

Omar Martínez Legorreta
compilador

Industria, comercio y Estado Algunas experiencias en la CUENCA DEL PACÍFICO



INDUSTRIA, COMERCIO Y ESTADO
Algunas experiencias en la
CUENCA DEL PACÍFICO

INDUSTRIA,
COMERCIO Y ESTADO
Algunas experiencias en la
CUENCA DEL PACÍFICO

Omar / *Martínez Legorreta*
compilador



EL COLEGIO DE MÉXICO

Los trabajos de los especialistas extranjeros fueron traducidos
por Gabriela Montes de Oca
La transcripción y traducción de los Comentarios fue hecha
por Carl T. Berrisford

Portada de Mónica Diez Martínez
Fotografía de Jorge Contreras Chacel

Primera edición, 1991

D.R. ©El Colegio de México
Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa
10740 México, D.F.

ISBN 968-12-0493-X

Impreso en México/*Printed in Mexico*

PRESENTACIÓN

En este libro se recogen las ponencias presentadas en el Seminario Industria, Comercio y Estado. Experiencias de Algunas Economías del Pacífico, celebrado en El Colegio de México del 21 al 23 de noviembre de 1990, gracias al apoyo financiero de la Cátedra Serfin-Cuenca del Pacífico fundada por ese banco con el objeto de estimular los estudios sobre los fenómenos que ocurren en el área geoeconómica del Pacífico.

Tratándose de una zona tan amplia como imprecisa, nos ha preocupado dejar claro que nos concretamos a *algunas economías de la Cuenca del Pacífico*, en este caso Corea, Japón, Taiwan y Tailandia. Por otra parte, nuestra intención al convocar a algunos distinguidos especialistas en esas economías fue la de comprender mejor el tipo de relaciones que se establecen entre el gobierno y las empresas privadas de cada uno de estos estados al entrar en ejecución sus políticas industriales y comerciales. Ello es crucial si queremos entender el porqué de su éxito, de sus tropiezos, de la rectificación de la estrategia y de las tácticas de la política económica diseñada por el aparato estatal y puesta en práctica por los empresarios. También lo es en esta hora en que México busca reorientar su economía hacia el exterior.

Desde la Segunda Guerra Mundial y en el periodo posterior a ella —y de acuerdo con las tendencias entonces en boga respecto de la política económica de los países subdesarrollados— México formuló y puso en práctica un programa de sustitución de importaciones: fue un país económicamente orientado al interior. En su momento tal estrategia surtió efectos positivos, pero también conllevó aspectos que, al agotarse la dinámica del modelo, trajeron consecuencias desfavorables para el desarrollo económico del país, entre ellas, muy particularmente, el descuido de una apertura al comercio exterior más agresiva.

En esa misma época algunas economías del Pacífico Occi-

dental —aunque con diferencias de grado, de tiempos, de énfasis— tomaban la opción de orientar su desarrollo fundamentalmente hacia el mercado exterior. Sin subvaluar otros factores, de carácter no siempre estrictamente económico, que coadyuvaron a su éxito, es de notar que ésas fueron las economías que alcanzaron el mayor desarrollo de las dos últimas décadas.

Surgió así la idea y la expresión Cuenca del Pacífico —que hace evocar procesos económicos del pasado, incluso muy lejanos, como el del *Mare Nostrum* de los romanos— como fenómeno que ha despertado la atención de los estudiosos y de quienes tienen a su cargo el diseño de la política económica de muchos países en vía de desarrollo como México.

Una cuenca económica: un mar que une economías. Utópicamente, una simbiosis donde todos ganan.

Una cuenca. La primera imagen es geográfica: un mar por el que transitan las riquezas de los países ribereños. Y cuando se lee o se escucha que la región del Pacífico es el área de mayor dinamismo económico en las dos últimas décadas, que el XXI será el siglo del Pacífico, puede surgir —y ha surgido a nivel popular— el espejismo de que todos los ribereños, por el hecho de serlo, tienen acceso casi automática y necesariamente a la derrama de sus beneficios. En realidad, nada más falso,

Corresponde a los estudiosos precisar los conceptos. Lo hemos hecho. Nos corresponde también ahondar en el conocimiento del fenómeno del dinamismo de la Cuenca del Pacífico, porque desde la perspectiva de nuestro país es importante indagar cuáles son las oportunidades reales que ofrece. Pero también es necesario conocer lo que sucede del otro lado del océano.

En la distribución de ese trabajo, por vocación, correspondió al Centro de Estudios de Asia y África ocuparse de los países del Pacífico asiático. A esta preocupación respondió la idea de invitar a un selecto número de investigadores especializados en las economías de esa zona.

El tema propuesto, “Comercio, industria y el papel del Estado” tuvo, a su vez, una doble motivación: por una parte, que México vive una etapa importante de cambios en lo económico, lo social y lo político. Hasta hace una década se consideraba que uno de los pilares de la política económica era la rectoría del Estado sobre la economía, entendida y practicada como el control político y administrativo de extensas áreas de la economía, así

como la protección y orientación voluntarista de la iniciativa privada por parte del Estado.

Tal principio, sin dejar de ser vigente respecto de ciertas áreas consideradas prioritarias, se ha redefinido y delimitado, dejándose cada vez mayor espacio a la participación y a la iniciativa del sector privado.

En este contexto, la orientación de la producción al mercado exterior resulta nueva, a la vez, por no haber sido ésa la alternativa elegida en el pasado, pero también porque el papel de un Estado, no ya rector sino orientador, resulta una experiencia un tanto inédita en la medida en que su participación directa en la economía, que había llegado a ser un verdadero axioma en el discurso político, ha dado un giro de casi ciento ochenta grados no sólo en el discurso sino en la práctica.

Las economías del Pacífico asiático tienen una experiencia bien probada en el juego sutil y complejo del manejo de la economía por medio de los actores privados, aunque contrariamente a lo que se cree a veces, el voluntarismo gubernamental pesa fuertemente en la elección de las opciones fundamentales.

Esto no significa que al proponer como objeto de análisis esta área geoeconómica lo hagamos en busca de modelos. Las circunstancias de cada economía condicionada por sus contextos geográfico e histórico, así como por sus situaciones social y política, hacen de cada experiencia un caso aparte. Si bien es verdad que hay ciertos factores comunes con las economías del Pacífico asiático, no se puede hablar más que en términos muy amplios de un modelo de las economías del Pacífico: sería un error pretender aplicar modelos ajenos a nuestra realidad, pero lo sería más hablar de la aplicación de modelos que no existen. Por eso a cada exposición del caso de una economía del Pacífico asiático se contraponen otra sobre nuestra propia experiencia.

El método comparativo que se propuso en el seminario fue hacer hincapié en aspectos determinados y distintivos de algunas de las experiencias económicas más exitosas del Pacífico Occidental con objeto de compararlas y contrastarlas con la experiencia económica mexicana, como un medio de conocer mejor la realidad de esas economías y la propia.

El Colegio de México es, desde su fundación hace cincuenta años, una institución abierta al entorno internacional. A principios de los sesenta, al consolidarse institucionalmente, asumió

su vocación de apertura al exterior con la creación del Centro de Estudios Internacionales en 1961 y dos años más tarde, en 1963, con la Sección de Estudios Orientales en el mismo centro, la cual habría de transformarse en el Centro de Estudios de Asia y África.

A través de este Centro, El Colegio de México, consecuente con su vocación internacional, fue la primera institución que se interesó en el seguimiento de las iniciativas que surgieron a principios de los años ochenta sobre la promoción de la cooperación en la Cuenca del Pacífico y la primera en enviar un representante a las reuniones de la Conferencia de Cooperación Económica del Pacífico (PECC), a la que México acaba de ingresar como miembro de pleno derecho. Como es bien sabido, dicho foro, el más exitoso de los que se han constituido en torno a la idea de la Cuenca del Pacífico, tiene una composición tripartita, académica, gubernamental y empresarial. Los estudiosos mexicanos interesados en el área se preparan para asumir el reto de aportar una contribución a sus trabajos y el Centro de Estudios de Asia y África ha sido uno de los activos promotores de tal esfuerzo.

El Seminario del Pacífico se inició en 1983 con un programa destinado a despertar en México, el interés por los problemas de esa área. Fue un esfuerzo interdisciplinario e interinstitucional que estuvo a cargo de Omar Martínez Legorreta.

La Cátedra-Cuenca del Pacífico fundada por Banca Serfin, sesionó en forma de taller interinstitucional de investigación de 1988 a 1989. Con la realización del Seminario Industria, Comercio y Estado. Experiencias de Algunas Economías del Pacífico, primer evento internacional, adopta una nueva modalidad, más ambiciosa, que no hubiera sido posible llevar a cabo sin el aporte financiero de esa institución. Esperamos que la lectura de estos artículos sea tan útil para los lectores como lo fue para quienes participaron en el seminario.

Jorge Silva Castillo

PRIMERA SESIÓN

MARCO GENERAL DE REFERENCIA

VALORES SOCIALES Y LA TEORÍA DEL DESARROLLO ECONÓMICO TARDÍO EN EL ESTE DE ASIA

CHALMERS JOHNSON
Universidad de California, San Diego

Uno de los requerimientos críticos en el estudio de la economía política de finales del siglo XX es lograr la comprensión precisa de las fuerzas sociopolíticas que han impulsado el acelerado crecimiento económico de Japón y, por extensión, de sus emuladores en el este de Asia, las economías de industrialización reciente (PIR) de Corea del Sur, Taiwan, Hong Kong y Singapur. Dado que estas fuerzas no son obvias sino en extremo controvertidas, la tarea analítica consiste en determinar qué teorías se aplican a la experiencia asiática y cuáles son comparaciones que conducen al error. Muchos analistas, siguiendo una reconocida escuela de pensamiento social de habla inglesa, consideran que la clave para el crecimiento económico de Asia se encuentra en los “valores culturales tradicionales” de las diversas sociedades. De acuerdo con las teorías sociológicas occidentales que postulan una relación entre el capitalismo y los valores religiosos, quieren encontrar un vínculo entre la religión asiática y el capitalismo en Asia. Por ejemplo, Takeshi Umehara, director del Centro de Investigación Internacional de Estudios Japoneses en Kyoto, ha escrito que “todos los países que ahora llevan a cabo rápidos progresos económicos, como Corea, Taiwan, Singapur y Japón, son países que han estado profundamente influidos por las ideas confucianistas. Es indudable que el pensamiento confucianista que existe, consciente o inconscientemente, en los países del este asiá-

tico, ha tenido una influencia útil en su desarrollo económico.”¹

Aquí considero que Umehara y quienes están convencidos de tal tesis están desorientados. En mi opinión, tratan de interpretar los casos asiáticos empleando una teoría occidental inadecuada (y tal vez desacreditada); y debido a esta inadecuación teórica, no logran identificar los principales inconvenientes y dilemas a que se enfrentan esas sociedades en la actualidad. Umehara, desde luego, no está solo. Muchos otros, incluyendo a Kent Calder, Roderick McFarquhar y Ronald Dore, lo siguen en distinta medida por el camino que inició Weber. Aceptan como un hecho la teoría de Weber de que existía un nexo entre el espíritu del capitalismo en Asia y los valores religiosos asiáticos. Creo que tal enfoque está intelectualmente desviado y generará respuestas equivocadas a las preguntas sobre los problemas económicos y políticos a que se enfrentan estas sociedades. Antes de introducir la teoría que considero que realmente se aplica a los casos asiáticos y que ofrece algunas respuestas comparativas a la pregunta sobre ¿qué hay que hacer?, permítaseme explicar por qué creo que el enfoque de Weber es un callejón sin salida.

Hay problemas con la teoría weberiana sobre la ética protestante y el espíritu del capitalismo, tanto en sus propios términos como en vista del rápido crecimiento económico en Asia al amparo de los auspicios capitalistas, pero sin protestantismo, una consecuencia que Weber no previó y que además explícitamente predijo que no podría ocurrir. Por consiguiente, la respuesta más lógica a la teoría de Weber y a las consecuencias contraindicadas en Asia sería rechazar la teoría y poner en duda si alguna vez hubo alguna relación genuina entre el protestantismo y el capitalismo en Occidente, ya que con seguridad no hubo ninguna en Asia. Pero la fuerza del método de Weber y su influencia en las ciencias sociales del ámbito angloparlante son tales que no suele seguirse este camino. Por el contrario, se afirma que el capitalismo asiático difiere porque se basa en valores religiosos distintos, o bien que el confucianismo es el equivalente funcional del protestantismo en cuanto a proporcionar los valores mundanos pero ascéticos que se suponen indispensables para el capitalismo. Por ejemplo, el Dr. Kim Yoon Hyung de Corea adopta la

¹ Takeshi Umehara, “The Civilization of the Forest”, en *New Perspectives Quarterly*, 7:3 (verano de 1990), pp. 29-30.

primera estratagema. “Debido a su diferencia fundamental —sostiene este autor— entre el racionalismo puritano y el confucianista, la economía capitalista regida por el Estado, que fue manejado con un espíritu completamente distinto al capitalismo occidental (el sistema de libre empresa, es decir, la economía de mercado competitivo fundado en el individualismo racional y la sociedad civil) se arraigó bien en Japón, Corea y Taiwan.”² Aunque estoy de acuerdo en que las economías de capitalismo guiado por el Estado en Japón, Corea y Taiwan difieren de manera fundamental del modelo angloamericano, no veo razón alguna para suponer que tales diferencias sean causadas por la religión.³

La probabilidad de que la religión no tenga nada que ver con el desarrollo económico —ni en Occidente ni en Asia— se refuerza por los intentos de explicar el dinamismo económico asiático en términos de “capitalismo confucianista”. El propio Weber pensaba que el confucianismo era un obstáculo insuperable para el desarrollo económico y atribuía el retraso económico de China a su influencia.⁴ De la misma manera, la búsqueda occidental de un equivalente del protestantismo en Japón a fin de ajustar los logros de la etapa Meiji a la teoría occidental produjeron algunas especulaciones interesantes sobre la religión tokugawa. Pero nadie se ha acercado siquiera a descubrir en los japoneses del siglo XIX el “poderoso entusiasmo” que postulaba Weber.⁵ Uno de los mayores problemas de concebir a Confucio como el dios de la riqueza es la época. En Occidente, la Reforma protestante ocurrió alrededor de un siglo antes del surgimiento del capitalismo y por tanto sugeriría por lo menos la posibilidad de una correlación superficial. En el este de Asia, el confucianismo se desarrolló en el siglo V a.C.; pasaron entonces dos milenios y medio antes de que supuestamente propiciara un capitalismo local. Aun

² KimYoon Hyung, “An Introduction to the Korean Model of Political Economy”, trabajo inédito presentado en el Taller sobre la Economía Política de Corea, East-West Center, Honolulu, 6-10 de agosto de 1990, p. 1.

³ Distingo las economías capitalistas dirigidas por el Estado, a las que llamo “estados promotores del desarrollo capitalista”, de los ejemplos angloamericanos, que denomino “estados capitalistas reguladores”, en *MITI and the Japanese Miracle*, Stanford, Stanford University Press, 1982.

⁴ Max Weber, *The Religion of China*, trad. de Hans H. Gerth, Glencoe, Ill., Free Press, 1951, cap. 8, “Confucianism and Protestantism”.

⁵ Cf. Robert Bellah, *Tokugawa Religion*, Boston, Beacon Press, 1957.

así uno se pregunta cuál fue el papel del confucianismo, pues esta doctrina se opone a cualquier forma de actividad mercantil y además la condena.

Pienso que la contribución de Weber a la teoría de las ciencias sociales se ha malinterpretado seriamente. Su teoría es en realidad una reacción filosóficamente idealista contra el materialismo de Marx. Él y Marx discutían si los valores eran variables independientes o dependientes en la explicación de los fenómenos sociales. Divorciar la posición de Weber de este contexto intelectual tiende a trivializarla y a volverla excesivamente mecánica. En la actualidad son muy pocos los historiadores serios que sostienen que el protestantismo tuvo mucho que ver con el surgimiento del capitalismo occidental. Están más interesados en las consecuencias, tales como las fuerzas que promovieron la inversión de las clases superiores en otras áreas distintas de la tierra y la vigorosa inversión por parte de otras clases; la aparición de la movilidad social, las redes nacionales de transporte, los flujos de información y la eliminación de las barreras sociales para la función empresarial, así como controles al poder arbitrario de los gobernantes y las instituciones, con lo que se proporcionaba una posibilidad de predecir y exigir cuentas al gobierno.⁶ La religión puede promover o inhibir estas consecuencias, pero otros muchos factores tienen la misma importancia, incluyendo los adelantos científicos, los descubrimientos de nuevos territorios y las innovaciones en la organización militar. A Weber le interesaba sobre todo demostrar que los valores y las diversas creencias similares influyen en este tipo de desarrollos de una manera tan poderosa como las fuerzas materiales y que, al contrario de Marx, los conceptos intelectuales no podían reducirse a una dinámica materialista. El capitalismo no es posible sin los valores adecuados, pero éstos proceden de muchas otras fuentes además de la religión. En el caso de Corea, por ejemplo, algunos seguidores de Weber sostienen sin embargo que “el nacionalismo se ha con-

⁶ Véanse, por ejemplo, John Brewer, *The Sinews of Power: War, Money and the English State, 1688-1783*, Nueva York, Knopf, 1989; Grace Godell, “The Importance of Political Participation for Sustained Capitalist Development”, *Archives of European Sociology*, 26 (1985), pp. 93-127, y J.H. Plumb, *The Growth of Political Stability in England, 1675-1725*, Harmondsworth, Inglaterra, Penguin, 1973.

vertido en el principal motivo impulsor de la modernización económica desde los años sesenta.”⁷

La mayoría de los teóricos que alegan un vínculo entre el dinamismo económico asiático y el “confucianismo creativo” en realidad no están interesados en Weber, sino que tienen motivos nacionalistas, ideológicos o periodísticos. Quieren explicar la competitividad de Asia como resultado de características primordiales, con el fin de que sus propios gobiernos los protejan de ésta o evitar que los trabajadores de los países capitalistas asiáticos se comparen con los de otras naciones capitalistas, o bien para encontrar algún nuevo llamado reunificador del nacionalismo o tan sólo para popularizar desarrollos socioeconómicos muy complejos para los lectores de sus periódicos.⁸

Hay otros escritores que han tratado seriamente de plantear la relación entre los valores sociales y la actividad económica. Winston Davis, por ejemplo, sostiene que prácticamente ninguna aplicación del pensamiento de Weber puede evadir la falacia de *post hoc ergo propter hoc*:* como en el Asia moderna la industria se desarrolló después de que se establecieron sistemas particulares de valores religiosos, entonces se desarrolló gracias a ellos. “A menos de que el vínculo entre valores y desarrollo —apunta Davis— pueda hacerse explícito, al parecer no hay forma de convertir la especulación de Weber en hipótesis defendibles, comprobables o refutables. Yo sugeriría que se pusiera más atención a las actitudes religiosas que aparecen mientras tiene lugar el desarrollo.” De hecho, Davis es el ensayista que lleva la pauta en los textos en inglés sobre el crecimiento de nuevas religiones en Japón que ayudan a la gente a manejar las tensiones del veloz crecimiento económico y sobre el uso ideológico que los japone-

⁷ Kim Yoon Hyung, *op. cit.*, p. 4.

