17.50955	22.29962	0.2042
Al menos 2	0.103576	14.21441	15.89210	0.0900
Al menos 3	0.030427	4.016897	9.164546	0.4096

* Denota el rechazo de la hipótesis al nivel de 0.05.

** Valores p de MacKinnon, Haug y Michelis (1999).

Nota: La prueba de máximo valor propio indica una ecuación de cointegración al nivel de 0.05.

La parte del cuadro 14.8 correspondiente a la ecuación de LRIMP muestra que los valores de j_i cuadrada de LRPIB, LREXP, LRIED son, respectivamente, 11.8047, 0.8578 y 0.9166, de los que sólo uno es mayor que $\chi^2_{05,2} = 5.991$. Así, se rechaza la hipótesis nula para uno de los casos, concluyéndose que existe causalidad de LRPIB sobre LRIMP. Lo confirma que j_i cuadrada conjunta, 15.7276, es ma-

CUADRO 14.8 Pruebas de causalidad de Granger

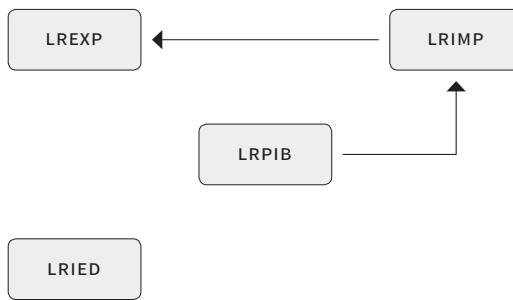
Excluida	Ji cuadrada	Grados de libertad	Probabilidad
Variable dependiente: LRPIB			
LREXP	3.923150	2	0.1406
LRIMP	4.723896	2	0.0942
LRIED	0.492100	2	0.7819
Todo	11.34625	6	0.0782
Variable dependiente: LREXP			
LRPIB	4.798737	2	0.0908
LRIMP	16.03664	2	0.0003
LRIED	0.687781	2	0.7090
Todo	35.98704	6	0.0000
Variable dependiente: LRIMP			
LRPIB	11.80474	2	0.0027
LREXP	0.857803	2	0.6512
LRIED	0.916601	2	0.6324
Todo	15.72761	6	0.0153
Variable dependiente: LRIED			
LRPIB	3.523382	2	0.1718
LREXP	5.164513	2	0.0756
LRIMP	4.097908	2	0.1289
Todo	11.15835	6	0.0836

yor que $\chi^2_{.05,6} = 12.596$. Este resultado apoya la hipótesis de que el crecimiento del producto requiere mayores importaciones.

Por último, en la ecuación de **LRIED** los valores de χ^2 cuadrada de **LRPIB**, **LREXP**, **LRIMP** reflejados son, respectivamente, 3.5234, 5.1645 y 4.0979. En este caso, ninguno de los valores de χ^2 cuadrada es mayor que $\chi^2_{.05,2} = 5.991$. En consecuencia, no se rechaza la hipótesis nula en ningún caso y se concluye la ausencia de causalidad de todas las variables sobre **LRIED**, lo cual se confirma porque $\chi^2_{.05,6} = 12.592$. De acuerdo con este resultado, la **IED** coreana se comportaría de manera independiente.

Con base en esta prueba se determina la existencia de causalidad de **LRIMP** sobre **LREXP**, y de **LRPIB** sobre **LRIMP**.

DIAGRAMA 14.1 Dirección de causalidad según la prueba GCBEW



En el diagrama 14.1 se señala que no existe relación entre el **PIB** y la **IED** y que el **PIB** afecta indirectamente a las exportaciones a través de las importaciones. Así se rechaza la hipótesis **ELG** pero se apoya, de manera indirecta, que las exportaciones están motivadas por el crecimiento del **PIB**.

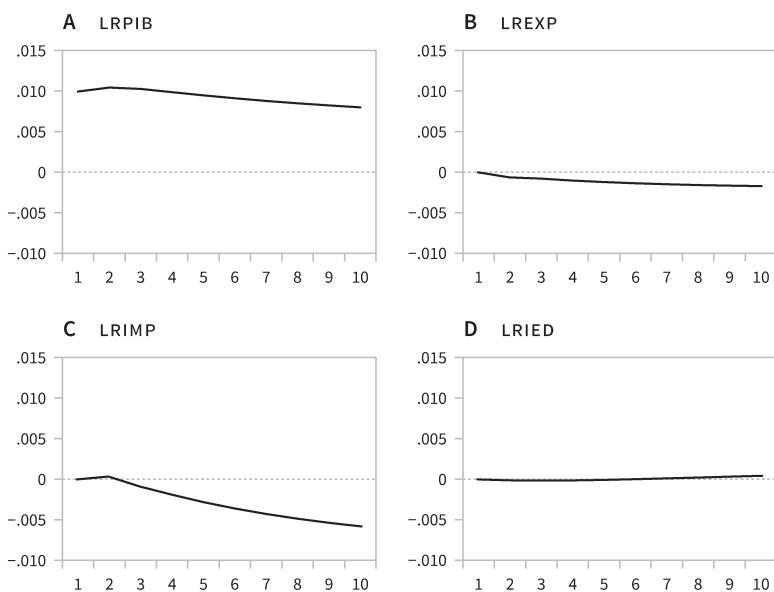
Por las mismas razones, con el fin de determinar el signo de los efectos y las cuantías de los mismos, a continuación se analizan las funciones de impulso-respuesta y las descomposiciones de varianza.

ANÁLISIS IMPULSO-RESPUESTA

En las gráficas 14.1 a 14.4 se muestra la función generalizada de impulso-respuesta asintótica para el caso de Corea. En la gráfica 14.1a se muestra el efecto positivo de largo plazo de un choque de LRPIB sobre sí misma. En la gráfica 14.1b se observa que los choques en LREXP no tienen efecto significativo alguno en LRPIB. En la gráfica 14.1c se muestra el efecto negativo de LRIMP sobre LRPIB, y en la gráfica 14.1d cómo LRIED no incide sobre LRPIB. Nótese que el efecto de las importaciones sobre el PIB se muestra en conflicto con la prueba GCBEW.

En la gráfica 14.2a se observa el efecto de largo plazo de LRPIB sobre LREXP, esto es, cómo el crecimiento del PIB motiva las exportaciones. En la gráfica 14.2b se muestra el significativo efecto de LREXP sobre ella misma. En la gráfica 14.2c queda claro el efecto

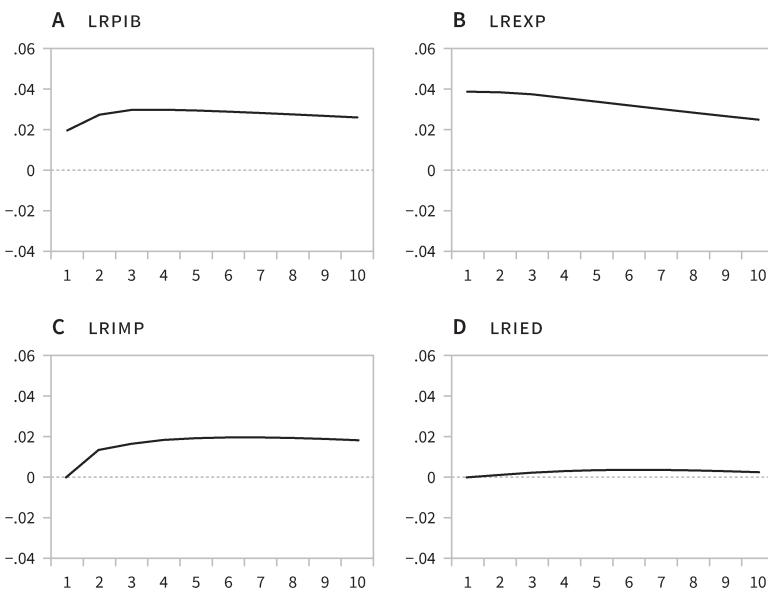
GRÁFICA 14.1 Respuesta de LRPIB (Corea)



retroalimentador del comercio, en este caso, de LRIMP sobre LREXP. Por último, en la gráfica 14.2d se expone que LRIED no tiene efecto significativo alguno sobre LREXP. Estos efectos entran en conflicto con la prueba GCBEW; en particular, el crecimiento del PIB tiene efectos positivos sobre las exportaciones, lo cual apoya la hipótesis de que el crecimiento del PIB genera exportaciones al hacerse más competitiva la economía (*growth-driven export*).