⁸ Entre los ejemplos influyentes de este tipo de discurso figuran Herman Kahn, *World Economic Development*, Westview Press, 1979; Kim Il-gon, *Jukyo bunka-ken no chitsujo to keizai* (Orden y economía en el área cultural del confucianismo), Universidad de Nagoya, 1986; Roy Hofheinz y Kent Calder, *The Eastasia Edge*, Basic Books, 1982; Michio Morishima, *Why has Japan “Succeeded”?*, Cambridge University, 1982, y Ronald Dore, *Taking Japan Seriously: A Confucian Perspective on Leading Economic Issues*, Stanford University, 1987.

* “Después de esto, por lo tanto, a causa de esto”, locución latina que se emplea para ejemplificar la falacia de argüir una relación causal a partir de una secuencia temporal. (N. del T.)

ses hacen de la religión para justificar algunas de las desigualdades que promueve el desarrollo económico.⁹ Albert Hirschman también ha escrito un ensayo famoso en el que investiga la relación entre el capitalismo y los valores sociales y cómo han cambiado las teorías sobre esta relación a lo largo de tres siglos de capitalismo. Empieza con la tesis de que en el siglo XVIII las relaciones de producción capitalistas civilizaron a la sociedad porque enseñaban el beneficio mutuo, la necesidad de ser prudente y reservado a fin de obtener crédito y las virtudes de la frugalidad, la puntualidad y la probidad. En el siglo XIX esta visión se reemplazó con una idea del capitalismo como destructor de todos los verdaderos valores humanos, lo cual no conduce a la civilización sino al exceso de indulgencia, al nexo mercantil en todas las relaciones y a la alienación. Con el siglo XIX también se inauguró un nuevo debate para averiguar si el capitalismo ya había penetrado lo suficiente en la sociedad como para suplir genuinamente los valores feudales con valores burgueses. Muchos observadores angloparlantes concluyeron que el error de Alemania y Japón era que ahí el capitalismo no se había desarrollado por completo y que estas sociedades de “desarrollo atrasado” padecían de resabios feudales. Al mismo tiempo, en Estados Unidos muchos críticos dedujeron que la sociedad burguesa local era pueril y torpe porque no tenía una herencia feudal, como Alemania y Japón.

Tal vez el concepto más valioso de este ensayo de Hirschman sea que la teoría económica neoclásica, cuando se toma en serio, conduce a un sinsentido sociológico. “Los economistas que desean que el mercado funcione bien —dice Hirschman— han sido *incapaces* o más bien se han maniatado a sí mismos y se han negado la oportunidad de explotar el argumento sobre los efectos integradores de los mercados ‘para la sociedad en su conjunto’. Esto es así porque no puede aplicarse el argumento para el mercado ideal con competencia perfecta. La eficiencia en la repartición y el funcionamiento óptimo del bienestar social generalizado, que postulan los economistas, son estrictamente válidos tan

⁹ Winston Davis, “Religion and Development: Weber and the East Asian Experience”, en Myron Weiner y Samuel P. Huntington (eds.), *Understanding Political Development*, Boston, Little, Brown, 1987, pp. 221-280, esp. p. 269. Este artículo contiene una bibliografía de los demás trabajos de Davis.

sólo para este mercado. Con los numerosos compradores y vendedores anónimos que aprovechan los precios y que obtienen la información perfecta, tales mercados funcionan sin ningún contacto humano o social prolongado entre las partes. La competencia perfecta no da cabida a regateo, protestas, arreglos mutuos y los diversos operadores que realizan contratos entre sí no necesitan entablar relaciones recurrentes ni continuas como resultado de las cuales llegarían a conocerse bien unos a otros [...]. De este modo, [los economistas] se han esforzado por dotar al mercado de legitimidad *económica*. Pero, por el mismo motivo, han sacrificado la legitimidad *sociológica* que con razón pudo haberse reclamado por la manera, tan distinta al modelo de competencia perfecta, como funcionan la mayoría de los mercados en el mundo real.”¹⁰ Por tanto, una teoría sociológicamente válida del mercado no sólo debe incorporar los principios y las fuerzas de mercado, sino también las instituciones, las reglas, las historias, los juicios legales y las normas culturales que conciernen a temas tales como el género, la edad, la herencia y las obligaciones familiares. Éste no es dominio de la teoría económica sino de la economía política.

En cierto sentido los japoneses han construido su sistema económico con base en una teoría sociológica más que económica del mercado, una teoría que reconoce los vínculos y las conexiones entre los productores y los consumidores e intenta sacar el máximo provecho de ellas. Así, el sistema japonés está lleno de instituciones como el *keiretsu* (conglomerados de desarrollo), tenencia mixta de acciones, cárteles de todo tipo, comercio interno, manipulación de ofertas (*dango*), enlaces entre bancos y acreedores, así como asociaciones comerciales creadas oficialmente. En resumen, la teoría japonesa del mercado se basa en una suposición de la naturalidad del oligopolio. En contraste, la teoría del mercado estadounidense es considerar todo contacto entre compradores y vendedores como formas de convivencia y promover un enorme aparato, a menudo parasitario, de ley y litigio.

Robert Bellah es otro autor cuidadoso de los valores sociales y de la actividad económica. Se interesa por lo que le sucede a la sociedad cuando la gente intenta realmente crear una apro-

¹⁰ Albert O. Hirschman, *Rival Views of Market Society and Other Recent Essays*, Nueva York, Viking, 1986, p. 123.

ximación del “mercado ideal con competencia perfecta”. Siguiendo más a Tocqueville que a Weber, Bellah desea identificarse de la manera más precisa posible con el “orden no económico normativo capaz de apoyar el desarrollo amplio de la racionalidad económica”.¹¹ La racionalidad económica legítima, sostiene Bellah, es relativamente rara en la historia de la humanidad porque es muy destructiva de todas las demás formas de relaciones humanas. Significa someter todas las relaciones a la prueba de la eficiencia; por ejemplo, si sucede que la distancia más corta entre dos puntos pasa por un cementerio, la racionalidad económica dictaría que la sociedad construyera su carretera a través del cementerio. A fin de que la gente efectivamente tolere periodos de verdadera racionalidad económica, requiere una especie de giroscopio interno que le dé la sensación de estar orientada en medio del continuo caos. Algo como esto surgió hacia la mitad del siglo XIX en Estados Unidos y *Democracy in America* fue el análisis del giroscopio de Tocqueville que lo hizo tolerable para los estadounidenses.

El Liberal Demócrata de Japón ha sido discutiblemente más un partido económicamente racional que uno conservador (las verdaderas conservadoras eran las coaliciones progresistas que rigieron al Kyoto de la posguerra), pero la naturaleza del giroscopio japonés no se comprende del todo. Puede ser la religión, pero también puede estar basado en lealtades de grupo, en el nacionalismo, en los efectos de unión de la competencia internacional por la participación en el mercado, en valores japoneses como el *gaman* (perseverancia impasible) siempre y cuando todos hagan su parte y en las ideologías de la caracterización física y étnica. Fetiches populares como la *Nihonjinron* (teoría del carácter único de lo japonés) y el racismo pueden contribuir al crecimiento económico al persuadir a los ciudadanos japoneses de aceptar los costos personales, ambientales y políticos de las políticas comerciales e industriales mercantilistas. En otras palabras, los valores sociales tradicionales pueden proveer las materias primas para los ideólogos, quienes pretenden mantener la docilidad y el trabajo duro en la sociedad.

¹¹ Robert N. Bellah, en Institute of East Asian Studies (ed.), *The Japanese Challenge and the American Response: A Symposium*, Berkeley, Institute of East Asian Studies, University of California, 1982, p. 112.

Espero que hasta el momento la exposición haya mostrado que las explicaciones de un crecimiento económico acelerado en el este de Asia no pueden reducirse a los valores religiosos y que, al mismo tiempo, es probable que una estrategia administrativa eficaz para manejar las consecuencias sociales del crecimiento económico sea más social y política que económica. La teoría que a mi modo de ver trata los problemas económicos de Asia con mayor precisión que la sociología weberiana puede introducirse mejor mediante otra cita de Albert Hirschman: "Los países subdesarrollados como grupo se colocan aparte, por medio de varias características económicas que les son comunes, de los países industrializados avanzados y [...] el análisis económico tradicional, que se ha concentrado en los países industrializados; por tanto, debe reformularse en distintos aspectos cuando estudia países subdesarrollados."¹² Lo que Hirschman tiene en mente es la teoría del desarrollo económico tardío iniciada por autores como Thorstein Veblen, Joseph Schumpeter y Alexander Gerschenkron, teoría que tal vez está mejor representada ahora en los nuevos libros de Alice Amsden sobre Corea y Robert Wade sobre Taiwan.¹³

Todos estos autores entienden por desarrollo tardío el desarrollo económico que sigue como respuesta a los beneficiarios originales de la revolución industrial o, en el caso de Corea y Taiwan, el desarrollo tardío posterior en respuesta a la industrialización de Japón. Los que tienen un desarrollo tardío, y aún más aquellos que siguen un desarrollo tardío posterior, difieren de los de un desarrollo original en que los factores socioeconómicos tales como el auge de una burguesía, la inversión privada, la función empresarial e incluso tal vez el protestantismo, no eran tan importantes como la decisión política consciente de indus-

¹² Albert O. Hirschman, *Essays in Trespassing: From Economics to Politics and Beyond*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981, p. 3.

¹³ Thorstein Veblen, *Imperial Germany and the Industrial Revolution*, 1915; reimpresión: University of Michigan Press, 1966; Joseph Schumpeter, *Imperialism and Social Classes*, Nueva York, 1955; Alexander Gerschenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Cambridge, Harvard University Press, 1962, y *Bread and Democracy in Germany*, 1943; reimpresión: Cornell University Press, 1989; Alice H. Amsden, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Nueva York, Oxford University Press, 1989, y Robert Wade, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton, Princeton University Press, 1990.

trializarse. Gerschenkron infiere que mientras más tardío sea el periodo de desarrollo, siendo igual todo lo demás, mayor será la importancia del Estado en los asuntos económicos. Si bien este argumento es obvio con respecto a los casos leninistas, los economistas clásicos han tendido a no reconocer la posibilidad de aplicarlo a otros países de desarrollo tardío exitoso porque han sobregeneralizado la experiencia angloamericana y porque saben muy poco sobre Alemania y Japón. La teoría del desarrollo tardío a que se refiere Hirschman se dirige sobre todo a los dos grandes países de desarrollo tardío no leninistas: Alemania después de 1870 y Japón después de 1868.

En el desarrollo tardío de la segunda ronda, tal como el que ocurrió en Alemania y Japón, un régimen impone sus prioridades económicas a una sociedad que puede no ser recalcitrante pero que, en cualquier caso, no ha desarrollado las costumbres burguesas que presionan para lograr una industrialización desde abajo. Los dos tipos fundamentales de dichos regímenes de movilización son el modelo totalitario leninista-estalinista y el autoritario bismarckiano-Meiji. Ambos implican el establecimiento de metas sociales, ahorro forzado, mercantilismo y burocratismo. Difieren en que la estrategia leninista-estalinista se basa en un desplazamiento socialista del mercado a fin de establecer sus objetivos, mientras que el patrón bismarckiano-Meiji se basa en métodos de conformación de mercado, de establecimiento de metas sociales y emplea el mercado para poner en práctica sus metas. Es característico de la economía de tipo comunista que retenga toda propiedad y control en manos del Estado, mientras que el Estado promotor del desarrollo capitalista (EDC) se basa en la propiedad privada genuina pero en el control estatal indirecto de las decisiones económicas. El Estado de desarrollo capitalista es infinitamente más eficiente que su rival comunista, pero no tanto como la economía de mercado ideal con competencia perfecta. Al mismo tiempo es mucho más eficiente para lograr sus metas sociales que su competidor de mercado únicamente.

El principal problema sociopolítico de todo crecimiento económico acelerado es que origina una aguda inestabilidad política y social. Esto se duplica para los países de desarrollo tardío porque la industrialización ocurre antes de la evolución social y no como respuesta a ésta. Pero incluso para los beneficiarios ori-

ginales de la revolución industrial, donde ocurrió a un ritmo más lento y fue bien recibida por algunos elementos importantes de la sociedad, la industrialización originó una seria inestabilidad, según lo describen y analizan Marx y Engels. En estos primeros casos, el Estado no se convirtió en la institución que dirigiría la industrialización misma sino en la que aliviaría las tensiones y las desigualdades que causaba tal industrialización. Cuando intervino con éxito, el Estado cortó el paso a las revoluciones que predijeron Marx y Engels. Y en el proceso estos gobiernos se convirtieron en “estados capitalistas reguladores”.

Los regímenes leninistas y los estados promotores del desarrollo capitalista se enfrentan a los sacrificios obligatorios y a la inestabilidad política originada por la industrialización de modos distintos. El enfoque leninista es más crudo y sencillo y, como lo demostraron los acontecimientos de 1989 en todo el mundo comunista, menos efectivo. Los leninistas dependen de un arma organizativa totalitaria de penetración, el partido comunista, para apropiarse en exclusiva, canalizar o suprimir los productos no deseados de la sociedad. Las élites de los estados promotores del desarrollo capitalista tienen un problema muy distinto. Deben reconciliar sus metas estatales con las políticas de masas inherentes a las sociedades modernizadas, movilizadas, no tradicionales que tienen mercados sumamente desarrollados, propiedad privada y grandes ciudades, es decir, sectores y localidades donde la única forma factible de organización social es una gran dosis de autogobierno y autonomía. Estos regímenes establecen las metas de la sociedad en sus burocracias estatales de élite. Pero a fin de poner en práctica estos objetivos, deben ingresar al mercado y manipularlo y estructurarlo de modo que los ciudadanos particulares, en respuesta a incentivos y actos disuasivos, logren que el mercado funcione para el Estado. He acuñado el término “autoritarismo blando” para referirme a las medidas políticas mediante las cuales las élites de los estados de desarrollo capitalista procuran poner en práctica sus objetivos.¹⁴

Las soluciones políticas que propusieron las élites alemanas

¹⁴ Chalmers Johnson, “Political Institutions and Economic Performance: The Government-Business Relationship in Japan, South Korea, and Taiwan”, en Frederic C. Deyo (ed.), *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, Ithaca, Cornell University Press, 1987, p. 143.

y japonesas de finales del siglo XIX pueden esbozarse mediante el siguiente modelo de cuatro partes. En primer lugar, en el centro se encuentra un estado de cosas oculto que se autopropaga por medio de una alianza conservadora entre grupos de interés mínimamente necesarios. En segundo lugar, la élite toma medidas prioritarias para impedir la formación de movimientos de masas que pudieran interferir con sus metas, sobre todo el surgimiento de un movimiento laboral unificado. En tercer lugar, la élite elabora y propaga ideologías para convencer al público de que las condiciones sociales de su país son resultado de cualquier otra cosa —cultura, historia, feudalismo, carácter nacional, clima, etc.—, menos de decisiones políticas. En cuarto lugar, la élite emprende actividades de distracción que promueven el orgullo nacional pero que también desvían la atención del desarrollo constitucional. La más común de tales distracciones, aprendida de Bismarck y de los oligarcas Meiji, ha sido el imperialismo, pero en la era atómica, los juegos olímpicos, las bodas imperiales, el antiamericanismo y los movimientos revanchistas (las islas del norte de Japón, Corea del Norte, el territorio continental de China) pueden servir como sustitutos. La promoción de las exportaciones y la competencia por la participación en los mercados han sido con mucho el sustituto más importante del imperialismo en la posguerra.

El núcleo de este modelo es la alianza conservadora secreta que mantiene el estado de cosas de la élite en el poder. En la Alemania de Bismarck y de Wilhelm esto incluía los dos intereses económicos más poderosos del país, los productores de granos y la industria pesada. La alianza alemana, al igual que la creación del Partido Liberal Demócrata de Japón en 1955, tenía el propósito de librar un ataque radical contra el socialismo organizado y estaba suscrita por subvenciones estatales, aranceles y proteccionismo. La principal consecuencia involuntaria de este convenio era impedir el desarrollo democrático, lo que a su vez proporcionó un terreno fértil para el posterior surgimiento del fascismo y del militarismo. El desarrollo económico en Alemania y Japón produjo burguesías económicamente capaces pero políticamente castradas, lo cual volvió a las sociedades vulnerables a los movimientos políticos reaccionarios. En el caso de Alemania, Gordon Craig se refiere a “toda la desgraciada historia de la burguesía alemana, que había aceptado la impotencia a que

había sido reducida por sus derrotas en 1848 y 1866 y había compensado su pérdida combinando un nacionalismo acrítico [...] con una idealización de los valores privados y culturales (*Innlichkeit*) que empleaba como excusa para su falta de sentido de responsabilidad política.”¹⁵ El relevante historiador alemán pre-nazi Eckart Kehr calificó el sistema resultante como un “neofeudalismo burgués-aristocrático”, término que podría aplicarse igualmente al Japón anterior a la guerra.¹⁶

A finales de la etapa Meiji de Japón, después de la promulgación de la Constitución Meiji, los aliados conservadores eran la familia imperial, los oligarcas Meiji, los terratenientes y el *zai-batsu* original. En la era militarista, después de la conquista de Manchuria, los aliados conservadores eran la familia imperial, los dirigentes militares, la burocracia económica y el nuevo *zai-batsu*. En la época del crecimiento rápido, los aliados conservadores estaban integrados por la burocracia económica, el Partido Liberal Democrático y los líderes de los grandes negocios. Dado que las elecciones ahora eran inevitables, esta última élite volvió sacrosantos los estrechos intereses de los granjeros y de los comerciantes en pequeño siempre y cuando votaran por el Partido Liberal Democrático. Al igual que en la famosa alianza de Bismarck de “hierro y centeno”, el Japón contemporáneo depende de una alianza de arroz y automóviles o, en términos institucionales, *Nokyo* (las cooperativas agrícolas), que votan por el partido gobernante, y *Keidanren* (los grandes negocios), que lo pagan.

El punto clave aquí es la distinción entre la soberanía formal —que los japoneses llaman *tatema*— y la hegemonía concreta, que llaman *honno*. El núcleo del autoritarismo blando es la hegemonía concreta de una élite encubierta que trabaja den-

¹⁵ Gordon A. Craig, “Introduction”, en Eckart Kehr, *Economic Interest, Militarism, and Foreign Policy: Essays on German History*, trad. de Grete Heinz, Berkeley, University of California Press, 1977, p. xi.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 118-119. Kehr afirma también: “El rasgo característico y distintivo del *Reich* de Bismarck consiste en la peculiar forma en que se estableció la relación entre el Estado y la nación, el método de regular las relaciones entre los estados federales y la atribución de soberanía legal al *Bundesrat*, mientras que la verdadera soberanía se reservaba para el Emperador y para Prusia.” Cap. I. La naturaleza exacta de las alianzas conservadoras en el Japón de la posguerra era el punto central en uno de los debates marxistas más importantes de este siglo. Véase Germaine A. Hoston, *Marxism and the Crisis of Development in Prewar Japan*, Princeton, Princeton University Press, 1986.

tro de un sistema formal de legalidad y soberanía popular. Dicha élite puede ser sumamente eficaz, como lo demuestra la historia moderna de Alemania, Japón, Corea y Taiwan, pero el subdesarrollo político concomitante también puede ser muy costoso en tiempos de crisis.

Obviamente no es mi posición recomendar el autoritarismo blando continuo ni una evolución mayor hacia la democracia para el este asiático contemporáneo.¹⁷ Pero tal vez puedo esbozar los peligros inherentes a cada rumbo. El riesgo de la democracia total en este punto es que no conducirá a una estabilidad política sino que únicamente revelará la gran inestabilidad que hasta ahora ya ha creado la industrialización. La democracia total en este momento en países como Corea y Taiwan podría llevarlos a perder el control. Además, una democratización mayor podría incrementar la corrupción endémica de estas sociedades, su incapacidad para cambiar políticas básicas debido a la resistencia de intereses arraigados y su vulnerabilidad frente a grupos violentos.

Las desventajas del autoritarismo blando ya se han explicado. Sus ventajas son que pueden fijarse metas de desarrollo a largo plazo para la economía; es posible invertir seriamente en educación e investigación con independencia de la política, y la gente puede llegar a considerar legítimo a su gobierno por lo que ha logrado más que por la filosofía política formal que expresa. Si países como Taiwan y Corea escogieran este camino, entonces tendrían que tomar como modelo el sistema político japonés de la posguerra, pero también como una guía para lo que hay que evitar. Seguir el rumbo de Japón implicaría expandir y consolidar a las élites más allá de los estrechos límites de los habitantes del continente, de oficiales ex militares y de directores corporativos, seguramente para incluir a la incipiente burguesía de las ciudades. También significaría reforzar la integridad de la élite mediante la circulación de sus miembros de manera muy similar a como Japón lo hace con el *amakudari* ("caída del cielo", es decir el pronto retiro y ubicación en el sector privado). Es obvio que debe evitarse la represión abierta de la variedad *Kwangju*.

El aspecto más importante para las élites es despolitizar los movimientos laborales. Uno de los principales logros del Japón

¹⁷ Cf. Chalmers Johnson, "South Korean Democratization: The Role of Economic Development", *The Pacific Review*, 2:1, 1989, pp. 1-10.

de la posguerra fue, después de 1960, satisfacer la demanda laboral de seguridad en el trabajo a cambio de la renuncia de los obreros a participar en política. Japón disfruta de una ventaja comparativa sin par en cuanto a fuerza de trabajo bien educada, no explotada y organizada en sindicatos controlados por las empresas. Las élites en desarrollo en otras partes de Asia o en América Latina deben decidir lo que quieren de los obreros y luego disponerse a pagar por ello.

Para tomar el caso de Corea del Sur, sus élites están en buena posición de emplear la política de la distracción. La inestabilidad del norte y el posible derrumbe de la legitimidad comunista tras la muerte de Kim Il-sung significa que probablemente la política con Corea del Norte (*Nordpolitik*) tenga efectos de distracción y provecho tan grandes como la política de Alemania (antes occidental) con el este (*Ostpolitik*). Pueden encontrarse más justificaciones para el papel de la élite como guía del desarrollo de Corea en la necesidad de enormes reservas financieras para pagar por la unificación cuando se presente.

Podría encontrarse un punto intermedio entre la democracia y el autoritarismo blando en un lento proceso de democratización tomando como modelo a los países escandinavos. En este caso el acento se pondría en el avance de la institucionalización legal de los derechos civiles y de la propiedad, un sistema de tribunales orientado a la supervisión administrativa de la burocracia y la imposición de contratos, un código comercial actualizado que especifique los derechos y las obligaciones de los compradores y vendedores y un sistema contable que registre y tase adecuadamente los valores impositivos, las ganancias y las pérdidas. Tal rumbo sería compatible con un desarrollo económico mayor pero sacrificaría cierta cantidad de control sobre éste y habría el riesgo, como se observó antes, de una seria inestabilidad política.

Sin embargo, a la larga podría originarse una inestabilidad política mayor al tratar de conservar el *statu quo* político. Los primeros estados industrializados evolucionaron —aunque dolorosamente— con el objetivo de evitar el destino que Marx y Engels (y muchos otros) predijeron para ellos. Los estados promotores del desarrollo capitalista tal vez se enfrenten pronto a retos internos similares para sus normas políticas y sociales. Por ejemplo, muchos grupos en Japón y sus socios comerciales cada

vez se oponen más a mantener la protección agrícola en dicho país. El éxito de los estados de desarrollo capitalista para adaptarse a éstas y otras presiones internacionales dependerá de la sabiduría de sus dirigentes y del grado en que ya no sea posible distraer a la gente por medios ideológicos y de otro tipo. El desarrollo económico exitoso desde arriba comunica efectivamente cierto grado de legitimidad política, pero a la larga tal legitimidad sólo puede provenir del consentimiento de los gobernados. Postergar la democratización es factible por un tiempo, pero no de manera indefinida. El subdesarrollo de la democracia en la Alemania y el Japón modernos provocó dos guerras mundiales contra la primera y una contra el segundo. Ambas confrontaciones tenían como objetivo, por lo menos en parte, erradicar los vestigios feudales aún presentes en cada nación. Tal resultado es el máximo peligro del autoritarismo blando que es inherente a la estrategia de los estados promotores del desarrollo capitalista. Al mismo tiempo, dicha estrategia puede lograr en efecto el desarrollo económico con mucho mayor éxito que su principal rival, el leninismo, y por tanto es recomendable para países como México.

RETOS Y OPORTUNIDADES PARA AMÉRICA LATINA EN UNA ETAPA NUEVA DEL DESARROLLO MUNDIAL

VÍCTOR L. URQUIDI
El Colegio de México

En escasos diez años, 1981-1990, América Latina ha pasado de una larga etapa de fuerte dinamismo económico a un periodo de estancamiento y aun de retroceso.¹ Apenas en 1989-1990 ha empezado a advertirse un principio de reorganización de algunas economías que podría reconocerse como una reanudación del crecimiento, la renovación de los procesos de desarrollo y una nueva forma de inserción en la cambiante economía mundial.

DEL AUGE AL ESTANCAMIENTO

Entre 1950 y 1980 los países latinoamericanos, con pocas excepciones, registraron tasas medias de crecimiento económico de cerca del 6%, que aun con el elevado ritmo de expansión de la población significaron un adelanto medio anual de más de 2.8% en el producto regional latinoamericano por habitante. Al mismo tiempo, y en parte asociadas a esa expansión, se generaron importantes transformaciones de la estructura económica, en especial un proceso acelerado de industrialización. Se lograron a la vez considerables avances tanto en ampliación de la infraestructura productiva como en desarrollo social. Hasta 1970, el desa-

¹ CEPAL (1988, 1990a, 1990b); Urrutia (1987). Véanse las referencias bibliográficas al final de este trabajo.

rrollo latinoamericano se llevó a cabo con mínimas aportaciones netas de capital del exterior, es decir, se fundó en el ahorro interno, derivado en parte de los saldos favorables del comercio exterior. Sin embargo, en los años setenta el endeudamiento externo empezó a crecer en forma casi explosiva. En 1980 la entrada neta de capitales representaba ya más del 4% del PIB, y la región recibió una transferencia neta del exterior equivalente al 1.4% del PIB.

Desde 1981, esta situación se ha invertido radicalmente. América Latina ha sufrido un proceso bien definido de estancamiento. En 1989 el PIB regional fue apenas 11.7% superior al de 1980. Como en el mismo lapso la población total aumentó 22%, el producto por habitante *se redujo* 8.3% a lo largo del periodo. En 1990 no puede esperarse sino una situación peor.² Las exportaciones de bienes dejaron de crecer durante el decenio, y todavía en 1989 superaron apenas en 10% su nivel absoluto de 1980. Las importaciones se redujeron en forma pronunciada, y el saldo de las transacciones comerciales tuvo que dedicarse al pago del servicio del abultado endeudamiento externo. Entre 1982 y 1988 se hizo una transferencia neta de recursos al exterior equivalente al 4% del PIB; en algunos años excedió de 30 000 millones de dólares y todavía en 1989 fue de 25 000 millones. El pago de intereses absorbió este último año el 35% de la exportación total de bienes y fue 10 000 millones de dólares superior al saldo positivo del comercio exterior.³

En estas condiciones, el incremento anual de la fuerza de trabajo no pudo absorberse en actividades productivas, el subempleo se extendió, se generaron elevadas tasas de desempleo abierto y surgió una economía informal, en gran parte subterránea, que representa del 25 al 35 por ciento del PIB en algunos países. Los programas sociales —educación, salud, vivienda y bienestar e infraestructura rural y urbana— se han contraído, y la mayor parte de la población trabajadora, tanto en la industria y los servicios como en la agricultura, ha padecido un descenso continuo

² A principios de 1991 la CEPAL anunció que el PIB global de América Latina en 1990 aumentó, según cifras preliminares, apenas 0.5%, de manera que el PIB por habitante descendió nuevamente, en 2.6%, y fue apenas 0.4% superior al de 1983 (CEPAL, 1990a).

³ CEPAL (1990b).

de su ingreso real y de su bienestar. Al mismo tiempo, se generaron procesos inflacionarios agudos, que en algunos países quedaron fuera de todo control. La deuda externa continuó en general aumentando con cada renegociación de la misma, y muchos países dejaron de cumplir sus obligaciones. El solo pago de intereses ha absorbido del 35 al 50 por ciento de los ingresos en divisas por concepto de exportación de bienes y servicios.

Entre las causas de esta situación tan desfavorable, que contrasta con la de otras regiones del mundo, sobre todo con las de los países de Asia que integran la Cuenca del Pacífico, se pueden destacar las siguientes:

i) El excesivo endeudamiento externo, a plazos cortos y a tasas de interés muy elevadas, con la banca comercial internacional. La deuda externa total subió de 23 000 millones de dólares en 1970 a 231 000 millones en 1980, año en que el 68% se adeudaba a los bancos comerciales. El incremento fue muy rápido a partir de los sacudimientos del mercado energético de 1973 en adelante. Los países latinoamericanos importadores netos de petróleo (que son la mayoría) fueron inducidos a pedir préstamos para pagarlo, y los exportadores netos se lanzaron a endeudarse, con la garantía de sus yacimientos petroleros, para entrar en una etapa de sobreinversión industrial acelerada sin prever las eventualidades del mercado petrolero ni estimar adecuadamente las consecuencias de la expansión desmedida de las inversiones y el consumo.

ii) El descenso de la relación de precios del intercambio, que fue de 20%. Los precios medios de las exportaciones, sin incluir el petróleo, fueron en 1986 hasta un 28% inferiores a los de 1980, y en 1989 todavía 20% inferiores (hubo este último año recuperación de algunos precios, principalmente de los productos minerales). Si se incluye el petróleo, el punto más bajo de los precios medios de las exportaciones se situó en 1986: 40% menos que en 1980, cuando el petróleo ya alcanzaba una cotización muy aumentada, y en 1989 fueron todavía 28% inferiores. Debe recordarse que en 1980 cerca del 50% de las exportaciones latinoamericanas eran aún productos primarios y que algunos países dependían de ellos en proporción mucho mayor.

iii) Los grandes déficits de los gobiernos centrales y, en muchos casos, de las empresas paraestatales. No se efectuó ningun-

na corrección del gasto público, y a medida que aumentaba el endeudamiento externo los déficit condujeron a tasas de inflación crecientes, reforzando otras causas subyacentes.

iv) Las políticas macroeconómicas incongruentes, basadas en suplir la insuficiencia del ahorro interno con préstamos del exterior, sin aumento neto real de los ingresos fiscales y con políticas monetarias expansivas. Ante presiones inflacionarias fuertes y el mantenimiento de monedas sobrevaluadas, la crisis del comercio exterior y de la confianza en las monedas tenía que manifestarse tarde o temprano.

v) Un proceso de industrialización basado en la sustitución de importaciones con elevadísimo y excesivo proteccionismo y toda clase de incentivos fiscales y financieros, pero con monedas nacionales sobrevaluadas. Si bien en un principio la política proteccionista generó un crecimiento rápido de la base industrial, terminó por dotar a América Latina de una estructura manufacturera anticuada y no competitiva en los mercados internacionales. Apenas en casos excepcionales se siguieron políticas favorables a la exportación de manufacturas; por lo regular, se supo que la política de sustitución de importaciones a ultranza podía continuar de manera indefinida, a cualquier costo, con constante piramidación de producciones ineficientes y con costos de producción muy superiores a los del mercado mundial.

vi) En muchos países, un relativo abandono de la agricultura, que conduciría, a la luz de los cambios ocurridos en la estructura de la demanda urbana de alimentos, a un importante déficit de productos alimenticios básicos que se tendría que cubrir con importaciones, y que mantendría a grandes sectores de la población rural en la miseria.

vii) Una excesiva dependencia de tecnología importada, sin que se hubiera desplegado un esfuerzo local significativo de investigación y desarrollo experimental para fines industriales y de servicios, y sin que se diera suficiente atención a la formación de una base científica sólida y dinámica que a su vez contara con el capital humano necesario. Tampoco contribuyó a ello que la demanda de productos de consumo y otros fuera imitativa de la prevaleciente en los países de alto nivel de industrialización de Europa y Norteamérica.

viii) La expansión excesiva del Estado, no sólo en sus funciones administrativas y de seguridad y defensa, sino también en

las económicas, lo cual se manifestó en el establecimiento y expansión de empresas paraestatales mal planeadas, infracapitalizadas y con excesivo personal, y en reglamentaciones de todo orden que inhibían la inversión privada o la hacían sumamente costosa. Debe hacerse notar que en muchos países la iniciativa privada nacional era, a su vez, bastante débil.

La enumeración anterior no agota las causas de la grave crisis económica de la región latinoamericana. Algunos la atribuyen exclusivamente a factores externos, por ejemplo la baja de los precios de los productos básicos, el alza de las tasas de interés sobre los créditos, o las políticas recesivas y restriccionistas de algunos países dominantes en la economía mundial. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que las estrategias de desarrollo de los países latinoamericanos, en particular sus políticas internas de inversión y su excesivo proteccionismo industrial, junto con la incongruencia de sus políticas macroeconómicas, explican tanto o más que los factores externos que en breves tres años (1980-1982) llegara a su fin una larga época de auge.

REACCIONES Y AJUSTES ANTE LA CRISIS DE LOS AÑOS OCHENTA

Al suspenderse a mediados de 1982 la corriente neta de créditos de la banca comercial mundial hacia América Latina,⁴ esta región entró en una aguda crisis de pagos. Con exportaciones declinantes y pagos de intereses crecientes sobre la deuda externa, se careció de liquidez para asumir los compromisos financieros. En 1982 las obligaciones por pago de intereses sumaban 38 800 millones de dólares, mientras que el saldo comercial fue de apenas 9 100 millones de dólares. Si se habían de seguir cubriendo

⁴ Debe recordarse que los organismos multilaterales, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, no disponían en esa época de abundantes recursos para créditos a largo plazo, o imponían condiciones más rigurosas frente a la fácil disponibilidad de préstamos de los bancos comerciales. En gran medida, ambas instituciones permanecieron al margen del enorme reciclaje de eurodólares y petrodólares hacia América Latina durante los años setenta. Asimismo, su intervención fue apenas marginal en los primeros años de reajuste de los ochenta.

los intereses y las amortizaciones no quedaba más remedio, en el aspecto financiero, que renegociar y recalendarizar los pagos de amortización y continuar obteniendo nuevos préstamos para cubrir parte del monto de los intereses. En efecto, la deuda externa total continuó incrementándose hasta alcanzar un máximo de 423 000 millones de dólares en 1987, y se ha mantenido aproximadamente a este nivel desde entonces.⁵

Como es bien sabido, no se produjo ningún gran plan de rescate, ni de reducción colectiva de la deuda externa latinoamericana, sino que se entró en un proceso de negociación, país por país, con la banca comercial, en un principio con escasa intervención de los organismos financieros multilaterales o de la Tesorería estadounidense. Apenas en 1985 esta última anunció el llamado Plan Baker (que permitía a algunos países incrementar su endeudamiento a cambio de que emprendieran reformas llamadas estructurales), y en 1989 surgió la Iniciativa Brady, la cual ha permitido a algunos países reducir, por cancelación, parte de su endeudamiento y negociar la conversión de deuda en bonos cupón cero a largo plazo, a tasas de interés más bajas. También se incrementó el empleo de *swaps* o conversiones de deuda en capital, aprovechando los bajos precios de la deuda de algunos países en el mercado secundario.