Lá gráfica 14.3a se presenta el efecto positivo de un choque en LRPIB sobre LRIMP de corto y largo plazos. En la gráfica 14.5b se observa la otra vía de retroalimentación del comercio internacional, los efectos positivos de LREXP sobre LRIMP. En la gráfica 14.3c se muestra el efecto positivo de LRIMP sobre sí misma, y en la gráfica 14.3d, que LRIED no tiene efectos sobre LRIMP. Nótese que el efecto de los incrementos de las exportaciones sobre las importaciones no venía reflejado en la prueba GCBEW.

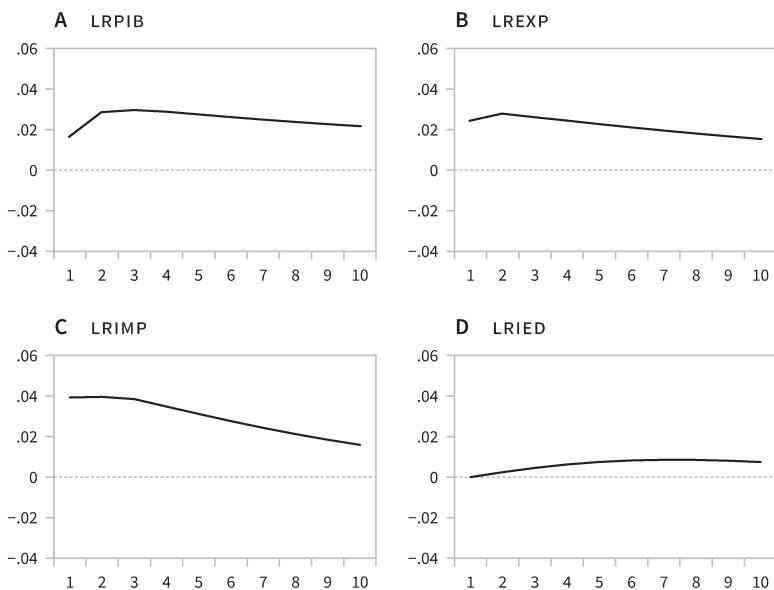
GRÁFICA 14.2 Respuesta de LREXP (Corea)



En el último grupo, en las gráficas 14.4a y 14.4b, no se muestra efecto significativo de LRPIB o de LREXP sobre LRIED. En la gráfica 14.4c se refleja el efecto negativo de los choques de LRIMP sobre LRIED. Por último, en la gráfica 14.4d se presenta el efecto positivo de LRIED sobre sí misma. El resultado del efecto de las importaciones sobre la IED, que podría interpretarse como una sustituibilidad de estas dos variables, no venía expresado en la prueba GCBEW.

En el diagrama 14.2 se muestra el efecto directo del PIB sobre las exportaciones y el efecto indirecto del PIB sobre la IED a través de las importaciones. Esto es, se confirma que en Corea no son las exportaciones las que crearon el crecimiento, sino que fue al revés. El diagrama también señala el efecto negativo que tienen las importaciones sobre la IED. Esto último se podría interpretar en el sentido de que la IED se ocupa en Corea no de exportar sino de sustituir importaciones.

GRÁFICA 14.3 Respuesta de LRIMP (Corea)



GRÁFICA 14.4 Respuesta de LRIED (Corea)

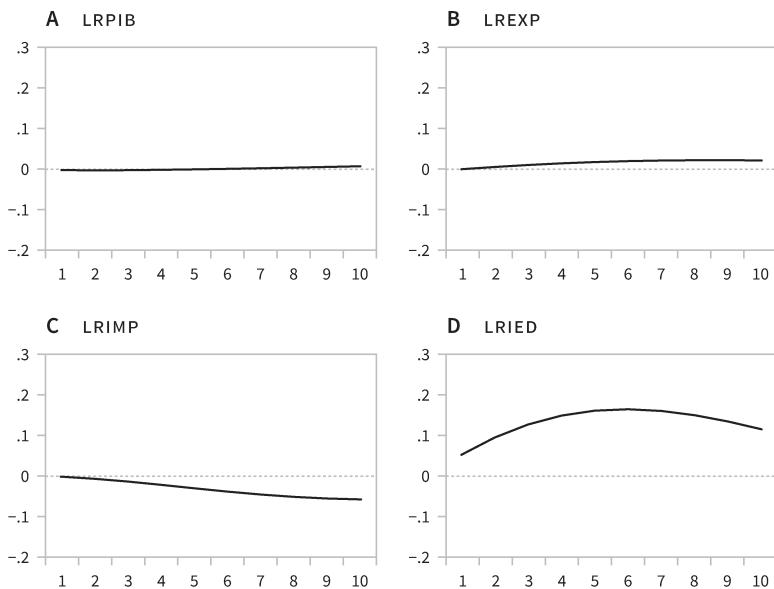
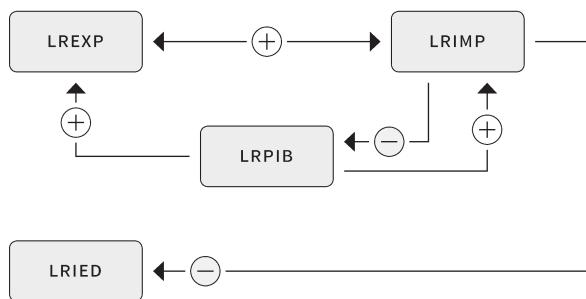


DIAGRAMA 14.2 Resumen de las respuestas de valores actuales y futuros de cada una de las variables a un aumento de una unidad en el valor actual de uno de los errores del modelo VAR



DESCOMPOSICIÓN DE LA VARIANZA

En el cuadro 14.9a se observa en el corto plazo, es decir hasta el tercer trimestre, que el choque en **LRPIB** significa 99.40% de la fluctuación en sí mismo; **LREXP** causa 0.31%; **LRIMP** causa 0.28% y **LRIED** 0.01%. En el largo plazo, esto es, hasta el décimo trimestre, el choque de **LRPIB** representa 85.91%; **LREXP** 1.52%; el choque de **LRIMP** 12.53%, y el choque en **LRIED** 0.04%. Por tanto, sólo en el largo plazo una variable distinta a ella misma, **LRIMP**, tiene efectos importantes sobre **LRPIB**.

En el cuadro 14.9b se muestra cómo en el corto plazo el choque de **LREXP** representa 63.72% de la fluctuación en sí mismo; un choque de **LRPIB** causa 29.64% de la fluctuación en **LREXP**; el de **LRIMP** causa 6.54% y el de **LRIED** 0.097% de dicha fluctuación. En el largo plazo, el choque propio representa 50.41%; el de **LRPIB** 35.40%; el de **LRIMP** 13.8%; y el de **LRIED** 0.39%. Esto es, en el largo plazo el crecimiento y las importaciones tiene efectos significativos sobre las exportaciones.

En el cuadro 14.9c se observa cómo en el corto plazo el choque de **LRIMP** representa 53.42% de su propia fluctuación; el de **LREXP**, 23.63%; el de **LRPIB**, 22.64%; y el de **LRIED** representa 0.31%. En el largo plazo, el propio choque aglutina 44.20%; el de **LRPIB** 30.55%;

CUADRO 14.9a Descomposición de varianza de LRPIB

Periodo	Error estándar	LRPIB	LREXP	LRIMP	LRIED
1	0.0099	100.0000	0.0000	0.0000	0.0000
2	0.0144	99.7526	0.1824	0.0589	0.0062
3	0.0177	99.4004	0.3096	0.2799	0.0101
4	0.0204	98.4773	0.4773	1.0345	0.0109
5	0.0227	97.0157	0.6601	2.3148	0.0095
6	0.0247	95.1504	0.8487	3.9927	0.0081
7	0.0266	93.0074	1.0341	5.9493	0.0092
8	0.0284	90.6967	1.2101	8.0783	0.0149
9	0.0301	88.3066	1.3731	10.2941	0.0262
10	0.0317	85.9050	1.5211	12.5307	0.0432

LREXP 23.06%; y el LRIED 2.19%. Así, en el largo plazo sólo LREXP y LRPIB tienen efectos importantes sobre LRIMP. El efecto de LRIED es significativo, pero bastante menor.

La fluctuación de LRIED se presenta en el cuadro 14.9d; se observa que en el corto plazo su propio choque causa 98.71% de su fluctuación; el de LRIMP 0.71%; LREXP 0.52%; mientras que LRPIB

CUADRO 14.9b Descomposición de varianza de LREXP

Periodo	Error estándar	LRPIB	LREXP	LRIMP	LRIED
1	0.0432	20.5229	79.4771	0.0000	0.0000
2	0.0652	26.5845	69.2002	4.1829	0.0324
3	0.0824	29.6433	63.7228	6.5369	0.0970
4	0.0963	31.2769	60.1841	8.3677	0.1713
5	0.1079	32.3382	57.6311	9.7884	0.2422
6	0.1178	33.1271	55.6341	10.9375	0.3013
7	0.1263	33.7787	53.9996	11.8771	0.3447
8	0.1338	34.3565	52.6227	12.6492	0.3716
9	0.1402	34.8925	51.4397	13.2839	0.3838
10	0.1459	35.4032	50.4083	13.8043	0.3842

CUADRO 14.9c Descomposición de varianza de LRIMP

Periodo	Error estándar	LRPIB	LREXP	LRIMP	LRIED
1	0.0489	11.1843	24.4652	64.3505	0.0000
2	0.0744	19.4069	24.4341	56.0526	0.1064
3	0.0926	22.6397	23.6270	53.4239	0.3093
4	0.1060	24.5788	23.2941	51.5439	0.5832
5	0.1163	25.9498	23.1350	50.0183	0.8969
6	0.1244	27.0587	23.0668	48.6535	1.2209
7	0.1308	28.0274	23.0428	47.4007	1.5291
8	0.1361	28.9144	23.0407	46.2436	1.8013
9	0.1404	29.7493	23.0477	45.1786	2.0244
10	0.1439	30.5474	23.0556	44.2044	2.1926

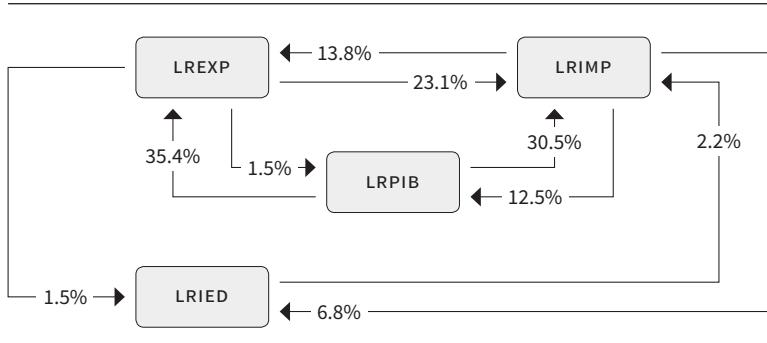
representa 0.07%. En el largo plazo, el propio choque aglutina 91.57%; LRIMP 6.84%; LREXP 1.52%; y LRPIB 0.06%. Por tanto, en el largo plazo sólo LRIMP tiene efectos importantes sobre LRIED.

En el diagrama 14.3 se señala la existencia de una relación bidireccional asimétrica entre exportaciones y PIB. Las variaciones en el PIB explican 35.4% de las variaciones en las exportaciones, en

CUADRO 14.9d Descomposición de varianza de LRIED

Periodo	Error estándar	LRPIB	LREXP	LRIMP	LRIED
1	0.0524	0.1654	0.0039	0.0242	99.8065
2	0.1083	0.1067	0.2812	0.3144	99.2976
3	0.1670	0.0652	0.5180	0.7083	98.7084
4	0.2244	0.0406	0.7095	1.2435	98.0064
5	0.2775	0.0268	0.8712	1.9158	97.1863
6	0.3247	0.0203	1.0152	2.7158	96.2487
7	0.3648	0.0201	1.1489	3.6296	95.2015
8	0.3977	0.0264	1.2764	4.6390	94.0582
9	0.4235	0.0404	1.3999	5.7203	92.8394
10	0.4429	0.0637	1.5195	6.8430	91.5738

DIAGRAMA 14.3 Resumen de las respuestas de las fluctuaciones de una variable, a corto y largo plazos, explicadas por su propio choque y golpes en las otras variables



tanto que las variaciones en las exportaciones sólo explican 1.5% de las variaciones en el PIB. Esto comprueba una vez más que la causalidad va del PIB a las exportaciones y no al revés. En el diagrama también se muestra que la IED no tiene efecto directo alguno sobre el PIB.

RECAPITULACIÓN DEL MODELO VAR PARA COREA

Con los resultados de las tres pruebas, causalidad según la prueba GCBEW, función impulso-respuesta y análisis de varianza se encuentra lo siguiente para el caso de Corea.

En tres diagramas:

1. Las importaciones afectan positivamente a las exportaciones.
2. El PIB afecta las importaciones.

En dos diagramas:

3. Existe una relación que va de las importaciones a la IED, aunque muy pequeña.
4. Existe una relación bilateral entre exportaciones e importaciones, siendo más importante la que va de las exportaciones a las importaciones.
5. Existe una relación positiva e importante que va del PIB a las exportaciones.

En un diagrama:

6. Las importaciones tienen un efecto negativo sobre el PIB.
7. Existe una relación bilateral muy débil entre IED e importaciones, siendo más fuerte la que va de las importaciones a la IED.
8. Existe una relación débil entre exportaciones y PIB.

El resultado 1 explica que las exportaciones tienen un contenido moderado de importaciones (diagrama 14.3), pero la expansión de las exportaciones genera un efecto positivo considerable

sobre las importaciones. De manera similar, en el resultado 2 se presenta un contenido importado moderado del resto de la producción nacional, por lo que al crecer el PIB aumentan las importaciones. En el resultado 3 se muestra cómo la IED es atraída por la posibilidad de sustituir importaciones, aunque este efecto es muy pequeño (diagrama 14.3). El resultado 4 es la confirmación débil de la hipótesis de que la posibilidad de importar materias primas y componentes favorece las exportaciones. El resultado 5 es fundamental para el análisis del caso de Corea: la causalidad entre el crecimiento del PIB y el de las exportaciones es del primero al segundo. El resultado 6 muestra que las importaciones compiten con la producción nacional, lo cual tiene un efecto negativo sobre el PIB. El punto 7 refleja que la sustitución de importaciones atrae inversión extranjera y que, al exportar, estas empresas favorecen la importación; si bien estos efectos son relativamente significativos, su impacto es muy reducido. Por último, el punto 8 es un pequeño indicio de apoyo a la hipótesis ELG; el efecto existe, pero es mínimo.

COMPARACIÓN DE LOS RESULTADOS DE COREA Y DE MÉXICO

De los resultados obtenidos en el presente estudio, lo más destacable por lo que respecta al crecimiento del PIB es que para Corea el efecto de las exportaciones sobre éste es inexistente o sumamente débil. La relación que se encontró es más bien la opuesta: el crecimiento del PIB es lo que explica las exportaciones (lo opuesto a lo que sostiene la hipótesis ELG). En el caso de México se encontró que el crecimiento de las exportaciones afecta positivamente al PIB, pero el efecto es reducido, en comparación con el mucho mayor impacto que tiene sobre las importaciones. Para ambos países, existe un efecto positivo del crecimiento económico sobre las exportaciones.

En cuanto a la IED, se encontró un resultado fundamental: en ninguno de los dos países la IED está directamente relacionada con el crecimiento. En el caso de México se encontró una relación débil que va del crecimiento a la IED, pero no al revés.