El ajuste tenía que producirse también, es obvio, por la vía del aumento de las exportaciones y la reducción de las importaciones. Algunos países lo lograron en parte, aunque la región latinoamericana en su conjunto lo ha conseguido muy escasamente. Las importaciones bajaron con brusquedad, como resultado de la recesión interna y las devaluaciones; pero las exportaciones casi no aumentaron, excepto las de manufacturas. Muy pocos países de América Latina estaban en posibilidad de expandir con rapidez sus exportaciones industriales, que requerían ser competitivas internacionalmente y que para ello necesitaban de nuevas inversiones en alta tecnología. Por otro lado, ante el creciente proteccionismo en los mercados de los países desarrollados y la intensa competencia de las economías de Asia que habían tomado la delantera en la política de promoción de exportaciones,

⁵ En 1985-1986 se "igualaron" las cifras de población (400 millones) y deuda externa (400 miles de millones): 1 000 dólares por habitante (CEPAL, 1988). En 1990 la deuda externa total fue de 423 000 millones de dólares (CEPAL, 1990b).

como las de la Cuenca del Pacífico, la tarea no podía ser fácil. Después de diez años, el ajuste vía comercio exterior no ha redundado sino en éxito parcial, y solamente para los países más adelantados de América Latina.

Aparte de los problemas asociados a la restructuración financiera interna y el control de la inflación, la razón de dicho éxito apenas parcial en la exportación de manufacturas es que, en términos generales, las industrias latinoamericanas, creadas en la campana de oxígeno de un superproteccionismo que se practicó durante más de 30 años, no tenían capacidad competitiva por la vía tecnológica, sino sólo por efecto del descenso de los salarios reales. Además, muchas grandes industrias en los países latinoamericanos se habían endeudado con la banca comercial internacional en condiciones onerosas y carecían hasta de capital de trabajo. Sin embargo, en algunos casos se habían realizado antes de la crisis algunas nuevas inversiones extranjeras directas, con tecnología de punta, que habían encontrado (sobre todo en las ramas industriales de vehículos automotores, aparatos basados en la microelectrónica y productos químicos) en algunos países de América Latina una base o plataforma para exportar sus productos a Estados Unidos y Europa. El incremento considerable de la exportación de manufacturas en ciertos países se explica en parte por esta nueva etapa y orientación de la inversión extranjera directa. De cualquier manera, el incremento de las exportaciones de manufacturas no ha remplazado, en su conjunto, el descenso de las de productos básicos.

En los terrenos fiscal, financiero y monetario, algunos países latinoamericanos alcanzaron cierto éxito en reducir sus déficit públicos a proporciones menores del PIB, en parte mediante la reducción o supresión de subsidios, pero principalmente a través de fuertes contracciones del gasto de inversión y aun, en términos reales, del gasto corriente. Durante el periodo 1981-1989 se redujeron las inversiones en infraestructura y se desmejoró el mantenimiento de la existente. Además, se deterioraron los sistemas educativos y de salud, ante poblaciones crecientes y demandas ampliadas. En muchos países —algunos afectados por conflictos políticos internos e internacionales— se experimentó fuga de cerebros; en general, se abandonaron los programas de mejoramiento de la educación superior y de fortalecimiento de la investigación científica y tecnológica.

Los programas de austeridad, ajuste de las finanzas y reordenamiento presupuestario tuvieron que hacer frente a evidentes limitaciones de tipo político y social, y aun en los casos de planes de control abrupto de la inflación éstos carecieron, con dos o tres excepciones, de éxito. La inercia inflacionaria, y la dificultad para sanear las finanzas públicas, sobre todo a la luz del fuerte servicio anual de las deudas externas, y el casi nulo apoyo de nuevos créditos del exterior, originaron que al poco tiempo de los intentos de estabilización abrupta de los precios se reanudarán las tasas elevadas de inflación, en algunos casos a niveles hiperinflacionarios. En estas condiciones, ha sido casi imposible elevar los coeficientes de inversión real, inducir condiciones de confianza en las políticas de ajuste y reestructurar en gran escala el sector industrial con fines de exportación. Aun en los países donde el ajuste y el control de la inflación han tenido algún éxito, prevalecen todavía condiciones latentes que dan aliento a las presiones inflacionarias reales e inhiben la reanudación del desarrollo económico, por más que se empiecen a observar síntomas de recuperación del crecimiento del PIB.⁶

Mientras tanto, con el incremento aún elevado de la población latinoamericana, del 2.1% anual, y el aumento aún más rápido de la fuerza de trabajo, de más del 3%, la perspectiva de empleo no ha mejorado. El empleo en los sectores formales se ha estancado, mientras han cundido vastísimos sectores de economía informal en que ha encontrado acomodo una parte sustancial de la población urbana, incluida la de reciente migración proveniente de las zonas rurales empobrecidas. Son sectores que, aparte de ser ajenos a la jurisdicción fiscal, no proveen seguridad social de ninguna clase a quienes en ellos se ganan la vida. Esto está teniendo consecuencias incalculables sobre la salud, el acceso a la educación y la capacitación, la organización sindical, la seguridad ciudadana y la cohesión social, lo que a su vez afecta la estabilidad política. En algunos países, la economía subterránea incorpora una dosis importante de narcotráfico y otras actividades clandestinas.

⁶ Según algunos autores, los programas de ajuste han tenido, en general, mejores resultados de lo que se esperaba, a juzgar por los descensos de las tasas de inflación y de los déficit públicos y el incremento de las exportaciones de manufacturas (Williamson, 1990). Sin embargo, en estas apreciaciones se subestiman los problemas estructurales subyacentes.

AMÉRICA LATINA ANTE LA NUEVA ECONOMÍA MUNDIAL

Es ya un lugar común que, por un lado, durante los años setenta empezó a declinar la tasa de incremento de la productividad en varias de las principales economías industriales, a la par que se producían grandes transformaciones en las economías de la Cuenca del Pacífico y en algunas de Europa. La consecuencia en el principal mercado de productos latinoamericanos, el estadounidense, ha sido la de originar políticas comerciales correctivas del déficit del comercio exterior, reducir las aportaciones financieras oficiales y multilaterales para el desarrollo, y debilitar la moneda, el dólar, en que América Latina recibe gran parte del producto de sus exportaciones.

Durante los años setenta las estrategias de desarrollo en América Latina tardaron mucho en reconocer la importancia de estas transformaciones. Lo que hizo la región fue tratar de crecer más rápido a base de endeudamiento externo y esencialmente con vistas al mercado interno sobreprotegido. Algunos países dotados de petróleo u otro recurso natural escaso montaron su estrategia en el aprovechamiento temporal de esos recursos, sin reestructuración apreciable de su planta industrial ni buena administración económica general. También algunos intentaron, con apoyo en políticas de tipo de cambio real, insertarse en los mercados mundiales de productos industriales, con algún éxito. Un país, Chile, se adelantó a dismantelar el proteccionismo y abrirse a las fuerzas del mercado, con resultados ambiguos. Los demás casi nada hicieron excepto hacer frente a las contingencias del momento.

La crisis del endeudamiento en los años ochenta, con la pesada carga del pago de los intereses, y la necesidad de frecuentes renegociaciones de la deuda, para las que se requería cumplir con difíciles condiciones de ajuste coyuntural y de reestructuración interna, obligaron tardíamente a reconsiderar las estrategias de desarrollo.

Por un lado, para sanear las finanzas públicas e infundir nueva confianza para la inversión industrial y agrícola, se ha reducido la capacidad económica del Estado. Esto se ha procurado por medio de las privatizaciones o el cierre de empresas paraestatales, la reducción de gastos corrientes y las reorganizaciones administrativas, así como de la eliminación de reglamentaciones

y trabas a la actividad económica privada. En contados casos se han implantado reformas fiscales. Dichas políticas han estado acompañadas en algunos casos de una amplia y radical apertura comercial vía reducciones de aranceles y eliminación de permisos y otros requisitos a las importaciones. En muchos casos se ha evitado la sobrevaluación de la moneda y se procura el mantenimiento de políticas de tipos de cambio reales, es decir, que reflejen aproximadamente las paridades de poder de compra, frente a inflaciones diferenciales respecto a las de los países industrializados. Con frecuencia, la reducción del ámbito económico del Estado se ha topado con un sector privado poco confiable, con escasa capacidad financiera, o simplemente poco preparado para las transformaciones y las inversiones tecnológicas que pudieran esperarse del mismo. En algunos países se ha intentado salir de este *impasse* haciendo más atractivas las inversiones extranjeras directas, sobre todo las que, además de recursos financieros, puedan aportar nuevas tecnologías, gestión moderna y capacidad para aportar a los mercados mundiales.

Los últimos intentos de renegociación del endeudamiento externo no han tenido pleno éxito, ya que no alivian en proporción significativa la carga de la deuda, cuyo pago se cumple al costo de sacrificar los programas sociales, de infraestructura y otros necesarios para el futuro desarrollo y bienestar de las poblaciones latinoamericanas. Por el momento no está a la vista ningún nuevo plan posterior a Brady de restructuración de las deudas externas, y están pendientes de resolver varios casos importantes de deudas latinoamericanas cuyo servicio no se está cumpliendo. Puede afirmarse que sin una solución radical, en escala mundial, de los problemas del excesivo endeudamiento y de las enormes cargas de servicio del mismo, no será posible emprender programas congruentes de desarrollo en los países latinoamericanos.

La atención a los problemas financieros inmediatos y a los intentos de control de la inflación impiden, en gran parte, que se lleven a cabo programas integrales de reorganización o restructuración económica, conforme a las nuevas políticas de liberación de los mercados internos y externos. En muchos casos en América Latina todavía no se definen bien los objetivos ni el acomodo a la cambiante situación de la economía mundial. Hay países, como los centroamericanos, que no han podido salir del de-

sastre de diez años de conflictos armados internos.

Por otro lado, en los casos en que se ha obtenido algún avance en la inserción en los mercados mundiales de productos manufacturados, se tropieza crecientemente con las políticas proteccionistas de los países industrializados. Se teme además, según opinión generalizada, que la constitución de grandes bloques económicos como el europeo (al que se suman la unificación alemana y las economías de Europa oriental) o el norteamericano (Estados Unidos-Canadá), tenderá a actuar en forma discriminatoria contra todos los países latinoamericanos o algunos de ellos. Es posible que estos puntos de vista constituyan exageraciones derivadas de análisis insuficientes y que, más bien, la ampliación de las posibilidades de comercio, inversión y transacciones financieras que suponen las nuevas grandes áreas de liberación del comercio signifiquen para América Latina un horizonte más amplio y un mercado más profundo para sus productos, por el incremento de poder de compra que se pueda generar en esas grandes áreas.

Si esto fuere verdad, el problema se sitúa netamente en la capacidad latinoamericana para penetrar en esos grandes mercados. Para hacerlo los países de América Latina requieren modernizar su industria sobre bases firmes, con aportaciones tecnológicas de punta y actualizaciones empresariales, y con creación de capacidad de comercialización permanente en aquellos mercados, si bien en competencia con otros proveedores, como los de la Cuenca del Pacífico. Un instrumento esencial será generar una política de coinversiones productivas con el capital de riesgo extranjero, para formar parte del gran mundo de la subcontratación industrial global (*production-sharing*) que caracteriza crecientemente las transacciones internacionales.⁷

Lo anterior no excluye que América Latina siga luchando porque su adhesión al GATT le resulte ventajosa, según el resultado que se obtenga de la Ronda Uruguay.⁸ Por otra parte, algunos países de la región, con el propósito de asegurar el acceso a sus mercados principales o potenciales, han anunciado su intención de negociar bilateralmente, con Estados Unidos en unos casos, con Europa en otros. México, por ejemplo, ha iniciado negocia-

⁷ Véanse Grunwald y Flamm (1985); Drucker (1989); CEPAL (1990a).

⁸ Urquidí (1988 y 1991).

ciones con Estados Unidos y Canadá para crear un área de libre comercio con América del Norte. En forma simultánea, Estados Unidos ha dado a conocer la Iniciativa Bush, tendiente a liberar el comercio con América Latina por medio de acuerdos bilaterales o con grupos de países, a cambio de mayor apertura en materia de servicios y de tratamiento a la inversión directa extranjera. Asimismo, se plantean políticas de diversificación de las relaciones comerciales, financieras y de inversión, por ejemplo, con los países de Asia pertenecientes a la Cuenca del Pacífico, y con algunos otros de Asia y del Medio Oriente. En los países latinoamericanos se mantiene al menos la retórica de la integración económica regional y subregional como objetivo tanto de diversificación como de solidaridad latinoamericana, aunque la realidad ofrece muy escasas perspectivas de éxito.⁹

POSIBLES BENEFICIOS PARA AMÉRICA LATINA EN LA NUEVA ECONOMÍA MUNDIAL

En principio, en las nuevas circunstancias de la economía mundial, todo género de negociaciones que asegure el acceso a los mercados, mediante liberaciones recíprocas, puede redundar en beneficios para América Latina, siempre que se cumplan al menos varias condiciones fundamentales:

i) que las industrias latinoamericanas continúen reorganizándose con vistas a mantener competitividad internacional (e interna) en igualdad de circunstancias;

ii) que los grandes bloques o agrupaciones económicas (Norteamérica, Europa, países de Asia de la Cuenca del Pacífico) y determinados países (Japón), eliminen discriminaciones y abran más sus mercados;

iii) que se generen procesos de coinversión y de participación tecnológica;

iv) que se regulen los mercados internacionales de los productos básicos para impedir fluctuaciones anormales o excesivas (asunto de suma importancia para muchos países latinoamericanos);

⁹ Urquidí (1991).

v) que se apoyen ampliamente las iniciativas tendientes a fortalecer los mecanismos multilaterales, con mayor participación efectiva en la determinación de sus políticas económicas y financieras por parte de los países en desarrollo, entre ellos los latinoamericanos.

Respecto a lo que algunos consideran puede ser un conflicto entre la Iniciativa Bush y otros modelos de ampliación de zonas de libre comercio —aparte de considerar cuál sea el verdadero alcance de aquella iniciativa— lo importante es reconocer que si se marcha hacia una modernización industrial generalizada que coloque a la industria latinoamericana en el terreno de la competitividad internacional, no se requerirán zonas preferenciales de comercio sino acceso no discriminatorio a los mercados de otros países, sean latinoamericanos, norteamericanos, europeos o asiáticos. Pero, de nuevo, esa nueva etapa de modernización y competitividad sólo puede ser el resultado de estrategias de desarrollo adecuadas de los países latinoamericanos, en que entren en juego no solamente las políticas industriales, sino también el conjunto de las políticas de desarrollo de la pequeña y mediana industrias, la agricultura, los transportes y otros aspectos de la infraestructura, la distribución y los servicios, y el sistema educativo y de investigación científica y tecnológica.

Si, además, se llega a algún nuevo modelo para aligerar el peso del endeudamiento externo, se liberarán sin duda recursos reales disponibles para reanudar los aspectos del desarrollo económico y social que durante diez años —el decenio “perdido”, en palabras de la CEPAL— se han desatendido o quedado en suspenso. Los países del mundo desarrollado no han logrado aún comprender la importancia de este problema, y han tendido demasiado a poner como ejemplo los casos de algunas economías de la parte de Asia de la Cuenca del Pacífico, cuya experiencia industrial ha sido distinta y que en ningún caso llegaron a los niveles de endeudamiento de los países de América Latina.

De poco nos sirve en América Latina que se nos presenten siempre como paradigmas las economías de ciertos países de Asia. En determinados ambientes internacionales la argumentación se simplifica de manera excesiva, en gran parte por desconocimiento de los elementos no económicos —sociales y políticos, y aun psicológicos— que conforman la historia del desarrollo en Améri-

ca Latina. La “economía política de otras latitudes” (*The Political Economy of Elsewhere*)¹⁰ no va a resolver nuestros problemas en América Latina. Será indispensable que encontremos nuestro propio camino, a la luz de la cambiante situación internacional, y en particular de las grandes transformaciones económicas y tecnológicas que ya se han producido en el mundo y que se avencinan a paso acelerado. En esta nueva etapa, será también indispensable considerar las implicaciones ambientales del desarrollo y su costo.¹¹

Tampoco es útil que se hable con tanta insistencia del “libre” mercado como si fuera tal en términos absolutos, de la desregulación y la privatización como objetivos también nítidos, o de la reducción de la función del Estado a la de simple proveedor de algunos servicios indispensables o de recaudador de impuestos. Aun en los países que más pregonan las virtudes del libre mercado se mantienen intervenciones en el mismo, dictadas por consideraciones sociales, ambientales, políticas o estratégicas. De hecho, hoy en día, alrededor del 50% del comercio internacional es “comercio administrado”, en una u otra forma.¹² Los grandes intereses, las empresas transnacionales y otros actores no han renunciado a su capacidad de control de mercados y precios, o de concentración de poder económico. En América Latina, que dista mucho de haber creado sociedades con cierto mínimo de equidad social,¹³ la tarea por delante, después del retroceso de los últimos diez años, es gigantesca. Las soluciones deben buscarse en las propias raíces latinoamericanas, y requieren, como antes, colaboración internacional bien concebida pues no cabe el aislamiento como actitud ni como política a seguir.

Referencias bibliográficas

CEPAL (1988). *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 1988*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, Doc. LC/G.1536, 20 de diciembre.

¹⁰ Expresión que acuñé a raíz de un seminario del Banco Mundial llevado a cabo en Oxford en 1987.

¹¹ Informe Brundtland (1988).

¹² Weintraub (1987).

¹³ CEPAL (1990a).