En vista de la ausencia de efectos directos y constatables del impacto de la IED sobre el crecimiento, no se justifican las políticas seguidas por los sucesivos gobiernos de México de atraer IED ofreciéndole ventajas fiscales, donación de terrenos, etc. En su lugar, se debería considerar la adopción de criterios para regularla, exigiéndole, como se hizo en Corea (y se intentó en México antes de 1983), requisitos para establecerse, como lo eran la asociación minoritaria con empresas nacionales, compromisos de contenido nacional, compromisos de exportación, etcétera.

Consideramos que estos resultados son de vital importancia para evaluar la política pública mexicana, la cual se ha planteado como objetivo fomentar las exportaciones y atraer la inversión extranjera directa para acelerar el crecimiento.

XV CONCLUSIONES

La comparación de los casos de Corea y de México ilustra una posibilidad desaprovechada por México de camino hacia el desarrollo. Es cierto que cada periodo histórico es único y que la situación particular de un país es difícilmente trasladable, de manera completa, a otro. Sin embargo, como se ha discutido en los capítulos de este libro, el caso de Corea no es un ejemplo aislado, se han encontrado expresiones del mismo modelo en los casos de desarrollo de Japón, Taiwán y China. Incluso se encuentran discusiones similares durante el siglo XIX encabezadas por Hamilton en EUA o por List en Alemania. La comparación entre las experiencias de México y de Corea ofrece algunas lecciones, de carácter más genérico, que pueden aplicarse al caso de México y a otros países en desarrollo. El Estado desarrollador como líder de una política industrial integral se dibuja como la alternativa más cabal para el futuro.

El caso de Corea ilustra cómo el equilibrio macroeconómico fue, indudablemente, fundamental y, en esencia, manejado de forma responsable, a pesar de su complejidad en un entorno de intervención. Es destacable que aun en esas circunstancias no se sacrificó la estrategia global del país para su crecimiento y para la creación de capacidades productivas, en pos de alcanzar la estabilidad. Y es que, a diferencia de México, la estabilidad macroeconómica en Corea no fue sólo un ideal abstracto, sino que formó parte de un mecanismo complejo en un proceso de desarrollo planeado. En la estrategia mexicana a partir de 1982, y como producto de un cambio estructural severo y una alta inflación, la estabilización se convirtió en el principal objetivo, el elemento sobre el que se fundamentaría la atracción de inversión extranjera y la aceleración de la tasa de crecimiento.

Como lo evidencia el caso de Corea, los frutos de una apuesta por el desarrollo de un país no se cosechan en el corto plazo. La

construcción a largo plazo resulta esencial y el arreglo institucional existente puede condicionar el alcance de los objetivos. Por ejemplo, el control dictatorial en Corea pudo favorecer que no se tuvieran que ofrecer resultados cada sexenio, como lo han de hacer, si bien a veces sin nada favorable que entregar, las instituciones mexicanas (por no hacer referencia a periodos más cortos). Pensar en el largo plazo es fundamental a la hora de implementar políticas para sacar a un país del atraso y el estancamiento.

Lo anterior no implica que la acción gubernamental no deba estar sujeta a evaluación. Los planes de transformación productiva deben ser revisables continuamente, sin que ello signifique una renuncia fundamental al objetivo de transformación productiva. El problema debe abordarse de forma pragmática y no ideológica. La política industrial es, en esencia, teleológica, en el sentido de que persigue un fin que ha de ser fijado. El objetivo de transformación productiva no puede ser alterado en periodos breves, aunque sí lo pueden y deben ser los instrumentos que se fijen para alcanzarlo.

La experiencia coreana muestra lo que puede lograr un Estado mediante políticas económicas y sociales inteligentes. El Estado coreano reconoció las limitaciones del mercado para coordinar decisiones interdependientes. Ese entendimiento se manifiesta en la continua preocupación de los responsables de políticas públicas del país asiático por evitar la competencia excesiva y los desperdicios económicos resultantes. La posibilidad de falta de coordinación y los costos sociales que esa ausencia implica se tomaron muy en serio al planear la política industrial coreana. A diferencia de México, el Estado coreano no se ha visto limitado por su propia retórica de defensa de la libre empresa y siempre ha estado listo para intervenir en el mercado previniendo y reparando fallas de coordinación (Chang, 1996).

La regulación y la intervención del Estado coreano en las operaciones de mercado no significan que lo haya desdeñado. Al contrario, se ha tomado el mercado más en serio que en muchos otros países, ayudando a sus empresas locales a incursionar en el mercado mundial y exigiendo resultados en el mismo como justificación de los esfuerzos invertidos. La actitud del Estado coreano hacia el mercado difiere de la de muchos otros países, si bien es común en el modelo asiático, en cuanto que ve la economía desde

una perspectiva de largo plazo, con una visión dinámica del mercado y que se preocupa por problemas de cambio técnico y aprendizaje, en lugar de preocuparse por la eficiencia en la asignación de los recursos en el corto plazo (como lo hace México, sin mucho éxito). El Estado coreano reconoció plenamente, desde el inicio de su industrialización, la incapacidad del mercado para producir cambios sustanciales en un contexto de desarrollo tardío. Así, creó, deliberadamente, rentas económicas en áreas donde, dado el estado de la capacidad tecnológica local, la perspectiva de desarrollo tecnológico era la mayor.

Por supuesto que dicha intervención del Estado coreano no habría sido tan exitosa si no se hubieran dado las condiciones históricas, políticas e institucionales en las que se ha desarrollado. Por ejemplo, cabe señalar la homogeneidad étnica, cultural e ideológica de la sociedad coreana. La tradición confuciana¹ ha facilitado la creación de una burocracia de élite así como el control del Estado sobre un amplio conjunto de aspectos económicos y sociales. Sin embargo, como se ha demostrado, estas condiciones no son regalos enviados por Dios que otros países no pueden aspirar a poseer. La realidad coreana se debe a un intenso proceso de lucha política, ideológica y de innovación institucional.

La discusión del inquestionable éxito coreano no es un pasatiempo para satisfacer curiosidades históricas. Los análisis en este libro constituyen un afán por descubrir claves que permitan formular opciones de desarrollo para otros países. Ya sean los factores destacados en la presente obra, ya sean otros señalados por

¹ Un aspecto relevante para el desarrollo del confucianismo es el ideal del hombre superior, del *junzi*, un individuo con una elevada educación y, sobre todo, con respeto por las normas sociales y las jerarquías. Éste es un elemento ideológico importante para facilitar la creación de una burocracia eficiente. Sin embargo, el confucianismo como condensación de la tradición era considerado por muchos un obstáculo para el desarrollo del capitalismo o para la modernización, puesto que se oponía a la adopción de la ciencia y la tecnología occidentales. Esta posición permeó en su momento las respuestas políticas al problema del desarrollo, como lo demuestran las diversas posiciones de los vanguardistas chinos que identificaron a la tradición confuciana como impedimento para la modernización (Cornejo, 1999). En Occidente, Max Weber consideraba al confucianismo como un obstáculo para el desarrollo del capitalismo (Weber, 1960). Así, no se tienen certezas acerca de este factor cultural.

otros investigadores, lo cierto es que el asombroso caso de éxito de Corea no puede ser referido como una casualidad histórica inex-
portable; cuando se reconozca esto, se podrá superar el escepticis-
mo de algunos economistas, que creen que otros países nunca pue-
den aprender de un caso “especial” como el de Corea (y de otros
casos especiales como Japón, Taiwán y China). México, al igual
que otros países en vías de desarrollo, no se puede permitir el lujo
de limitar sus opciones a modelos económicos ideologizados. El
éxito de la pragmática política industrial coreana es una realidad
que, con sus costos y dificultades, debe ser, por sus resultados, un
referente digno de imitación.