- _____. (1990a). *Transformación productiva con equidad*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, Doc. LC/G.1601 (SES 23/4), 19 de marzo.
- _____. (1990b). *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 1990*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, Doc. LC/G.1646, 19 de diciembre.
- Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo (1988). *Nuestro futuro común* [Informe Bruntland], Madrid, Alianza Editorial.
- Drucker, Peter (1989). "The Futures that Have Already Happened", *The Economist*, Londres, 21 de octubre.
- Grunwald, Joseph y Kenneth Flamm (1985). *The Global Factory: Foreign Assembly in International Trade*, Washington, The Brookings Institution.
- Urquidí, Víctor L. (1988.) "Relaciones económicas extrarregionales de América Latina", en *América Latina en la economía mundial*, Seminario de homenaje al Dr. Raúl Prebisch, Buenos Aires, Intal, Santiago de Chile, CEPAL, pp. 145-156.
- _____. (1991). "México frente a los bloques regionales", en Gustavo Vega Cánovas (coord.), *México ante el libre comercio con América del Norte*, México, El Colegio de México-Universidad Tecnológica de México, pp. 55-60.
- Urrutia, Miguel (1987). "Latin America and the Crisis of the 1980s", en Louis Emmerij (comp.), *Development Policies and the Crisis of the 1980s*, Development Centre, OCDE, París.
- Weintraub, Sidney (1987). *World Trade Prospects*, RIS Occasional Paper núm. 20, Research and Information System for the Non-Aligned and Pother Developing Countries y El Colegio de México, Nueva Delhi. (Versión en español de próxima publicación.)
- Williamson, John (comp.) (1990.) *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington, D.C., Institute for International Economics.

Comentarios

Jorge Padua. Las dos excelentes ponencias de C. Johnson y Víctor L. Urquidí nos ubican, desde la perspectiva de la economía política y de la política económica, en la difícil problemática del desarrollo en la actual conyuntura y en los problemas de la formulación y el sostenimiento de políticas.

La ponencia del doctor Johnson es rica, polémica y me parece que contiene dos grandes bloques. El primero sobre los valores sociales y la actividad política y las elaboraciones teóricas

que buscan dar cuenta de las relaciones entre unos y otra; el segundo, sobre el orden normativo y las relaciones entre las fuerzas sociopolíticas que impulsan el desarrollo. Hay dos tesis centrales o dos maneras de plantear la misma tesis. La primera es que las explicaciones del rápido crecimiento del este de Asia no pueden reducirse a los valores religiosos y que tienen una estrategia —que probablemente sea más política y social que económica— para manejar, para manipular las consecuencias sociales del desarrollo económico.

La segunda tesis es que los países de desarrollo tardío son diferentes de los del desarrollo original, en el sentido de que factores como la emergencia de la burguesía, la inversión privada, la capacidad empresarial, el protestantismo, etc., no son tan importantes en la decisión política consciente de industrializarse. Es decir, aquí el Estado y el manejo de sus asuntos es central. En la primera parte sus razonamientos y elaboraciones son impecables y en particular me gustó mucho la forma en que incorpora la teoría sociológica de los mercados, que efectivamente toman un nivel de transacciones en el análisis del mercado, las instituciones, las normas, los juicios legales, la ideología. Rechaza la interpretación weberiana *naive*, digamos, porque la teoría es incorrecta. En una parte de su trabajo dice que la religión no tiene nada que ver con el desarrollo económico, que la religión no es causa del capitalismo, o mejor, el capitalismo no es posible sin los valores apropiados (hay diversas fuentes para esos valores además de la religión). Asimismo, no le gustan las teorías porque dice, tomando a Hirschman como ejemplo, que la teoría económica neoclásica conduce a estupideces sociológicas, es decir, no hay mercados ideales con competencias perfectas, porque en éstas no hay espacios para el regateo, las negociaciones o los arreglos. Aquí hay dos cosas que creo deberían separarse. Una es la construcción teórica de la economía; la otra tiene que ver con la aplicación de la *dureza económica*, la realidad. El doctor Johnson está consciente de esto, ya que si los mercados funcionan en mundos reales ello no es el campo de la teoría económica sino de la economía política.

Lo interesante de esta tesis es que hay otra aquí, y es que los japoneses han construido su sistema económico con una teoría de los mercados que es más sociológica que económica, es decir, una teoría que les permite reconocer los lazos entre pro-

ductores, consumidores, etc. Existe el rescate de un orden normativo no económico capaz de apoyar el desarrollo extensivo de la racionalidad económica en la medida, como bien plantea Johnson, de que la genuina racionalidad económica es destructiva en relación con otras formas de racionalidad. Su descripción de las soluciones políticas de las élites alemanas y japonesas a finales del siglo XIX, utilizadas para controlar las inestabilidades políticas y sociales generadas por el crecimiento, son muy similares a las que se usaron en México a partir de los años cuarenta.

Hay otro elemento en el caso mexicano, que ignoro si sucedió en los japoneses o alemanes, que se refiere a los modos de negociación entre las élites del poder y el otro conjunto de élites, que agregaría como una pregunta. Finalmente, en cuanto a sus reflexiones sobre el capitalismo de Estado y lo que él llama el "autoritarismo blando" y los peligros inherentes a seguir cursos ya de ese autoritarismo o de democratización que pudieran aplicarse a los casos de Corea y Taiwan, coincido con él en que son aplicables al caso de México, en donde muchos de los peligros ya están establecidos.

La utilización del modelo escandinavo para la transición, que es más o menos donde andamos, es bastante madura en México y América Latina, pero en México en particular, el problema no está en postergar la democratización sino en ponerla en práctica —y aquí nos acercamos más a la presentación del señor Urquidi—; no estamos en un crecimiento rápido sino en una crisis que paralizó el crecimiento rápido y sostenido que se había estado logrando hasta 1982; una tasa del 6% anual por 30 años. Es decir, lo que se considera la década perdida en el caso mexicano son dos décadas en los de Argentina y algunos otros países. Ahora, en relación con este aspecto de la política, Rafael Segovia, refiriéndose a los programas políticos revolucionarios, entre los años 1929 y 1964, sostenía que el partido del gobierno no sólo es un mecanismo organizacional para el arbitraje, como Urquidi lo describe, sino uno de imposición de voluntad en un modelo de resoluciones en que el marco de la legalidad es el de la voluntad y no a la inversa. Con la diferenciación estructural y con la crisis de los últimos tiempos, lo que parece claro es que las demandas apelan con mayor fuerza al cumplimiento de la legalidad, o por encima de la voluntad política. En su trabajo el profesor Johnson se concentra básicamente en los problemas internos. Sería

interesante ver cómo funcionan, dentro de los procesos de Japón, China, Corea, etc., las determinantes externas, a diferencia de las pautas imitativas. Y aquí estamos saliéndonos del capitalismo del Estado y apuntando más hacia los problemas de las privatizaciones, etcétera.

Ahora, la ponencia del señor Urquidi nos coloca directamente en la problemática del quehacer para los casos de América Latina y de México y para los albores del siglo XXI, caracterizados por terceras revoluciones industriales o la globalización de la economía que también incorpora la globalización de la política. Particularmente en las situaciones de endeudamiento excesivo que actúan como freno al desarrollo y como lastre económico en estos ambientes de deterioro de los términos de intercambio. Los datos que he leído de Alemania eran que cada vez el deterioro de los términos, al menos en relación con el café y el banano, se aceleraron en los últimos cuatro o cinco años. La crisis por ajuste, la causada por la reducción del gasto o el incremento de la desigualdad social, o la generación de desempleo y subempleo por el cambio de estrategias de industrialización hacia adentro, que si bien fueron eficaces en los sesenta y setenta, ahora es necesario ajustarlas a los cambios en la estructura productiva del comercio. No basta con que los gobiernos negocien eficazmente en lo interno y lo internacional, sino que es necesario un acomodo de los sectores productivos del gobierno a la nueva situación. Hay un interés particular, y es si estamos en presencia de un nuevo modo de producción, por un lado, y por otro, a lo que el profesor Johnson se refirió específicamente (y que en el caso mexicano es claro porque entre los países latinoamericanos, México es el que tiene los planes de desarrollo mejor estructurados, y existe continuidad en los mismos) es cuál sería el papel del Estado en la conjuntura actual.

Aquí quisiera puntualizar dos cosas. La primera atiende a un problema central en el cambio tecnológico: que éste ya no dependerá de actividades espontáneas de individuos creativos aislados, sino de actividades específicamente organizadas y destinadas a la adopción, adaptación, búsqueda y producción de tecnología. Ésta no es el simple subproducto del conocimiento científico, ni tampoco el resultado de un énfasis en la producción de recursos humanos con capacidad técnica. La generación de tecnología propia implica la creación de una infraestructura,

la formación de recursos, la organización de actividades de producción, la definición de una política de investigación, la coordinación entre desarrollo científico y tecnología y estrategias para el desarrollo socioeconómico. Tengo la impresión de que se está confundiendo el adelgazamiento del Estado con falta de actividad central en las esferas de financiamiento, de inversiones para las actividades de investigación y desarrollo que cada vez son menores. Por ejemplo, ha bajado del 0.6 al 0.04% del producto interno bruto.

Para crear y fortalecer los servicios y las redes institucionales de apoyo, se están eliminando las redes existentes para el diseño de políticas y mecanismos que favorezcan al mismo tiempo la competencia y la cooperación entre empresas a nivel nacional y el establecimiento de formas de protección transparentes y no transparentes para la competencia internacional. Es decir, se están eliminando estímulos cuidadosamente establecidos, con plazos y sanciones positivas y negativas para fomentar ajustes, eficiencias, eficacias, etcétera.

Por otra parte, hay un tema que se desprende también del mencionado —hubiera sido interesante tratarlo aquí—, y el que tiene que ver mucho con la Cuenca: los puertos industriales, derivados de la estrategia de los años ochenta en adelante y que en los setenta parecía interesante, pero que está totalmente congelada. Una estrategia en la que participan capitales japoneses e ingleses. Me refiero a Lázaro Cárdenas-Las Truchas, por ejemplo. Con base en ella se han construido puertos industriales, una infraestructura y las proyecciones para 1990 señalan más o menos de 600 000 habitantes para la región y de un 1.5 millones para el año 2000. Es decir, una actividad muy fuerte y de eso no ha quedado nada.

SEGUNDA SESIÓN

JAPÓN

ASIA ORIENTAL Y JAPÓN: PATRONES DE HISTORIA MODERNA Y ECONOMÍA POLÍTICA

JUNNOSUKE MASUMI

*Profesor emérito de la
Universidad Metropolitana de Tokio,
miembro del Centro Woodrow Wilson*

Durante años, mis intereses se han centrado en la historia moderna de Japón y en compararla con la de Gran Bretaña, Francia y Alemania. En el verano de 1990 publiqué el libro titulado *Comparative Politics, West Europe and Japan* (University of Tokyo Press, 1990). ¿Por qué seleccioné estos cuatro países? A pesar de sus múltiples diferencias, considero que pueden estudiarse dentro del mismo marco. Todos comparten el feudalismo como antecedente histórico. Su historia moderna comenzó con una monarquía. Con la industrialización, cada uno de estos países se desarrolló hacia el exterior mediante el imperialismo y el expansionismo, y en el interior por medio de un gobierno parlamentario. A partir de la segunda guerra mundial estas naciones promovieron la industria de alta tecnología y sus gobiernos se transformaron al difundirse los cambios sociales. El éxito del patrón occidental de la historia moderna en el este de Asia Oriental es resultado de la política de “abandonar Asia e ingresar al Occidente” que adoptaron con entusiasmo los dirigentes Meiji a fin de alcanzar los modelos occidentales de desarrollo. Aunque en cierta medida este proceso ha sido original de Japón, en general los japoneses siguieron el patrón de las potencias europeas.

Al mismo tiempo estaban desarrollándose otros patrones de historia moderna. Existen muchos y diversos patrones históricos de desarrollo que ignoramos o conocemos bien. He elegido

“Asia Oriental y Japón” como mi siguiente tema. Me propongo analizar la historia moderna de China, Taiwan y Corea. Estos tres países siguieron otros patrones históricos de modernización distintos a los que presentaron las potencias mundiales. Sus respectivas historias se iniciaron con la colonización y con movimientos nacionalistas contra el imperialismo. Después de la segunda guerra mundial obtuvieron su independencia e iniciaron su industrialización con gobiernos militares autocráticos o comunistas.

En este trabajo intento clasificar los patrones de la historia moderna. Para ello, me baso en cuatro hipótesis básicas. En primer lugar, cada historia moderna evoluciona dentro de un sistema internacional sujeto a cambios originados por presiones de la historia interna. En la primera etapa de la evolución internacional surgió la revolución industrial en Gran Bretaña y de ahí se difundió al resto del mundo en el siglo XIX. Esto puso de relieve el modelo británico de industrialización en los países desarrollados y subdesarrollados que adoptaron este patrón. La segunda etapa está marcada por la lucha entre las potencias imperialistas y por un sistema de control y equilibrio. Esto empezó a finales del siglo XIX en Francia, Alemania y Estados Unidos, seguidos después con retraso por Japón y Rusia. Se incorporaron muchos países más pequeños y áreas más débiles como colonias de las potencias competidoras. La tercera etapa ha tenido lugar desde la segunda guerra mundial y se caracteriza por la división de las dos superpotencias, Estados Unidos y la Unión Soviética, al igual que por la independencia de casi todas las áreas coloniales o semicoloniales. Esta etapa continuó hasta los años ochenta.

Mi segunda hipótesis básica es que, en medio de un sistema mundial que evoluciona constantemente, las naciones cuya modernización se ha retrasado deben promover la industrialización a fin de desafiar a los países establecidos. Mientras mayor sea la brecha entre un país en desarrollo y las naciones industrialmente avanzadas y cuanto menor sea la burguesía de tal país, con mayor vigor tendrá el gobierno que fortalecer los esfuerzos de industrialización. El problema fundamental para dicho gobierno es cómo inducirla. Ésta es la función del *gobierno autocrático*. Han existido versiones blandas y duras de este tipo de gobierno en Francia, Alemania, Japón, la Rusia imperial, los go-

biernos comunistas de la Unión Soviética y de China y en los gobiernos militares de Corea y Taiwan.

En tercer lugar, con el éxito de la industrialización se extiende el cambio social. Esto se produce en dos fases. La primera es un cambio en la distribución de la población industrial. La población industrial primaria, es decir, la agraria, disminuye en forma constante. La secundaria, la población manufacturera, se eleva al máximo y luego decae con el desarrollo de la industria pesada que evoluciona a la de alta tecnología. La población industrial terciaria, la que se ocupa en los servicios, aumenta de manera constante. En resumen, éste es el cambio de una sociedad agrícola a otra industrial y por último a una de servicios. La otra fase del cambio social es la expansión de la movilidad social y del pluralismo. Se caracteriza por la urbanización, el surgimiento de la sociedad de masas y el aumento de la influencia de los medios de comunicación masiva.

Lo anterior da origen a diversos movimientos que exigen la democratización del gobierno autocrático. Es paradójico que mientras éste intenta conservar el poder mediante el estímulo de la industria, la industrialización resultante provoca cambios sociales y movimientos de reforma política. Así, un problema básico es la *democratización del gobierno autocrático*. Sin embargo, si la industrialización no prospera o ni siquiera se intenta, puede ser necesario otro gobierno autocrático que promueva la industrialización y la reforma política.

En cuarto lugar, la transformación de los sistemas políticos originada por la industrialización y el cambio social puede dividirse en tres etapas en términos de desarrollo parlamentario, como sigue. La primera está definida por una tensión a la que siguen concesiones o enfrentamientos entre la monarquía y el movimiento por la reforma o la apertura parlamentaria, o bien entre el movimiento autocrático y el democrático. Es entonces cuando empiezan a despegar la política y la economía. Por lo general en esta etapa el Parlamento incluye a terratenientes y una burguesía cada vez mayor. En la segunda etapa, caracterizada por una creciente mano de obra y sindicatos cada vez más organizados, los socialistas comienzan a invadir el Parlamento. Tras la confusión que ello produce en el Parlamento establecido siguen su curso la adaptación y asimilación mutuas. En la tercera etapa los obreros se transforman en empleados y los sindicatos se con-

vierten en grupos de interés. Los sindicatos se incorporan a un sistema cooperativo entre la burocracia gubernamental y los grupos de interés, incluyendo las asociaciones agrícolas y comerciales. La burocracia se incrementa. La sociedad de alta tecnología no puede mantenerse sin planeación ni control. Por otra parte, con la superindustrialización y el surgimiento de una sociedad masiva en toda la nación, disminuye el poder de movilización de las organizaciones sociales establecidas, incluyendo los sindicatos, mientras que crece la clase media urbana y la movilidad social se difunde aún más. En consecuencia, aumentan los grupos independientes y los que muestran indiferencia ante la política, mientras surgen y crecen varios tipos de movimientos de ciudadanos. Además, en la tercera etapa los medios masivos de comunicación tienen una influencia decisiva en las elecciones y las campañas.

JAPÓN

Al resumir la historia política de Japón con un punto de vista comparativo, consideraré dos factores que se alternan e influyen mutuamente: a) en ciertos sistemas políticos hay actores que pueden promover el desarrollo económico, y b) este desarrollo económico origina a su vez la expansión del cambio social, el cual afecta al sistema político y a los actores. La historia moderna de Asia empezó con el impacto de Occidente. Al entrar en contacto con otros mundos, el sistema político (el Sistema Bakuhan) que se había mantenido en el aislamiento del Lejano Oriente, se sacudió y asimiló al sistema internacional en expansión. Ésta fue la Renovación Meiji. El nuevo gobierno comenzó a adoptar las instituciones occidentales y a edificar un sistema de poder centralizado. Algunas de las reformas consistieron en el establecimiento de prefecturas que sustituyeron a los dominios feudales (1871), el sistema educativo obligatorio (1872), el sistema de reclutamiento militar (1872), la reforma al impuesto sobre la tierra (1873), el establecimiento del Ministerio de Asuntos Internos (1873) y la abolición de las remuneraciones feudales (en 1876), entre otras. Con el éxito al reprimir la rebelión de Seinan, el gobierno estableció firmemente el control militar. En 1881 el gobierno anunció sus intenciones de establecer la Dieta a fin de com-

batir la presión del Movimiento de los Derechos Democráticos. En 1885 se creó el sistema de gabinete. La constitución Meiji se promulgó en 1889. Al año siguiente se celebraron las primeras elecciones generales para la Cámara Baja y se inauguró la Dieta Imperial. Así, en el corto lapso de tan sólo dos décadas, los clanes Hanbatsu asumieron el poder gobernante efectivo de Japón tanto nominalmente como en la realidad.