REFERENCIAS

- Adelman, I., 1999, "Lessons from (S) Korea", *Zagreb International Review of Economics & Business*, vol. 2, núm. 2, pp. 57-71.
- Anguiano, E., 2015, "Entorno global en el que se desenvolverá México", en R. Cordera (coord.), *Más allá de la crisis. El reclamo del desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Asafu-Adjaye, J., y D. Chakraborty, 1999, "Export-Led Growth and Import Compression: Further Time Series Evidence from LDCs", *Australia Economics Papers*, vol. 38, núm. 2, pp. 164-175.
- Bahl, R., Kim Chuk Kyo, y Park Chong Kee, 1986, *Public Finances During the Korean Modernization Process. Studies in the modernization of the Republic of Korea: 1945-1975*, Harvard East Asian Monographs 107, Cambridge (Massachusetts), Harvard University Press.
- Balassa, B., 1985, "Exports, Policy Choices, and Economic Growth in Developing Countries after the 1973 Oil Shock", *Journal of Development Economics*, vol. 18, núm. 1, pp. 23-35.
- Banco Mundial, 1987, *World Development Report 1987*, Nueva York, Oxford University Press.
- , 1993, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, World Bank Policy Research Report, Washington, DC, Banco Mundial.
- Bazdresch, C., y S. Levy, 1991, "Populism and Economic Policy in México, 1970-1982", en R. Dornbusch y S. Edwards (comps.), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, The University of Chicago Press, Chicago.
- Ben-David, D., 1993, "Equalizing Exchange: Trade Liberalization and Income Convergence", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 108, núm. 3, pp. 653-679.
- Berasaluce, J., y J. Romero, 2017, "Economic Growth and the External Sector: Evidence from Korea, Lessons for Mexico", *Estudios Económicos*, vol. 32, núm. 1, pp. 95-131.
- Berg, A., y A. Krueger, 2003, "Trade, Growth, and Poverty: A Selective Survey", IMF Working Paper 03/30, Washington, DC, Fondo Monetario Internacional.

- Brunner, A. D., 2003, "The Long-Run Effects of Trade on Income and Income Growth", IMF Working Paper 03/37, Washington, DC, Fondo Monetario Internacional.
- Cárdenas, E., 1996, *La política económica en México, 1950-1994*, México, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica.
- Casar, J. I., C. Márquez Padilla, S. Marván, G. Rodríguez G. y J. Ros, 1990, *La organización industrial en México*, México, Siglo XXI.
- Caves, R. E., J. A. Frankel, y R. W. Jones, 2002, *World Trade and Payments: An Introduction*, Boston, Addison-Wesley.
- Chang Ha-Joon, 1996, *The Political Economy of Industrial Policy*, Basingstoke (Reino Unido), Palgrave Macmillan.
- , 2003, *Globalization, Economic Development and the Role of the State*, Londres, Third World Network-Zed Books.
- , 2006, *The East Asian Development Experience. The Miracle, the Crisis and the Future*, Nueva York, Zed Books.
- Chang Ha-Joon, Park Hong-Jae, y Yoo Chul Gyue, 1998, "Interpreting the Korean Crisis: Financial Liberalization, Industrial Policy and Corporate Governance", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 22, núm. 6, pp. 735-746.
- Cho Dong-Sung, Kim Dong-Jae, y Rhee Dong-Kee, 1998, "Latecomer Strategies: Evidence from the Semiconductor Industry in Japan and Korea", *Organization Science*, vol. 9, núm. 4, pp. 489-505.
- Cho Yoon Je, 1997, "Financial Crisis in Korea: A Consequence of Unbalanced Liberalization?", mimeo, Washington, DC, Banco Mundial.
- Cho Yoon Je, y Kim Joon-Kyung, 1995, "Credit Policies and the Industrialization of Korea", World Bank Discussion Papers 286, Washington, DC, Banco Mundial.
- Claasen, C. H., 2011, "The spread of Saemaul Undong: Overcoming the Bane of Pessimism", Consultancy Africa Intelligence (sitio web), consultado el 6 de mayo de 2015, http://www.consultancyafrica.com/index.php?option=com_content&view=article&id=738:the-spread-of-saemaul-undong-overcoming-the-bane-of-pessimism-&catid=90:optimistic-africa&Itemid=295.
- Clinton, W., 1997, *Study on the Operation and Effects of the North American Free Trade Agreement*, Washington, DC, Executive Office of the President.
- Collins, S. M., y Park Won-Am, 1987, "External Debt and Macroeconomic Performance in South Korea", en J. D. Sachs (ed.), *Developing Country Debt and the World Economy*, Chicago, University of Chicago Press.

- Contraloría General de Estados Unidos, 1973, *U.S. Assistance for the Economic Development of the Republic of Korea*, informe para el Congreso B-164264, Washington, DC, General Accounting Office.
- Cornejo, R. A., 1999, "Ética confuciana y desarrollo económico", en J. L. Estrada, A. Escobar, y O. Perea (coords.), *Ética y economía. Desafíos del mundo contemporáneo*, México, Plaza y Valdés.
- Cumings, B., 1981, *The Origins of the Korean War*, vol. 1, *Liberation and the Emergence of Separate Regimes, 1945-1947*, Princeton (Nueva Jersey), Princeton University Press.
- , 2005, *Korea's Place in the Sun. A Modern History*, Nueva York, W. W. Norton & Company.
- Davis, C. L., y M. Wilf, 2011, "Joining the Club: Accession to the GATT/WTO", consultado el 21 de abril de 2015, http://meredithwilf.webs.com/joiningtheclub_DavisWilf.pdf.
- Dina, 2015, "Historia", Dina Camiones (página web oficial), consultada el 26 de agosto de 2016, <http://dina.com.mx/historia.html>.
- Dollar, D., 1992, "Outward-oriented Developing Economies Really Do Grow More Rapidly: Evidence from 95 LDCS", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 40, núm. 3.
- Eichengreen, B., D. H. Perkins, y K. Shin, 2012, *From Miracle to Maturity: The Growth of the Korean Economy*, Harvard East Asian Monographs 350, Cambridge (Massachusetts), Harvard University Press.
- El Universal, 2001, "Cierra Dina su planta en Hidalgo", martes 11 de septiembre, <http://archivo.eluniversal.com.mx/finanzas/20377.html>.
- Enders, W., 2003, *Applied Econometric Time Series*, Hoboken (Nueva Jersey), John Wiley & Sons.
- Esfahani, H. S., 1991, "Exports, Imports and Economic Growth in Semi-Industrialized Countries", *Journal of Development Economics*, vol. 35, núm. 1, pp. 93-116.
- Estache, A., y A. Goicoechea, 2005, "A 'Research' Database on Infrastructure Economic Performance", Policy Research Working Paper 3643, Washington, DC, Banco Mundial.
- Feder, G., 1983, "On Exports and Economic Growth", *Journal of Development Economics*, vol. 12, núm. 1-2, pp. 59-73.
- Fleming, M., 1955, "External Economies and the Doctrine of Balanced Growth", *Economic Journal*, vol. 65, núm. 258, pp. 241-256.
- Flores, A. R., 1998, *Proteccionismo versus librecambio. La economía política de la protección comercial en México, 1970-1994*, México, FCE.

- FMI (Fondo Monetario Internacional), 1999, *International Financial Statistics Yearbook 1999*, Washington, DC, Fondo Monetario Internacional.
- , 2016, "IMF Statistics Data", <http://data.imf.org/regular.aspx?key=60998109>.
- Frank, C. R., Kim K. S., y L. E. Westphal, 1975, "Economic Growth in South Korea since World War II", en *Foreign Trade Regimes and Economic Development: South Korea*, Cambridge (Massachusetts), National Bureau of Economic Research.
- Garduño, R., y R. González, 2008, "Autorizó Gil Díaz venta de Banamex que provocó enorme quebranto fiscal", *La Jornada*, 21 de septiembre de 2008, <http://www.jornada.unam.mx/2008/09/21/index.php?section=politica&article=003n1pol>.
- Grossman, G. M., y E. Helpman, 1991, *Innovation and Growth in the Global Economy*, Cambridge (Massachusetts), MIT Press.
- Haggard, S., Kim Byung-Kook, y Moon Chung-in, 1991, "The Transition to Export-Led Growth in South Korea: 1954-1966", *The Journal of Asian Studies*, vol. 50, núm. 4, pp. 850-873.
- Hansen, R. D., 1976, *La política del desarrollo mexicano*, México, Siglo XXI.
- Harberger, A., 1993, "Secrets of Success: A Handful of Heroes", *American Economic Review*, vol. 83, núm. 2, pp. 343-350.
- Hausmann, R., y D. Rodrik, 2006, *Doomed to Choose: Industrial Policy as Predicament*, Harvard University / John F. Kennedy School of Government.
- Helpman, E., y P. Krugman, 1985, *Market Structure and Foreign Trade*, Cambridge (Massachusetts), MIT Press.
- Henriques, I., y P. Sadorsky, 1996, "Export-Led Growth or Growth-Driven Exports? The Canadian Case", *The Canadian Journal of Economics*, vol. 29, núm. 3, pp. 540-555.
- Heo Uk, y T. Roehrig, 2014, *South Korea's Rise: Economic Development, Power and Foreign Relations*, Cambridge (Reino Unido), Cambridge University Press.
- Hernández Trillo, F., y O. López Escarpulli, 2001, "La banca en México, 1994-2000", *Economía Mexicana*, nueva época, vol. X, número 2, pp. 363-390.
- Ibarra, D., 2015, "Desarrollo mundial evanescente", en R. Cordera (coord.), *Más allá de la crisis. El reclamo del desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Im Hyug Baeg, 1999, "From Affiliation to Association: The Challenge of