Mientras que el sistema político Bakuhan había presidido un desarrollo económico enclaustrado, el sistema Meiji estaba abierto al comercio internacional, buscaba introducir la civilización occidental y promover la industrialización en Japón. En ésta los burócratas del gobierno desempeñaron un amplio papel. Los burócratas del inicio del periodo Meiji se seleccionaron entre los miembros de la clase samurai que tenían experiencia en el intento de reforma de los gobiernos soberanos de los últimos días del shogunato Tokugawa. En la década de 1880 la capacitación formal de los burócratas se iniciaba en el departamento de leyes de la Universidad Imperial. Al mismo tiempo se estableció el examen de servicio civil. A finales del decenio de 1890 (después de la guerra chino-japonesa) los graduados de la Universidad Imperial que habían aprobado el examen de servicio civil empezaron a incorporarse a la burocracia gubernamental. Hacia 1910 (entre la guerra ruso-japonesa y el inicio de la primera guerra mundial) estas personas comenzaron a ocupar la mayoría de los principales puestos de la burocracia.

La prioridad del gobierno Meiji al promover la industria japonesa era impulsar el *zaibatsu* (gran monopolio). Desde principios de los años de 1880 el gobierno estableció bases para el futuro desarrollo del *zaibatsu* vendiendo empresas gubernamentales a compañías del gobierno como Mitsui y Mitsubishi. El sistema *zaibatsu* de Mitsui y Mitsubishi se estableció hacia 1910. En términos de las industrias locales y regionales, hubo un auge del ferrocarril y del algodón a partir de finales de la década de 1880, lo cual volvió prominentes a los negociantes locales (comerciantes-terratenientes acaudalados). Sin embargo, esta prosperidad local terminó por la guerra ruso-japonesa y desde entonces los negocios locales dependieron del gobierno y de sus políticas para el desarrollo de la industria local. La brecha entre el *zaibatsu* y los negocios regionales continuó ensanchándose.

Los cambios sociales se aceleraron mediante el impulso y de-

sarrollo de nuevas industrias. La población ocupada en la agricultura y la pesca descendió del 84.9% en 1872 al 82.9% en 1880 y al 76.2% en 1890. El progreso de la urbanización, el avance de los ferrocarriles y el surgimiento del periódico permitieron al gobierno ampliar su autoridad y fortalecer su sistema de gobierno en todo el país. Estas mismas condiciones sociales también contribuyeron a promover el Movimiento de los Derechos Democráticos dirigido por los acaudalados comerciantes-terratenientes y la intelectualidad. A esta etapa puede llamarse de “despegue” en Japón, comparable a las de Francia y Prusia en las décadas de 1830 y 1840. Durante la primera guerra mundial Japón se industrializó rápidamente. En 1930 la población dedicada a la agricultura y la pesca se redujo a la mitad de toda la industrial, como ocurrió en Francia en 1850 y en Alemania en 1870.

Los cambios sociales contribuyen al desarrollo del gobierno parlamentario. El poder no pasó suavemente del régimen Hanbatsu al gobierno de partido. Mientras más centralizado esté el poder autocrático, más difícil se vuelve establecer un sistema parlamentario. Sin embargo, el que se combine la expansión del movimiento antigubernamental con la tensión dentro del gobierno no necesariamente acaba con la posibilidad de un cambio de poder. La Cámara Baja consistía en representantes de los terratenientes y de la burguesía, que cada vez adquiría mayor influencia.

El desarrollo del “gobierno de partido” alcanzó su punto culminante en los años veinte. Característica del gobierno de partido fue la oportunidad que tuvieron dos grandes partidos (el Seiyukai y el Minseitō) de nombrar gobernadores de prefectura una vez que llegaron al poder. El apoyo de los votantes de estos partidos se fortaleció mediante la distribución de obras públicas y el control de las campañas políticas. Mitsui, Mitsubishi y otros *zaibatsu* donaron grandes cantidades de dinero a los dos partidos. En resumen, el voto y el financiamiento de las dos organizaciones políticas dependía del sistema administrativo de los asuntos internos y del *zaibatsu* que eran herencia del período Meiji. Además, la mitad de los miembros del gabinete no tenían bancas en la Cámara Baja. Mientras tanto, aunque el sufragio universal de los varones existía desde la época de las elecciones generales de 1928, los representantes obtenían sus votos por medio de los hombres acaudalados de la localidad, como los terratenientes y los empresarios de los distritos.

Aunque el carácter de la sociedad japonesa seguía siendo principalmente agrario, el 52% de la población industrial estaba dedicada a la industria primaria. Aún no existían las condiciones para crear una maquinaria nacional para la obtención de votos. Durante el periodo de rápida industrialización de la primera guerra mundial y la depresión posterior a ella, crecieron la mano de obra y el movimiento socialista, aunque se encontraban al margen de la política parlamentaria. El número de los miembros del partido proletario en la Dieta era reducido (alrededor del 2% de la Cámara Baja). A finales de los decenios de 1870 y 1880, cuando se estableció el Estado Meiji, el sistema mundial estaba pasando del monopolio británico a la lucha imperialista entre las potencias mundiales. La lucha por las colonias se agravaba. De no haber surgido el gobierno Meiji a partir del movimiento nacionalista hacia el Occidente, Japón habría sido colonizado por alguna potencia y su historia moderna tal vez se habría definido de una manera distinta.

El gobierno Meiji observó una política de “país rico, militarmente fuerte” e invadió el continente chino. Acelerando esta política con otras invasiones, Japón obtuvo Taiwan en la guerra chino-japonesa (1894-1895), logró considerables intereses industriales en el sur de Manchuria en la guerra ruso-japonesa (1904-1905) y se anexó Corea en 1910. De esta manera Japón creció hasta convertirse en un país fuerte en Asia y empezó a unirse a la lucha imperialista de las potencias occidentales. Durante la primera guerra mundial la influencia de Japón se extendió rápidamente sobre China. Lo importante es que el desarrollo parlamentario avanzó de manera simultánea con la expansión imperialista. Éstos eran los dos lados de una misma moneda, como en el caso de las potencias occidentales. Cuando el expansionismo japonés se frustró por la reacción nacionalista de China, los militares arrebataron el poder al gobierno de partido a fin de superar la inmovilidad en el exterior por medio de la hegemonía interna. La expansión militar siguió fortaleciendo el estado títere de Manchukuo para invadir a China con la esperanza de ocupar después todas las zonas del sudeste asiático. El resultado fue la rendición incondicional. De esta manera llegó a su fin el primer ciclo de la historia moderna de Japón.

El segundo ciclo empezó con las reformas democratizadoras del gobierno autocrático de ocupación, la más importante de las

cuales fue la Nueva Constitución (1946), en la que se incluía la renuncia a la guerra. Las reformas que, como se mencionó, destruyeron las condiciones para el gobierno de partido durante los años veinte, fueron las siguientes. En primer lugar, se abolió el Ministerio de Asuntos Internos y se eligieron gobiernos de prefectura. En segundo, las empresas *zaibatsu* se disolvieron y subdividieron. En tercer lugar, un programa de reformas a la propiedad de la tierra acabó con los vestigios de las élites terratenientes locales. En cuarto, los prisioneros políticos fueron liberados y se impulsó el movimiento laboral izquierdista.

En 1948 cambió radicalmente la tendencia de la política internacional. La de Estados Unidos con respecto a Japón cambió de la reforma democrática a la recuperación económica. Al tiempo que se agravaba el antagonismo entre Estados Unidos y la Unión Soviética en Europa, y que avanzaba la revolución comunista en China, se volvía necesaria la participación de Japón como baluarte anticomunista en el Lejano Oriente. Se abandonaron las políticas que disolvían el *zaibatsu* y diseminaban las grandes concentraciones de capital y aumentó la presión contra el Partido Comunista y otros grupos izquierdistas. Esta tendencia se intensificó al estallar la guerra de Corea en junio de 1950 y se amplió aún más con el tratado de paz de San Francisco en septiembre de 1951. En consecuencia, Japón quedó bajo la protección militar de Estados Unidos en la estructura política internacional.

Con la ayuda económica y tecnológica de Estados Unidos y el gobierno del Partido Liberal Demócrata (PLD), que se fundó como fusión conservadora en 1955, se promovió un rápido crecimiento económico. El Ministerio de Comercio Internacional e Industria, fundado en 1949, se convirtió en uno de los principales poderes burocráticos para la promoción de la industria y la expansión del comercio, así como para la protección y el fomento de los *zaikai* (círculos de negocios) y de los conglomerados. Ésta fue quizás la versión de la posguerra de la industrialización del gobierno Meiji en el sentido de "industrialización desde arriba". El PLD, con una mayoría estable en la Dieta, contribuyó a mantener el fomento de la industrialización.

El rápido crecimiento económico originó un drástico cambio social. En 1950, durante la recuperación económica de la posguerra, la población industrial primaria era del 48.3% y la secundaria del 22.6%. La primera disminuyó rápidamente al 19.4%

en 1970, mientras que la segunda pronto aumentó a 34.4%. El margen de cambio se redujo en los años setenta. En los ochenta, la población industrial secundaria aumentó al máximo antes de empezar a decrecer, mientras que la terciaria superó con mucho el 50%. Esto se acerca al nivel contemporáneo de Gran Bretaña, Francia y Alemania Occidental.

Con tales cambios sociales, ¿cómo se desarrolló el gobierno parlamentario? Los sindicatos se fortalecieron y el Partido Socialista de Japón (PSJ) obtuvo cerca de un tercio de las bancas de la Dieta. Aunque no era lo bastante fuerte como para llegar al poder, se convirtió en el primer partido de oposición que se enfrentaba al gobierno del PLD. Si el Parlamento de terratenientes y burgueses fue la primera etapa del gobierno parlamentario, la segunda podría ser el parlamentarismo establecido dominado por una cantidad considerable de socialistas. En los países europeos, esto ha tenido lugar desde el último decenio del siglo XIX. Sin embargo, en Japón ocurrió entre el periodo de ocupación y principios de los sesenta. La segunda etapa fue más breve en Japón que en los casos europeos y a finales de los años sesenta pasó a la tercera etapa.

La última etapa se caracterizó por una industrialización creciente, que pasó de un movimiento sindical izquierdista a una línea más modesta de grupos de interés, y por el debilitamiento de las bases del PSJ, que empezó a buscar una política moderada. Entre tanto la sociedad de masas se extendió por todo el país. Las organizaciones sociales establecidas, el control de los influyentes locales y los sindicatos se desintegraron aún más y su poder de movilización en las elecciones y otras campañas declinó notoriamente. Por otra parte, la clase media urbana aumentó con rapidez y la movilidad y pluralización de la sociedad avanzaron. Aumentaron los votantes no partidarios y variables entre la nueva clase media en expansión, al tiempo que surgían y se difundían nuevas formas de movimientos sociales. Los medios masivos de comunicación empezaron a tener una influencia decisiva en las elecciones y en las campañas. Como resultado, las bancas del PLD en la Cámara Baja disminuyeron a cerca de la mitad. El PSJ decreció aún más seriamente, pero los partidos opositores restantes conservaron la otra mitad de las bancas. Así, el mapa parlamentario cambió de una confrontación entre el PLD y el PSJ en los años sesenta, a la equidad en los setenta.

Es probable que en los setenta el gobierno del PLD hiciera algunos cambios sutiles en el proceso de elaboración de políticas. Uno de ellos consistió en que la prioridad burocrática disminuyó y se fortalecieron las funciones del Consejo de Investigación de Asuntos de Política del PLD. Otros cambios consistieron en que el *zaikai* y los conglomerados adquirieron suficiente poder para la competencia internacional y crecieron hasta convertirse en superpotencias capaces de ejercer una presión política más amplia. Además, debe señalarse que la opinión pública de los votantes independientes y flotantes empezó a tener un fuerte efecto en el *cerrado* proceso de toma de decisiones del gobierno del PLD. Éstos se convirtieron en nuevos recursos políticos. El grado de apoyo al gabinete en las encuestas de opinión comenzaba a ser un factor más poderoso que las huelgas sindicales o las manifestaciones masivas. La ley de la dinámica entre facciones en el mundo de los políticos del PLD no pudo existir como en los años sesenta y setenta. Ya no fue posible negar el efecto de la opinión pública.

TAIWAN Y COREA

No pondré a discusión la historia moderna que se inicia con la colonización y los movimientos nacionalistas. Si el gobierno Meiji hubiera fallado en sus esfuerzos de edificar una nación, la historia moderna de Japón habría sido otra. Sin embargo, Japón tuvo éxito en la construcción del Estado Meiji, y tomó como colonias a Taiwan y Corea, invadió Manchuria, la propia China y el sudeste de Asia. Como consecuencia Japón promovió en dichas zonas su patrón de desarrollo.

Los generales-gobernantes de las autocracias de Taiwan y Corea pueden haber promovido la industrialización, pero la explotación del azúcar y del arroz no creó más que dependencia en la economía nacional. El impulso de las industrias pesada y química desde los treinta tenía como objetivo la expansión militar en el continente chino y en el sudeste de Asia. No obstante, ocurrieron fuertes movimientos nacionalistas en Corea aun en el tiempo de la anexión. El levantamiento nacionalista posterior a la primera guerra mundial en China estimuló el nacionalismo tanto en Taiwan como en Corea. El gobierno militar de los ge-

nerales-gobernadores se cambió por un gobierno "civil", aunque sin permitir la participación ni la autonomía políticas de las naciones coloniales.

La segunda guerra mundial cambió radicalmente el sistema internacional. En los años siguientes al conflicto muchas naciones coloniales y semicoloniales obtuvieron su independencia, mientras que las dos superpotencias, Estados Unidos y la Unión Soviética, se estaban bipolarizando. La guerra fría de pronto abrió fuego durante la guerra de Corea (1950-1953), con lo cual se definió firmemente la zona de defensa anticomunista de Estados Unidos, que invirtió una gran cantidad de ayuda militar y económica en Corea y Taiwan (y también en Japón). Estados Unidos condicionó esta ayuda a que Corea no emprendiera la marcha militar hacia el norte y a que Taiwan no intentara la recuperación del territorio continental. Transcurrió una década antes de que los gobiernos autocráticos lograran promover el crecimiento económico con el consejo y la asistencia de Estados Unidos.

Una vez liberado, Taiwan fue retornado a China, pero quedó bajo el cruel dominio del gobierno nacionalista de Chiang Kai-chek. En 1949, este gobierno se exilió en la isla. Su principal objetivo no era lograr el progreso económico de Taiwan, sino recuperar el territorio continental. Al irse desvaneciendo la posibilidad de recobrar la zona continental y al ser cada vez más necesario obtener legitimidad para conservar el gobierno, en los años cincuenta se emprendió la industrialización con la asesoría de Estados Unidos. En los sesenta, con la ayuda económica y tecnológica de aquel país se comenzó a promover una política dirigida a las exportaciones con la introducción de capitales extranjeros y de alta tecnología. En 1965 se estableció en Kaohsiung la zona de libre exportación.

En 1948 Sigman Rhee y otros viejos nacionalistas fundaron la República de Corea. Había graves tensiones entre la Ocupación de Estados Unidos y Sigman Rhee. Es probable que la ocupación no haya podido manejar a este obstinado autócrata y que finalmente haya otorgado la independencia a Corea del Sur a fin de acabar con la frustración que le provocaba. Al iniciarse la guerra de Corea, la situación cambió de manera drástica. La economía coreana, que había sido destruida por completo durante la guerra civil, sólo podría recuperarse por medio de la ayuda eco-

nómica de las Naciones Unidas y de Estados Unidos. El gobierno de Park Chunghee, que se inició con un golpe de estado en 1961, cumplió con las expectativas de Estados Unidos. Al año siguiente, por consejo de esta potencia, se inició el Plan de los Primeros Cinco Años. También por iniciativa de ese país en 1965 se celebró el Tratado entre Japón y Corea con el fin de reemplazar la oferta estadounidense de ayuda económica y crédito por la de Japón. Se establecieron muchas empresas japonesas en Corea del Sur. En 1970 se creó la Zona de Libre Exportación de Masan. De esta manera, la tasa de crecimiento económico de Corea alcanzó el 13.8% en 1969. A partir de este periodo de rápido crecimiento económico, el sector manufacturero se expandió en forma acelerada y las industrias pesada y química excedieron con mucho a la ligera.

La reforma agraria de Corea y Taiwan debe considerarse, en términos de crecimiento económico, comparándola con la de Japón de 1946-1948 bajo la Ocupación. En Taiwan la reforma de la tierra fue llevada a cabo por el gobierno nacionalista en 1949-1953. Mientras se encontraba en el territorio continental este gobierno no podía imponer reformas en el campo, pues estaba apoyado por los terratenientes. Sin embargo, como en Taiwan no tenía nada que ver con los intereses de los propietarios locales, pudo imponer las drásticas reformas de la tierra. De ese modo las aldeas de Taiwan se convirtieron en sociedades de pequeños agricultores propietarios. En Corea se pusieron en práctica programas de reformas a la tierra entre 1948 y 1950. No tuvieron tanto éxito como en Taiwan o Japón porque el gobierno de Sigman Rhee se basaba en elementos de la antigua clase terrateniente. Finalmente la guerra de Corea puso fin a su dominio en el campo, el cual se reemplazó con una estructura rural básica de pequeños agricultores propietarios.

También debe señalarse el crecimiento del *zaibatsu*. En Corea, el gobierno de Park fomentó los *zaibatsu* (*chaebol*) desde el Plan de los Primeros Cinco Años en 1962. Cinco grandes *chaebol* se apoderaron del mercado coreano, de modo que el gobierno no pudo controlarlo. Aunque son similares a los *zaibatsu* del gobierno Meiji, difieren de los conglomerados japoneses de la posguerra, que volvieron a centralizarse después de la descentralización de la Ocupación. En cambio, los negocios de Taiwan no son tan centralizados como los de Corea y permiten más espacio

para empresas pequeñas y medianas. El gobierno de Chiang Ching-kuo se preocupaba más por el equilibrio entre el crecimiento y la estabilidad y por el bienestar social. Por tanto, el sentimiento contrario al *zaibatsu* fue más que fuerte.

Con la industrialización, aumentó la mano de obra. En Corea se incrementó del 13.2% en 1960 al 28.2% en 1980. En Taiwan del 18.5% en 1963 al 41.9% en 1980. La fuerza de trabajo tuvo una movilidad muy alta e incluía a muchas mujeres trabajadoras provisionales. Esto, y el hecho de que el gobierno hubiera suprimido durante tanto tiempo el movimiento laboral, no favorecieron la organización de sindicatos. Sin embargo, el movimiento laboral coreano parecía tan extremista en los años ochenta, que resultaba amenazador para el gobierno, el cual temía que se mezclara con los movimientos estudiantiles radicales. En comparación con los movimientos coreanos, en Taiwan parecían más moderados.