- Democratic Consolidation in Korean Industrial Relations", en D. L. McNamara (ed.), *Corporatism and Korean Capitalism*, Routledge Studies in the Growth Economies of Asia 24, Nueva York, Routledge.
- INEGI, 1985, *Estadísticas históricas de México*, México.
- _____, 1989, *Estadísticas históricas de México*, México.
- _____, 1999, *Estadísticas históricas de México*, México.
- Izquierdo, R., 1995, *Política hacendaria del desarrollo estabilizador, 1958-1970*, México, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica.
- Javorcik, B. S., 2004, "Does Foreign Direct Investment Increase the Productivity of Domestic Firms? In Search of Spillovers through Backward Linkages", *American Economic Review*, vol. 94, núm. 3, pp. 605-627.
- Jeon Jeong-yoon, 2014, "Every three days in S. Korea, a student commits suicide", *The Hankyoreh*, 29 de septiembre de 2014, consultado el 20 de marzo de 2015, http://www.hani.co.kr/arti/english_edition/e_national/657345.html.
- Jeon Yoong-Deok, y Kim Young-Yong, 2000, "Land Reform, Income Redistribution, and Agricultural Production in Korea", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 48, núm. 2, pp. 253-268.
- Johansen, S., 1995, *Likelihood-Based Inference in Cointegrated Vector Auto-regressive Models*, Nueva York, Oxford University Press.
- Johnson, C. A., 1982, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford, Stanford University Press.
- Johnson, H. G., 1965, *Dinero, comercio internacional y crecimiento económico*, Madrid, Rialp.
- Jun Sung-In, 2002, "Laws, Rules, and Old Habits in a New World: A Summary of Postcrisis Institutional Changes", *Korea Journal*, vol. 42, núm. 1, pp. 74-99.
- Jung Woo S., y P. J. Marshall, 1985, "Exports, Growth and Causality in Developing Countries", *Journal of Development Economics*, vol. 18, núm. 1, pp. 1-12.
- Kaminsky, G. L., y S. L. Schmukler, 1999, "What Triggers Market Jitters?: A Chronicle of the Asian Crisis", *Journal of International Money and Finance*, vol. 18, núm. 4, pp. 537-560.
- Kang Kichun, 2011, "Overseas Network of Export Promotion Agency and Export Performance: The Korean Case", *Contemporary Economic Policy*, vol. 29, núm. 2, pp. 274-283.
- Kim C. I. E., 1964, "Significance of the 1963 Korean Elections", *Asian Survey*, vol. 4, núm. 3, pp. 765-773.

- Kim C. I. E., 1968, "Patterns in the 1967 Korean Elections", *Pacific Affairs*, vol. 41, núm. 1, pp. 60-70.
- Kim DoHoon, y Koh Youngsun, 2012, "El desarrollo industrial de la República de Corea", en Il SaKong y Koh Youngsun (eds.), *La economía coreana. Seis décadas de crecimiento y desarrollo*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Kim Dae-Il, y R. H. Topel, 1995, "Labor Markets and Economic Growth: Lessons from Korea's Industrialization, 1970-1990", en R. B. Freeman y L. F. Kats (eds.), *Differences and Changes in Wage Structures*, Chicago, University of Chicago Press.
- Kim Hyung-A, 2004, *Korea's Development under Park Chung Hee: Rapid Industrialization, 1961-1979*, Nueva York, RoutledgeCurzon.
- , 2011, "State Building: The Military Junta's Path to Modernity through Administrative Reforms", en Kim Byung-Kook y E. F. Vogel (eds.), *The Park Chung Hee Era: The Transformation of South Korea*, Cambridge (Massachusetts), Harvard University Press.
- Kim Joon-Kyung, y Lee Chung H., 2010, "Finance and Economic Development in Korea", SIRFE Working Paper 10-A05, Seúl, SNU Institute for Research in Finance and Economics.
- Kim Ky Won, 2002, "Corporate Restructuring: With an Emphasis on *Jae-beol*", *Korea Journal*, vol. 42, núm. 1, pp. 5-41.
- Kim Linsu, 1997, *Imitation to Innovation: The Dynamics of Korea's Technological Learning*, Boston, Harvard Business School Press.
- Kim Sangho, Lim Hyunjoon, y Donghyun Park, 2009, "Imports, Exports and Total Factor Productivity in Korea", *Applied Economics*, vol. 41, núm. 14, pp. 1819-1834.
- Koh Youngsun, 2012, "El crecimiento de la economía coreana y el papel del gobierno", en Il SaKong y Koh Youngsun (eds.), *La economía coreana. Seis décadas de crecimiento y desarrollo*, CEPAL.
- Kónya, L., 2004, "Export-Led Growth, Growth-Driven Export, Both or None? Granger Causality Analysis on OECD Countries", *Applied Econometrics and International Development*, vol. 4, núm. 1.
- Krauze, E., 1999, *Los sexenios*, serie documental en video, México, Clío.
- Krueger, A., 1980, "Trade Policy as an Input to Development", *American Economic Review*, vol. 70, núm. 2, pp. 288-292.
- Krugman, P., 1988, "Financing Versus Forgiving a Debt Overhang: Some Analytical Notes", *Journal of Development Economics*, vol. 29, núm. 3, pp. 253-268.

- Kwack Tae-won, 1985, *Depreciation and Taxation of Income from Capital*. Seúl, Korea Development Institute (KDI).
- Kwack Tae-won, y Lee Kye-Sik, 1992, "Tax Reform in Korea", en T. Ito y A. O. Krueger (eds.), *The Political Economy of Tax Reform*, National Bureau of Economic Research-East Asia Seminar on Economics vol. 1, Chicago, University of Chicago Press.
- Lee Hong Yung, 1992, "South Korea in 1992: A Turning Point in Democratization", *Asian Survey*, vol. 33, núm. 1, pp. 32-42.
- Lee Junkyu, Yoo Jungho, Choi Nakgyoon, Kim Jeong Gon, Kim June Dong, Hyun Hea-Jung, Kim Sangkyom, Suh Jinkyo, Yoon Deok Ryong, Lee Hongshik, y Song Yoocheul, 2012, "Política económica internacional", en Il SaKong y Koh Youngsun (eds.), *La economía coreana. Seis décadas de crecimiento y desarrollo*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Lee Kyu Uck, 2002, "Economic Development and Competition Policy in Korea", *Washington University Global Studies Law Review*, vol. 1, núm. 1, pp. 67-76.
- Lee Nae-Young, 2011, "The Automobile Industry", en Kim Byung-Kook y E. F. Vogel (eds.), *The Park Chung Hee Era: The Transformation of South Korea*, Cambridge (Massachusetts), Harvard University Press.
- León, J. L., 2009, "Corea: las transiciones múltiples de una economía pos-desarrollista", en J. J. Ramírez (coord.), *Transiciones coreanas. Permanencia y cambio en Corea del Sur en el inicio del siglo XXI*, México, El Colegio de México-Korea Foundation.
- Liew, V. K. S., 2004, "Which Lag Length Selection Criteria Should We Employ?", *Economics Bulletin*, vol. 3, núm. 33, pp. 1-9.
- Lim Wonhyuk, 2010, "The Emergence of the *Chaebol* and the Origins of the *Chaebol Problem*", en S. Haggard, Lim Wonhyuk, y Kim Euysung (eds.), *Economic Crisis and Corporate Restructuring in Korea*, Cambridge (Reino Unido), Cambridge University Press, pp. 35-52.
- Lindner, D. J., 1992, "Foreign Exchange Policy, Monetary Policy, and Capital Market Liberalization in Korea", International Finance Discussion Papers 435, Washington, DC, Board of Governors of the Federal Reserve System.
- Liu, X., C. Wang, y Y. Wei, 2001, "Causal Links between Foreign Direct Investment and Trade in China", *China Economic Review*, vol. 12, núm. 2-3, pp. 190-202.
- López, J. F., 2009, "La economía política del cambio institucional en Corea: inversión extranjera y relaciones gobierno-empresas", en J. J. Ramírez

- (coord.), *Transiciones coreanas. Permanencia y cambio en Corea del Sur en el inicio del siglo XXI*, México, El Colegio de México-Korea Foundation.
- Lustig, N., 1992, *México: hacia la reconstrucción de una economía*, México, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica.
- Lütkepohl, H., 2005, *Introduction to Multiple Time Series Analysis*, Berlín, Springer.
- MacKinnon, J. G., A. Haug, y L. Michelis, 1999, "Numerical Distribution Functions of Likelihood Ratio Tests for Cointegration", *Journal of Applied Econometrics*, vol. 14, núm. 5, pp. 563-577.
- Maddison, A., 2007, *Contours of the World Economy: The Pace and Pattern of Change, 1-2030 AD*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Marchini, G., 2009, "El sistema bancario y los flujos de capital extranjero en Corea del Sur, 1997-2004", en J. J. Ramírez (coord.), *Transiciones coreanas. Permanencia y cambio en Corea del Sur en el inicio del siglo XXI*, México, El Colegio de México-Korea Foundation.
- McNamara, D. L., 1999, "From Patron to Partner: Korean State Role in the Textile Transition", en D. L. McNamara (ed.), *Corporatism and Korean Capitalism*, Routledge Studies in the Growth Economies of Asia 24, Nueva York, Routledge.
- Mitchell, C. C., 1949, "Land Reform in South Korea", *Pacific Affairs*, vol. 22, núm. 2, pp. 144-154.
- Moore, M., 1984, "Mobilization and Disillusion in Rural Korea: The Sae-maul Movement in Retrospect", *Pacific Affairs*, vol. 57, núm. 4, pp. 577-598.
- Mosk, S. A., 1954, *Industrial Revolution in Mexico*, Berkeley (California), University of California Press.
- Nacional Financiera, 1978, *La economía mexicana en cifras*, México.
- _____, 1981, *La economía mexicana en cifras*, México.
- _____, 1990, *La economía mexicana en cifras*, México.
- _____, 1999, *La economía mexicana en cifras*, México.
- Nguyen, H. T., 2011, "Exports, Imports, FDI and Economic Growth", *Discussion Papers in Economics*, Working Paper 11-03, Boulder (Colorado), University of Colorado at Boulder/Department of Economics.
- Nurkse, R., 1953, *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, Nueva York, Oxford University Press.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), 2004, *OECD Economic Surveys: Korea 2004*, París, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-kor-2004-en.

- _____, 2014a, "Country Statistical Profile: Korea", *Country Statistical Profiles: Key Tables from OECD*, <http://dx.doi.org/10.1787/csp-kor-table-2014-2-en>.
- _____, 2014b, "Country Statistical Profile: Mexico", *Country Statistical Profiles: Key Tables from OECD*, <http://dx.doi.org/10.1787/csp-mex-table-2014-2-en>.
- _____, 2014c, *Income Inequality Update, June 2014. Rising Inequality: Youth and Poor Fall Further Behind*, París, OCDE / Directorate for Employment, Labour and Social Affairs, Statistics Directorate, <http://www.oecd.org/social/inequality-and-poverty.htm>.
- _____, 2014d, *OECD Economic Surveys: Korea 2014*, París, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-kor-2014-en.
- _____, 2014e, *PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do. Student Performance in Mathematics, Reading and Science*, vol. 1, edición revisada (febrero de 2014), <https://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results-volume-I.pdf>.
- _____, 2016, "OECD Employment Database", <http://www.oecd.org/employment/emp/onlineoecdemploymentdatabase.htm>.
- Oda, S., 1967, "The Normalization of Relations between Japan and the Republic of Korea", *The American Journal of International Law*, vol. 61, núm. 1, pp. 35-56.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas), 2016, "United Nations Commodity Trade Statistics Database", <http://comtrade.un.org/db/>.
- Ortiz, A., 1998, *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, México, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica.
- Ortiz, G., 1994, *La reforma financiera y la desincorporación bancaria*, colección Una Visión de la Modernización de México, México, Fondo de Cultura Económica.
- Pacheco-López, P., 2005a, "The Impact of Trade Liberalisation on Exports, Imports, the Balance of Payments and Growth: The Case of Mexico", *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 27, núm. 4, pp. 595-619.
- _____, 2005b, "Foreign Direct Investment, Exports and Imports in Mexico", *The World Economy*, vol. 28, núm. 8, pp. 1157-1172.
- Park Chung-hee, 1979, *Korea Reborn: A Model for Development*, Englewood Cliffs (Nueva Jersey), Prentice-Hall.
- Park Soo-young, 2009, "Analysis of Saemaul Undong: A Korean Rural Development Programme in the 1970s", *Asia Pacific Development Journal*, vol. 16, núm. 2, pp. 113-140.

- Park Won-Am, 1996, "Financial Liberalization: The Korean Experience", en T. Ito y A. O. Krueger (eds.), *Financial Deregulation and Integration in East Asia*, NBER-East Asia Seminar on Economics vol. 5, Chicago, University of Chicago Press.
- Prasad, E. S., R. G. Rajan, y A. Subramanian, 2007, "Foreign Capital and Economic Growth", *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 1, pp. 153-209.
- Presidencia de la República, 1993, *Quinto Informe de Gobierno*, anexo estadístico, México.
- _____, 1994, *Sexto Informe de Gobierno*, anexo estadístico, México.
- _____, 2015, *Tercer Informe de Gobierno*, anexo estadístico, México.
- Ramírez, J., 2010, "Historia de Dina (segunda parte)", *Retro Buses* (blog), consultado el 2 de enero de 2016, <http://retrobuses.blogspot.mx/2010/07/dina-2a-parte.html>.
- Ranis, G., 1974, "¿Se ha tornado amargo el 'milagro mexicano?'", *Economía y Demografía*, vol. VIII, núm. 1.
- Rhyu Sang-young, 2005, "The Origins of Korean Chaebols and their Roots in the Korean War", *The Korean Journal of International Relations*, vol. 45, núm. 5, pp. 203-230.
- Rhyu Sang-young, y Lew Seok-jin, 2011, "Pohang Iron & Steel Company", en Kim Byung-Kook y E. F. Vogel (eds.), *The Park Chung Hee Era: The Transformation of South Korea*, Cambridge (Massachusetts), Harvard University Press.
- Rodríguez, F., y D. Rodrik, 2000, "Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence", NBER Working Paper 7081, Cambridge (Massachusetts), National Bureau of Economic Research.
- Rodrik, D., 1992, "Closing the Productivity Gap: Does Trade Liberalization Really Help?", en G. K. Helleiner (ed.), *Trade Policy, Industrialization, and Development: New Perspectives*, Oxford (Reino Unido), Clarendon Press.
- _____, 1999, *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*, Baltimore (Maryland), Johns Hopkins University Press.
- Romero, J., 2003a, "Crecimiento y comercio", en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (coords.), *Una historia contemporánea de México*, t. I, *Transformaciones y permanencias*, México, El Colegio de México-Océano.
- _____, 2003b, "Sustitución de importaciones y apertura comercial: resul-