Uno de los problemas básicos del gobierno autocrático es cómo promover la industrialización. A menudo ésta y el cambio social provocan diversos tipos de oposición irrefrenable. La reforma se vuelve ineludible. Así, otro problema básico es cómo democratizar un gobierno autocrático. El Japón de la preguerra es un ejemplo de ello. La oligarquía de Meiji Hanbatsu pudo desarrollarse en un "gobierno de partido" en los años veinte. Sin embargo, las tres etapas de historia parlamentaria, según se examinaron antes, no necesariamente constituían la vía más adecuada en medio de las condiciones ambientales y tecnológicas internacionales tan distintas de la posguerra. Tal vez sea posible y útil realizar comparaciones a fin de interpretar este patrón de la historia moderna.

~ Cuando el gobierno de Chiang Kai-shek se trasladó a Taiwan, sus instituciones políticas se volvieron totalmente nominales. El gobierno itinerante era tan sólo un grupo de militares, burócratas y políticos apartados de la sociedad nativa de Taiwan. Aunque los miembros del Yuan legislativo, que tenía ciertos elementos de representación nacional, quedaron congelados como miembros vitalicios y se dejaron de celebrar elecciones, se añadieron y aumentaron bancas adicionales y los nativos de Taiwan participaron en el Partido Nacionalista y en el gobierno. Las generaciones no originarias de Taiwan están desapareciendo al tiempo que se afianza la tendencia natural de "taiwanización". En

1988, Lee Teng-hui (de Taiwan) asumió la presidencia del Partido Nacionalista. El gobierno tuvo que renunciar a suprimir el creciente movimiento "tang-wai" (fuera del Partido Nacionalista). Se suspendió el estado de sitio en 1986 y al año siguiente se organizó el Partido Progresista Democrático. El desarrollo de Corea continuó según un patrón en zigzag, con violentos enfrentamientos del partido del gobierno contra los partidos de oposición y los movimientos estudiantiles. Después del asesinato del presidente Park, la Constitución modificada de 1980 estipuló un gabinete parlamentario.

La que sigue es la segunda etapa de la historia parlamentaria. Ésta es la era de la Ocupación a principios de los sesenta en Japón. Desde el punto de vista del crecimiento económico, puede creerse que un considerable número de socialistas ganaran bancas en Corea y Taiwan en los setenta y los ochenta. Sin embargo, nadie podía predecir que el Partido Socialista Democrático (1987) y el Partido Socialista (1987) en Corea o el Partido Laboral (1987) en Taiwan llegarían a constituir un poder nada desdeñable en la legislatura. El ritmo de la industrialización ha sido sumamente rápido. Los trabajadores de la industria de alta tecnología son más intelectuales que manuales. Son empleados, más que obreros. Con esta expansión industrial se elevan los niveles de vida, la nueva clase media aumenta y la sociedad de servicios se extiende. Como resultado, con frecuencia hay un cambio hacia la tercera etapa antes de que la segunda se defina con claridad.

El sistema internacional empezó a cambiar en forma muy rápida. Con el derrumbe de los sistemas comunistas a partir de finales de los ochenta, ha entrado en decadencia la estructura de la guerra fría y la zona de defensa anticomunista desapareció. En esta época se aprecia una recuperación de las profundas divisiones históricas. La unificación de Corea del Sur y del Norte y la reunión de China y Taiwan se han vuelto posibilidades reales. La combinación de dos estados con distintos sistemas, clases gobernantes y tasas de crecimiento económico no es tan fácil como la absorción o anexión de empresas comerciales. La gravedad de tales problemas externos debe vincularse con el desarrollo interno.

CHINA

El patrón de desarrollo del continente contrasta con los "milagros económicos" de la franja este de Asia oriental. Expuesta a la influencia de Occidente antes que Japón, China también tuvo un movimiento de occidentalización, que sin embargo, resultó demasiado débil para reformar las enormes tradiciones del país. Como consecuencia de la guerra chino-japonesa (1894-1895), el territorio chino empezó a ser dividido entre las potencias mundiales, mientras que Japón se convirtió en un fuerte aliado de ellas. Después del derrumbe de la dinastía Ching en 1911, en China reinaba la agitación por las luchas entre los jefes militares.

Entre tanto, los movimientos nacionalistas chinos que surgieron a principios de este siglo se expandieron rápidamente y se opusieron al Congreso de Versalles de 1919. Una de las consecuencias de la expansión de este nacionalismo fue el Gobierno Nacionalista (Nanking) dirigido por Chiang Kai-shek. Éste fue un régimen autocrático que pudo haber impulsado la industrialización de China. Sin embargo, a pesar de la propaganda de un enorme plan de construcción, casi no hubo resultados. El gobierno, apoyado por los círculos de negocios y los propietarios, no intentó establecer reformas agrarias y sociales.

Otra alternativa a este desarrollo pudo haber sido el Partido Comunista Chino (PCCH), que surgió en medio de los levantamientos nacionalistas. Después del declive de la Primera Coalición Nacionalista-Comunista, Mao Tse-tung y otros edificaron aldeas soviets en las montañas del centro de China. Ésta fue una desviación de la estrategia revolucionaria del Comintern basada en la mano de obra en las ciudades, aunque fue una estrategia bastante realista que se ajustaba a la situación de China. Con la presión de las campañas de Chiang Kai-shek para eliminar a los comunistas, el PCCH se vio obligado a emprender la Larga Marcha para llegar a Yen-an y construir ahí su base en 1935. En esa época la invasión japonesa le dio una oportunidad al Partido. La campaña anticomunista se suspendió y tuvo lugar la Segunda Coalición Nacionalista-Comunista. Confinado en Szechwan durante varios años, el Ejército Nacionalista estaba desmoralizado y perdió su poder para pelear cuando regresó tras la rendición de Japón. Mientras tanto, el PCCH penetró en las áreas rurales para ampliar los distritos liberados. En 1946 se ini-

ció una guerra radical entre los nacionalistas y el PCCH. En 1948 el resultado estaba claro. La Revolución China no pudo haber tenido éxito sin la estrategia de Mao y la invasión japonesa.

El gobierno del PCCH promovió la industrialización socialista con entusiasmo. El Primer Plan de Cinco Años empezó en 1953. Se adoptó el modelo soviético y se impuso el despegue en una sociedad con más del 80% de campesinos. Se promovió de inmediato la industria pesada con ayuda económica y tecnológica de la Unión Soviética. La reforma de la tierra repentinamente se cambió por un colectivismo agrario (comuna del pueblo). En 1956 se invirtió el equilibrio entre la agricultura y la industria. El movimiento del Gran Salto Adelante se inició en 1958. En 1960, la comuna del pueblo resultó devastadora. Además, se suspendió la ayuda de la URSS y los ingenieros soviéticos regresaron a su país con sus anteproyectos de fábricas y equipo.

La política del Gran Salto Adelante se sustituyó por una política de coordinación. La escala y el ritmo de la industrialización pesada disminuyó en forma radical y volvió a considerarse la recuperación de la agricultura y la industria ligera. Rápidamente la población obrera y urbana disminuyó y aumentó la agrícola. En 1964, se superó en forma gradual el daño del Gran Salto Adelante y Chou En-lai proclamó el Tercer Plan de Cinco Años para la Modernización de los Cuatro (agricultura, industria, defensa y ciencia y tecnología). El antagonismo de las políticas y las luchas de poder entre los dirigentes, incluyendo numerosos guardias rojos, dio origen a la Gran Revolución Cultural. China entró en una década de agitación en la que murieron 400 000 personas y 100 millones resultaron heridas. En 1975, una vez terminada la conmoción, Chou En-lai propuso de nuevo la Modernización de los Cuatro.

Hacia 1981 se negó la Gran Revolución Cultural. Se confirmó que la teoría de Mao sobre la revolución era una teoría falsa sobre la reconstrucción económica. Los dirigentes e intelectuales víctimas de purgas regresaron a sus puestos. Los dirigentes que habían surgido durante la revuelta paulatinamente fueron eliminados. Empezaron a surgir líderes tecnócratas con conocimientos especiales y talento administrativo. En lugar de las constituciones de 1975 y 1978, que ponían énfasis en "la dictadura del proletariado", la Constitución de 1982 reinstauró la "dictadura democrática del pueblo", tal como se usaba al iniciarse la

edificación nacional, y estableció la prioridad de la Constitución sobre el Partido.

Con el gran cambio, la economía china se activó notoriamente. Los sistemas de granjas individuales pronto se hicieron colectivos. Se dio impulso a la industria y al transporte de las aldeas, a la administración plural generalizada y a la administración especial intensiva. Los agricultores que se volvieron ricos por su propio talento y trabajo fueron objeto de admiración como modelos para la nueva era. Se introdujo una economía de mercado y se impulsó la competencia entre empresarios y grupos para aumentar la producción. Millones de jóvenes desempleados fueron absorbidos en la industria de los servicios, la manufactura y el comercio. Se importaron capital y tecnología de los países occidentales y de los chinos residentes en el extranjero. Se establecieron empresas en cooperativa con capital extranjero. Se definieron la Zona Económica Especial y la Zona de Exploración Económica y Tecnológica. De esta manera aumentaron los ingresos de los agricultores y trabajadores y mejoró el nivel de vida. Este crecimiento económico y los cambios sociales impulsaron movimientos en demanda de reformas políticas del gobierno autocrático. Cuando el gobierno presionaba a los grupos, éstos se volvían clandestinos y después resurgían con más fuerza. Éstos fueron los sucesos políticos de los ochenta.

ESTADOS UNIDOS Y LA UNIÓN SOVIÉTICA

Ahora me referiré a otros dos patrones de la historia moderna, a fin de compararlos con los anteriores.

Estados Unidos fue el primer país colonial que obtuvo su independencia de la metrópoli. Esta colonia era bastante distinta de las que hemos mencionado. En Asia Oriental se establecieron sociedades populosas, con viejas culturas y tradiciones, bajo un gobierno extranjero. Obviamente, los naturales opusieron resistencia. En el Nuevo Mundo la sociedad colonial se expandía en forma continua hacia la frontera. Los agricultores eran diferentes a los del Viejo Mundo y la resistencia de los indios fue vehementemente pero débil. Ésta es una de las características de la historia moderna de Estados Unidos.

En segundo lugar, la industria fue promovida por hombres

de negocios en el este y el despegue se concluyó a la mitad del siglo XIX. La población industrial primaria disminuyó en cerca del 50% en el decenio de 1870. Mientras tanto, varias naciones llegaron desde Europa, África y Asia a conformar una sociedad multinacional. A fines del siglo la industria de Estados Unidos superaba a la británica, al tiempo que el Movimiento de la Frontera alcanzaba la costa oeste. Así empezó la estructuración política. Hacia el exterior, la política se transformó en una expansión imperialista. No hubo ni monarquía ni burocracia en este desarrollo. La tensión entre la monarquía y el Parlamento no ocurrió y no fue necesaria una burocracia para promover la industrialización.

En tercer lugar, el partido socialista no creció. En la última década del siglo XIX el movimiento sindical evolucionó como en Europa, pero los demócratas absorbieron al movimiento socialista antes de que ingresara a la Legislatura. Además, en la época de la Gran Depresión los sindicatos se unieron a los demócratas. Así, la segunda etapa del desarrollo parlamentario que se mencionó antes también se omitió. Por otra parte, la política de los grupos de interés y de la sociedad de masas creció más pronto y en mayor escala en Estados Unidos. Podría decirse que la política de este país entró a la tercera etapa antes de haber pasado por la segunda.

La Unión Soviética es también un país continental y una sociedad multinacional, aunque en un sentido distinto al de Estados Unidos. En los años de 1890 los burócratas imperiales empezaron a fomentar la industrialización introduciendo tecnología y capital europeos. El proceso fue tan rápido que originó una conmoción económica y tensiones políticas durante las cuales se estableció la Duma en 1906. Hasta principios del siglo XX, Rusia procedió según el patrón de las grandes potencias occidentales. Sin embargo, en 1917 se fundó el Gobierno Comunista tras la Revolución Rusa. Esto iba en contra de las predicciones de Marx; la revolución no tuvo lugar en el país más desarrollado sino en uno de desarrollo tardío. Asimismo, la revolución no fue obra del proletariado. Se inició con una derrota y con una hambruna y terminó con un golpe de Estado por parte de revolucionarios profesionales.

En esta época comenzó un nuevo patrón de historia moderna. La industrialización de los socialistas no se realizó mediante

una burguesía, sino de burócratas comunistas. Esto se relaciona con la que estuvo a cargo de los burócratas imperiales en términos de una "industrialización desde arriba".

El gobierno de Stalin impuso la colectivización agrícola y los planes de cinco años de la industria, lo cual transformó a millones de campesinos en proletarios en un lapso muy breve. La industrialización socialista era contraria a la Revolución Industrial de Gran Bretaña. Los dirigentes de los países subdesarrollados que se entusiasmaban por la industrialización adoptaron o fueron obligados a adoptar el modelo soviético. China es un ejemplo de dichas naciones. Este modelo pudo haber sido mucho más eficaz que la industrialización capitalista; sin embargo, las experiencias de las cuatro décadas de posguerra prueban que la industrialización socialista no produjo crecimiento ni prosperidad. El resultado del régimen comunista ha sido el derrumbe económico.

Si un gobierno autocrático tuviera éxito con la industrialización surgiría un movimiento de reforma a partir de los cambios sociales provocados por tal industrialización. Mientras más consolidado se encuentra el poder, más difícil resulta la democratización. No pueden evitarse los patrones de reforma sin par. No obstante, si la industrialización origina pobreza y fracaso y además el poder está sumamente consolidado, la reforma es mucho más difícil. Si ocurriera un gran colapso, el terremoto estremecería a todo el mundo. Sin embargo, no quiero creer en una predicción negativa.

POLÍTICAS DE CRECIMIENTO Y DE CAMBIO TECNOINDUSTRIAL EN MÉXICO: LA DÉCADA DE LOS OCHENTA

JOSEPH HODARA

Centro de Investigación para el Desarrollo

1. ANTECEDENTES

La crisis mexicana de los ochenta constituyó en definitiva un período de aprendizaje gubernamental. El encadenamiento de los descalabros internos no sólo exigió un ajuste estructural, que se inició a mediados de la década, sino una visión más realista de las macrotendencias de la economía mundial y el lugar que México podría ocupar en la reestructuración del orden global si moviliza recursos para incorporarse en él (Wyman, 1984). Las autoridades públicas y privadas vislumbraron así la importancia cardinal del acelerado cambio technoindustrial en el marco de nuevas políticas económicas. Conceptos como “nueva cultura económica”, “formación competitiva de precios”, participación activa en la “economía global”, traducen un viraje estructural que se manifiesta con claridad en los noventa (CIDAC, 1989).

Ciertamente, no fue por vez primera que el gobierno mexicano anunció la intención de inducir, por diversos mecanismos, cambios técnicos en la industria nacional. Desde los cincuenta, la preocupación por el rezago tecnológico y la necesidad de subsanarlo es una constante del discurso público (Wionczek, 1986). Sin embargo, la crisis multidimensional de los ochenta le confirió particular prioridad; de este modo se comenzaron a visualizar los sesgos antitecnológicos y antiexportadores de la pauta tradicional de desarrollo, fincada en la sustitución de importaciones

y en un mercado cautivo altamente politizado, y se pusieron bases para la transformación cualitativa de las mismas (Trejo Reyes, 1987).

En este trabajo se entiende como tecnología a un “cuántum de conocimiento aplicado” que se origina en la investigación básica, en hallazgos empíricos o en el aprendizaje que se verifica en las unidades productivas. El cambio técnico puede adoptar algunas de estas modalidades:

- innovaciones “mayores” que revolucionan procesos productivos de ramas industriales, perfeccionando sus ventajas comparativas y sus enlaces con los mercados;
- innovaciones “menores” que reducen costos y aceleran la diferenciación de bienes y servicios;
- modificaciones en el entorno administrativo que facilitan la gestión y la difusión de técnicas;
- ajustes en las estrategias de mercadotecnia (Freeman, 1982).

Dos son las tesis principales que aquí se presentan:

a) el cambio tecnoindustrial fue lento y fragmentario en la mayoría de las ramas de la economía mexicana de los ochenta;

b) las autoridades gubernamentales resolvieron atenuar el rezago técnico acumulado por medio de tres instrumentos: la apertura comercial, la creación de nexos orgánicos entre las fuentes de innovación y los usuarios, y una reforma del Estado que pretende, entre otros objetivos, gestar una “cultura empresarial” traspasando responsabilidades y papeles a la sociedad civil.

Para fundamentar estas tesis, el análisis se centrará en tres aspectos:

- industrialización y política tecnológica de México en los ochenta;
- las políticas gubernamentales en materia tecnológica en este periodo;
- la caracterización del “problema tecnológico” de México y los términos de su solución que despunta a mediados de la década pasada.

2. INDUSTRIALIZACIÓN Y CAMBIO TÉCNICO EN MÉXICO

Como en otros países de América Latina, la industrialización tomó impulso en México en la década de los treinta. En este lapso el gobierno levantó una infraestructura física y financiera para apuntalar esta tendencia. Los incentivos se robustecieron en el curso de la segunda guerra que, por un lado, acentuó la necesidad de producir bienes que ya no se podían importar y, por otro, gestó múltiples oportunidades en las transacciones comerciales con Estados Unidos.

La política de industrialización se orientó a remplazar importaciones y a crear unidades productivas locales que gozaron de regímenes proteccionistas emanados del argumento de "industria naciente o infante". No hay duda de que esta política llevó a una diversificación de las actividades y a la multiplicación de las oportunidades de empleo urbano. Sin embargo, el cambio técnico acelerado que se habría manifestado en la mayor productividad de los factores y en el perfeccionamiento de los niveles de calidad, fue estructuralmente desalentado. Como la rentabilidad de las empresas se aseguró mediante mecanismos proteccionistas, faltaron estímulos específicos a la innovación. La oferta de tecnologías se localizó en el exterior; ni el sector público ni el privado realizaron inversiones con la particular intención de crear circuitos propios de información technoindustrial (Segal, 1987; Reséndiz, 1987).