- tados para México”, en Alicia Puyana (coord.), *La integración económica y la globalización*, México, Flacso-Plaza y Valdés, pp. 67-106.
- _____, 2014, *Los límites al crecimiento económico de México*, México, El Colegio de México-UNAM.
- _____, 2015, “Exports, Imports, FDI and GDP in Mexico: 1989-2013”, *Journal of Economics and Development Studies*, vol. 3, núm. 1, pp. 133-172.
- Romero Castilla, A., 2009, “Sociedad civil y regionalismo en el proceso de democratización de Corea”, en J. J. Ramírez (coord.) *Transiciones coreanas. Permanencia y cambio en Corea del Sur en el inicio del siglo XXI*. México, El Colegio de México-Korea Foundation, pp. 91-110.
- Romo-Murillo, D., 2005, *Inversión extranjera, derramas tecnológicas y desarrollo industrial en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas-Fondo de Cultura Económica.
- Ros, J., 2015, *Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico de México*, México, El Colegio de México-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Rosenstein-Rodan, P., 1943, “Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe”, *Economic Journal*, vol. 53, núm. 210/211, pp. 202-211.
- Sachs, J. D., y A. Warner, 1995, “Economic Reform and the Process of Global Integration”, *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 26, núm. 1, pp. 1-118.
- Samuelson, P. A., 1948, “International Trade and the Equalisation of Factor Prices”, *The Economic Journal*, vol. 58, núm. 230, pp. 163-184.
- Sánchez Montemayor, J., 1991, “El proceso de privatización de la banca mexicana”, *Revista de Administración Pública*, núm. 81, pp. 125-137.
- Santarrosa, J., 2009, “Burócratas y tecnocrátas en Corea: características de la burocracia coreana en el periodo de desarrollo (1961-1987)”, En J. J. Ramírez (coord.), *Transiciones coreanas. Permanencia y cambio en Corea del Sur en el inicio del siglo XXI*, México, El Colegio de México-Korea Foundation.
- Seth, M. J., 2011, *A History of Korea: From Antiquity to the Present*, Lanham (Maryland), Rowman & Littlefield.
- Shin Jang-Sup, y Chang Ha-Joon, 2003, *Restructuring Korea Inc.*, Nueva York, RoutledgeCourzon.
- Shin Yongcheol, y H. H. Pesaran, 1998, “Generalized Impulse Response Analysis in Linear Multivariate Models”, *Economics Letters*, vol. 58, núm. 1, pp. 17-29.

- Shirazi, N. S., y T. A. Abdul Manap, 2005, "Export-Led Growth Hypothesis: Further Econometric Evidence from South Asia", *The Developing Economies*, vol. 43, núm. 4, pp. 472-488.
- Simpson, E. N., 1937, *The Ejido: Mexico's Way Out*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press.
- Solís, L., 1970, *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, México, Siglo XXI.
- Statistics Korea (KOSTAT), 2014, "Causes of Death Statistics in 2013", consultado el 20 de marzo de 2015, <http://kostat.go.kr/portal/eng/pressReleases/1/index.board?bmode=read&aSeq=330671>.
- Thornton, J., 1996, "Cointegration, Causality and Export-Led Growth in Mexico, 1895-1992", *Economics Letters*, vol. 50, núm. 3, pp. 413-416.
- Todaro, M. P., y S. C. Smith, 2003, *Economic Development*, Singapur, Addison-Wesley.
- Tudor, D., 2012, *Korea. The impossible country*, North Clarendon (Vermont), Tuttle.
- Tyler, W. G., 1981, "Growth and Export Expansion in Developing Countries: Some Empirical Evidence", *Journal of Development Economics*, vol. 9, núm. 1, pp. 121-130.
- UNICEF (United Nations International Children's Emergency Fund), 2007, *Study on Poverty and Disparities in Childhood. Country Report: Mexico*, consultado el 20 de julio de 2017, [http://www.unicef.org/spanish/socialpolicy/files/Mexico_ChildPovertyandDisparitiesReport\(1\).pdf](http://www.unicef.org/spanish/socialpolicy/files/Mexico_ChildPovertyandDisparitiesReport(1).pdf).
- Urquidi, V., 1970, "Perfil general: economía y población", en J. Martínez Ríos (ed.), *El perfil de México en 1980*, vol. 1, México, Siglo XXI.
- Van den Berg, H., 1997, "The Relationship between International Trade and Economic Growth in Mexico", *The North American Journal of Economics and Finance*, vol. 8, núm. 1, pp. 1-21.
- Vernon, R., 1963, *The Dilemma of Mexico's Development: The Roles of the Private and Public Sectors*, Cambridge (Massachusetts), Harvard University Press.
- Videgaray, L., 2016, "Zonas Económicas Especiales: no puede haber dos Méxicos", *La Jornada*, 2 de junio de 2016, <http://www.jornada.unam.mx/2016/06/02/economia/025a1eco>.
- Villarreal, R., 1997, *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Warr, P. G., 2007, "Korea's Masan Free Export Zone: Benefits and Costs", *The Developing Economies*, vol. 22, núm. 2, pp. 169-184.

- Weber, M., 1968, *The Religion of China: Confucianism and Taoism*, Nueva York, The Free Press.
- Weintraub, S., 1990, *A Marriage of Convenience: Relations between Mexico and the United States*, Nueva York, Oxford University Press.
- Yoo Jungho, 2008, "How Korea's Rapid Export Expansion Began in the 1960s: The Role of Foreign Exchange Rate", *kdi School Working Paper 08-18*, Sejong (Corea del Sur), *kdi School of Public Policy and Management*.
- You Jong-sung, 2005, "Embedded Autonomy or Crony Capitalism? Explaining Corruption in South Korea, Relative to Taiwan and the Philippines, Focusing on the Role of Land Reform and Industrial Policy", informe presentado en el congreso anual de la American Political Science Association, Washington, DC, 1 a 4 de septiembre de 2005.
- Young, A., 1991, "Learning by Doing and the Dynamic Effects of International Trade", *NBER Working Paper 3277*, Cambridge (Massachusetts), National Bureau of Economic Research.
- Zestos, G. K., y X. Tao, 2002, "Trade and GDP Growth: Causal Relations in the United States and Canada", *Southern Economic Journal*, vol. 68, núm. 4, pp. 859-874.

*Corea y México: dos estrategias de crecimiento
con resultados dispares* se terminó de imprimir
en 2017 en los talleres de Iniziativa Graphic, D.V.,
Alcanfores 45, col. Valle del Sur, 09819,
Ciudad de México.

Portada: *Enedina Morales*
Corrección: *José Luis Acosta, Rodrigo Cambray-Núñez*
Tipografía y formación: *José Luis Acosta*
Ilustración técnica: *Cynthia Márquez*
Cuidó la edición la Dirección de Publicaciones
de El Colegio de México.

CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

A comienzos de la década de 1980 todavía México superaba económicamente a la República de Corea. En aquel entonces, nadie hubiera previsto que, menos de medio siglo después, Corea se convertiría en un país desarrollado, mientras que México seguiría sin encontrar el camino para salir del subdesarrollo. Estos caminos divergentes apuntan a que no había un destino predeterminado para cada uno en función de ventajas preestablecidas. Las políticas económicas implementadas en México y Corea explican sus respectivos resultados. Las evoluciones de estas economías no sólo difieren entre sí, sino que también contrastan estrategias alternativas. La capacidad exportadora de la economía coreana es el resultado del fortalecimiento y la transformación de sus capacidades productivas internas que eventualmente la hicieron competitiva, convirtiéndola en una gran potencia exportadora. En el caso de México, se dio un aumento espectacular de las exportaciones, pero no como resultado del fortalecimiento del aparato productivo nacional, sino que dicho incremento fue realizado por empresas mayoritariamente extranjeras que exportaban desde México, principalmente a Estados Unidos, aprovechando la mano de obra barata y las ventajas arancelarias del TLCAN.

El análisis que en este libro se realiza de la evolución del desarrollo reciente de estas dos economías pretende entender lo que ocurrió en esos países. Pero, además, el examen de la historia económica reciente de ambos puede ayudar a desentrañar una de las preguntas más esenciales de la ciencia económica: ¿cuáles son las claves que ayudan a explicar que un país se desarrolle y otro no?

ISBN: 978-607-628-234-2



9 786076 1282342