Así se verificó, en general, un proceso de industrialización sin cambio técnico endógeno o suficientemente dinámico como para ampliar las ventajas comparativas de la industria mexicana. El gasto gubernamental en ciencia y tecnología fue modesto y aleatorio; dominaba la concepción de que la oferta creciente de investigadores crearía espontáneamente un flujo de innovaciones, y que éste se incorporaría sin dificultades a las diferentes ramas productivas. No se concibieron mecanismos institucionales ni financieros para alentar y dirigir este proceso (Hodara, 1985).

El sector privado contribuyó a la reducida demanda tecnológica local y a la dependencia del exterior. Como se apuntó, no tenía necesidad de competir en el mercado internacional pues la rentabilidad empresarial fue garantizada por diversos mecanismos gubernamentales. A su turno, esta modalidad gestó una simbiosis entre las unidades productivas y el aparato burocrático que

trató de lograr efectos positivos en el empleo urbano, en las finanzas públicas y en la rentabilidad privada; pero los rápidos avances técnicos se mantuvieron al margen de estas componendas.

En los sesenta y setenta el gobierno mexicano incrementó los esfuerzos en favor de la institucionalización de las investigaciones científicas, incluyendo la formación de recursos humanos. Sin embargo, no se apartó básicamente de un modelo de "oferta tecnológica", con excepción de entidades como el Instituto Mexicano del Petróleo, el Instituto de Investigaciones Eléctricas y el Instituto de Ingeniería (UNAM), que se empeñaron en adaptar técnicas a las condiciones locales. El círculo vicioso de la dependencia externa de los insumos técnicos mínimos para una industria protegida se mantuvo sin cambios.

Sin embargo, cabe mencionar rupturas en este círculo.

La industria maquiladora de exportación se desarrolló con rapidez en esta década. La población empleada se multiplicó por tres entre 1975 y 1985; los ingresos, por cuatro, y el número de establecimientos, por dos. Este género de industria entraña un tipo de incorporación a eslabones productivos más amplios y de carácter global, con base en las ventajas comparativas del país que se condensan en el bajo costo de la mano de obra y en la vecindad geográfica con los centros productores. Sin embargo, este avance cuantitativo tuvo efectos muy limitados en la difusión generalizada de las innovaciones, en la integración con las industrias nacionales y en el aprovechamiento de insumos locales. Por añadidura, las maquiladoras emplearon fundamentalmente fuerza laboral no calificada; no indujeron un aprendizaje tecnológico significativo (Carrillo, 1990).

Otro mecanismo industrial que presentó alguna intensidad en el cambio técnico consistió en las *importaciones temporales*. En la segunda mitad de los setenta, el gobierno mexicano resolvió liberalizar la importación de insumos a condición de que los productos finales fuesen destinados, en proporción significativa, a la exportación. Aunque estas importaciones crecieron sostenidamente en los ochenta, tuvieron sin embargo, efectos modestos en la difusión de las técnicas y en la incorporación de las ramas industriales a circuitos comerciales foráneos. Esta actividad se concentró en filiales de compañías transnacionales, que por su propia estructura poseen mecanismos centrales de producción y asimilación de técnicas.

En suma: México presenta niveles reducidos de intensidad tecnoindustrial debido a un patrón de crecimiento que protegió y politizó exageradamente el desarrollo industrial. La crisis de los ochenta levantó nuevos obstáculos al cambio técnico pues condujo, entre otros resultados, a la ruptura de cadenas productivas y a una febril intermediación financiera que lo inhibieron significativamente. Los intentos estabilizadores de los últimos años pretenden subsanar este retroceso (María y Campos, 1988).

3. POLÍTICAS PARA LA TECNOLOGÍA

El “modelo de oferta” que presidió al gobierno mexicano en materia tecnológica entrañó un concepto erróneo sobre los nexos causales entre ciencia, técnica y mercados. Y este error condujo a prácticas gubernamentales que se abstuvieron de hacer hincapié en la creación de deliberados vínculos entre las fuentes de cambio técnico y sus usuarios reales o potenciales. Así permanecieron invariables una demanda tecnológica limitada, la escasa selectividad en las compras de técnicas y esfuerzos fragmentarios de adaptación a los factores locales.

Cabe recordar que en los setenta se conocieron en el país iniciativas dirigidas a rectificar este modelo mediante el establecimiento de instituciones de promoción especializadas, como el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt; 1970). El diagnóstico del origen, las características y los costos del atraso técnico fue así perfeccionado; y la elaboración de planes y programas gestó conciencia pública en torno a la gravedad de la situación y lo que aún se puede hacer. Los planes indicativos por ramas, que se lanzaron entre 1973 y 1976, fijaron lineamientos más específicos. Sin embargo, las tareas de esta institución carecieron de un marco más general de referencia y se desarrollaron sin conexiones orgánicas con las unidades productivas o con entidades gubernamentales. Es ilustrativo que el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 no incluyó explícitamente el fomento de la capacidad tecnológica en las ramas industriales. Sólo en 1984, al publicarse el Plan Nacional de Desarrollo Tecnológico y Científico (en este orden), se percibió la preocupación de generar enlaces entre la actividad técnica y la productividad. Este Plan propuso una conceptualización más atinada respecto de las co-

nexiones entre la importación de técnicas, la demanda nacional de conocimientos y la evolución del aparato productivo. También señaló que la brecha tecnológica se había acentuado en grado superior a la brecha comercial externa y reconocía que las rigideces de las plantas industriales habían entorpecido la asimilación de técnicas avanzadas. Sin embargo, esta elaboración de planes y programas gubernamentales no se apartó de los ciclos sexenales que rigen la vida política del país, a pesar de que la creación, la difusión y las consecuencias de la tecnología desbordan los plazos de estos ciclos (Hodara, 1985).

En paralelo al Conacyt se establecieron otras instituciones para registrar y regular la transferencia de la tecnología desde el exterior y las inversiones extranjeras. El objetivo de estas entidades consistió en cuidar que las adquisiciones externas no fuesen exageradamente costosas y que las inversiones no encerraran “paquetes tecnológicos” lesivos a los mercados de trabajo o a cualquier función de bienestar. En términos generales, los logros de estas iniciativas fueron limitados. La política tecnológica siguió perceptiblemente desconectada del quehacer industrial e incluso de los rumbos y contenidos de la educación.

Ciertamente, los efectos de la crisis no permitieron, en los ochenta, corregir el carácter fragmentario e incoordinado de las políticas gubernamentales. Cuando el país empieza a lograr mayores dosis de estabilidad, los mecanismos burocráticos de transmisión tecnológica se debilitan al compás del proceso de “conversión estatal”. La responsabilidad por la estructuración industrial se transfiere crecientemente al sector privado, incluyendo las modalidades de gestión, compra y difusión de técnicas. Pero aún no se puede consignar si esta nueva orientación habrá de resolver las brechas tecnointerindustriales del país.

4. EL PROBLEMA TECNOLÓGICO DE MÉXICO

Como se apuntó, el modelo de sustitución de importaciones —además de profundas tradiciones culturales e institucionales— involucró propensiones que inhibieron el desarrollo tecnológico de México. La crisis de los ochenta acentuó este efecto y abrió el cauce para un replanteamiento radical de las políticas de indus-

trialización. El rezago técnico acumulativo tuvo varias expresiones:

- importación de técnicas que no se avenían con la constelación y las tendencias de los factores productivos;
- incremento constante de los pagos en divisas por estas adquisiciones;
- marginalidad de los centros de investigación respecto del aparato productivo y sus necesidades;
- aprendizaje tecnológico lento y fragmentario dentro de las empresas;
- dependencia significativa respecto de las importaciones de bienes de capital, que constituyen los disparadores de avances técnicos (Landau y Rosenberg, 1986).

La *inadecuación de las tecnologías importadas* fue preocupación constante del sector gubernamental mexicano desde los setenta. Se argumentó que la demanda particular de un mercado, donde la tecnología se ofrece y difunde, determina sus rasgos específicos. En países industriales avanzados, las innovaciones están influidas por la amplia disponibilidad de recursos, por el diversificado acervo de conocimientos y por los costos del factor trabajo que tienden a elevarse con rapidez. Así, las innovaciones se dirigen a ahorrar factores escasos (como el trabajo) y a aprovechar el personal calificado, en un contexto de mercados expansivos, que masifican y diferencian simultáneamente los patrones de consumo. Es claro que este ambiente económico e institucional es ajeno a la situación mexicana. Sus recursos no han sido debidamente explotados; el conocimiento es disperso y apenas institucionalizado; abunda el trabajo no calificado; la modesta magnitud de los mercados no alienta economías de escala, y la competencia entre empresas es limitada, con fuerte inclinación a generar monopolios y oligopolios que “administran” los precios. Este sensible contraste estructural determinó el carácter “inadecuado” de las técnicas importadas, que a su turno generó imperfecciones en el aprovechamiento de los recursos locales (Trejo Reyes, 1987).

La importación creciente e indiscriminada de técnica trajo consigo el incremento de los gastos por concepto de regalías y cuotas por la compra y uso de licencias y marcas. Con frecuen-

cia, estos costos se vieron abultados por la sobrefacturación de los precios de las materias primas y los equipos y los servicios suministrados por el proveedor. Estos desembolsos superaron apreciablemente el total del gasto público y privado en investigación, por lo cual se gestaron resentimientos en la comunidad académica que, sin embargo, se sintió impotente para atenuar estos hechos (Unger, 1984).

Esta sensación tenía raíz, entre otras circunstancias, en las *débiles articulaciones* entre la comunidad de investigadores y el sector empresarial. Esta incomunicación es de larga data; probablemente influyeron en los investigadores, que potencialmente hubieran podido ofrecer innovaciones, diferentes consideraciones culturales e ideológicas que trabaron el diálogo con los usuarios; por otra parte, los empresarios, por cálculos microeconómicos relacionados con el riesgo de invertir en un personal que no probó previamente sus aptitudes innovadoras, prefirieron la compra externa de técnicas. Y más aún, cuando esta conducta no fue penalizada por la autoridad pública; acaso al contrario.

El *aprender haciendo* fue un proceso lento y aleatorio debido, primero, al carácter fragmentario de las actividades de capacitación en y para el trabajo, y, segundo, por la intensa movilidad interempresarial de la fuerza de trabajo. No se alentó una acumulación sostenida de conocimientos, con base en experiencias en la planta. Por lo demás, los "paquetes de inversión" incluían personal extranjero capaz de entender y descifrar esa "caja negra" llamada tecnología (Unger, 1985).

Y en fin, los análisis comparativos sobre estilos de crecimiento y la rapidez del cambio tecnológico señalan que la producción de bienes de capital acelera la profundización del capital humano y físico. Sin embargo, los empresarios mexicanos y el sector público se inclinaron por la producción de bienes de consumo inmediato e intermedio que entrañan innovaciones menores y conocidas. Turbinas, maquinaria textil, máquinas-herramienta, bombas y compresores se importaron en su totalidad o en sus partes medulares; estas compras tuvieron un modesto arrastre tecnológico en el interior del país y no se integraron orgánicamente a la industria nacional.

Estas variables del problema tecnoindustrial mexicano crearon, por una parte, un dualismo o tal vez varias capas de avance

técnico dentro del país y, por otra, una brecha creciente con el adelanto tecnológico de países de alto ingreso y de dinámica industrialización. La pasividad del Estado respecto a este problema se hizo más pronunciada en los ochenta. Por ejemplo, el gasto público como porcentaje del PIB se contrajo de 0.5 a 0.2 de 1980 a 1987, y la oferta y la productividad de los investigadores fueron relativamente inferiores a las de países de similar estadio industrial, como Brasil y Argentina (Dahlman y Sercovich, 1984).

5. EN SUMA

Las políticas gubernamentales en materia industrial y tecnológica sólo lograron una difusión segmentada de cambios técnicos, especialmente en aquellas ramas diferenciadas que atienden los gustos de una delgada capa de consumidores. Las instituciones de fomento, de gestión y de capacitación en esta materia no pudieron superar inercias burocráticas y normativas que se incubaron al calor de mercados altamente protegidos. Esto llevó a una politización creciente de la conducta económica y empresarial en menoscabo de la formación competitiva de precios y de la recepción diversificada de estímulos técnicos desde el exterior. Por otra parte, la incomunicación tradicional entre la comunidad de investigadores y los usuarios de las innovaciones se mantuvo inalterable, lesionando tanto a la oferta local de cambios técnicos como a la amplia difusión social de aquéllas adquiridas en el extranjero o almacenadas en los paquetes de inversión. La crisis de los ochenta amplificó, por una parte, estos efectos adversos a la dinámica tecnológica, pero por otra acentuó la conciencia de que la tecnología constituía factor clave del crecimiento y de que era menester promover nuevos mecanismos para su transferencia y disseminación. Las transformaciones económicas y del Estado que se inician desde mediados de los ochenta y toman impulso sostenido en esta década se inspiraron no sólo en las lecciones derivadas de la "administración de la crisis" sino en la voluntad de incorporarse a los procesos de globalización y transnacionalización de la economía mundial. Las autoridades mexicanas parecen estar efectivamente persuadidas de que el problema tecnoindustrial del país debe ser resuelto para que estas intenciones transformadoras tengan razonable viabilidad.

Referencias bibliográficas

- Carrillo, J. V. (coord.) (1990). *La nueva era de la industria automotriz en México*, México, El Colegio de la Frontera Norte.
- CIDAC (1989). *Tecnología e industria en el futuro de México*, México, Diana.
- Dahlman, C. y F. Sercovich (1984). *Local Development and Export of Technologies*, Washington, Banco Mundial.
- De María y Campos, M. (1988). "El cambio científico y tecnológico", en *El Mercado de Valores*, núm. 9, México, mayo.
- Freeman, Ch. (1982). *The Economics of Industrial Innovation*, Cambridge, Mass.
- Hodara, J. (1985). "Reflexiones sobre el Programa Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico", en *Comercio Exterior*, México, mayo.
- Landau, R. y N. Rosenberg (eds.) (1986). *The Positive Sum Strategy*, Washington, National Academic Press.
- Reséndiz Núñez, D. (1987). "Transferencia y generación de tecnología en el desarrollo de México en el largo plazo", en *Comercio Exterior*, México, diciembre.
- Segal, A. (1987). "De la transferencia de tecnología a la institucionalización de la ciencia y la tecnología", en *Comercio Exterior*, México, diciembre.
- Trejo Reyes, S. (1987). *El futuro de la política industrial de México*, México, El Colegio de México.
- Unger, K. (1984). "Transferencia tecnológica y organización industrial en México", en *Comercio Exterior*, México, diciembre.
- _____ (1985). *Competencia monopólica y tecnología en la industria mexicana*, México, El Colegio de México.
- Wionczek, M. (1986). "Industrialización, capital extranjero y transferencia de tecnología: la experiencia mexicana, 1930-1985", en *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, abril-junio.
- Wyman, D.L. (1984). "La economía mexicana: problemas y perspectivas", en *Revista Occidental*, núm. 2, México, enero-abril.

Comentarios

José Thiago Cintra. El punto que más me llamó la atención de la ponencia del profesor Masumi fue el nuevo esquema o el intento de esquematizar un problema que hemos venido tratando quienes trabajamos con las teorías de la modernización. En este aspecto me pareció muy sugerente que pusiera a Japón como un

actor que trabaja con la mano derecha en las *similitudes* de Alemania, Francia e Inglaterra y con la izquierda en las *disimilitudes* de su propio entorno del este de Asia. Esto tal vez, abre posibilidades para trabajos comparativos y, por supuesto, su ponencia se sintetiza en la historia, que siempre hemos tenido los analistas, de la modernización: ¿cómo atender a la modernización, extendiendo una dimensión al Estado-nación con todas sus necesidades, y a la vez pagar el precio de la propia modernización que es el más caro: el cambio social? Y aquí en nuestra América Latina y en Asia, hemos tenido este tema, donde Víctor Urquidí corrobora la tesis del profesor Chalmers Johnson sobre los países de desarrollo tardío. Esta tesis me parece clave, pues nos reta a ver las cosas en términos históricos, porque a veces los intelectuales creemos que los términos analíticos son las funciones reales de una sociedad, y no lo son. Se crea el Estado, se hace la nación, se crean burocracias todo el tiempo en términos funcionales, pero históricamente esta palabra, *late-comers*, es la clave. Y allí tal vez esté uno de los problemas fundamentales de los estudios comparativos. Por no querer asumir este imperativo en las diferencias de las etapas de la historia, los *late-comers* nos vemos obligados a aceptar la cartilla de los *first-comers* como si fuera un diseño funcional. Y de ahí las crisis y los antagonismos permanentes. Este elemento adquiere su dimensión correcta en el estudio comparativo. Pero sigo un poco retado por la postura tan radical del profesor Chalmers Johnson y tal vez por esta postura sobre el problema de los valores —ya no hablo del orden normativo que el profesor Padua había mencionado, al igual que del rescate de los aspectos de la sociología— me sigo preguntando, tras de mucho observar los escenarios de desarrollo de los *late-comers*, si la cultura no es la clave. Hemos buscado seguir la cartilla, hemos intentado jugar a las modernizaciones en donde la economía ha trabajado con la concentración, la acumulación, y la política ha distribuido el poder-democracia... y los dos no funcionan. Después llegan los economistas que se humanizan y hablan sobre la acumulación y sus grandes brechas en nuestra sociedad. Entonces, cuando se habla de redistribuir, los políticos asustados con los amplios pasos de esta democracia participativa empiezan a cerrar las puertas.

Samuel Huntington es muy claro en estas exposiciones. Hemos intentado todos los modelos y nos preguntamos y se lo pre-

guntamos a quienes entrevistamos en los palacios, en los parlamentos o a los analistas, y ellos responden: “falta una revolución cultural”, para ser simples. Algún problema de cultura nos está separando porque hemos intentado aplicar modelos muy parecidos. El de Corea del Sur, por supuesto. En América Latina hay países de capitalismo de Estado, que el profesor Johnson menciona, que lo han intentado. En medianas y pequeñas empresas más o menos, pero el capitalismo de Estado lo hemos usado mucho. Sin embargo no compaginamos con él y nos vemos obligados a atender que los valores tienen tras de sí algún fenómeno. Por supuesto decir que la religión y el capitalismo son protestantismo y capitalismo tiene sus mutuas interferencias, sería tal vez muy serio —acepto que la hipótesis de Weber, puesta muy simplificada, no funciona—, pero creo que cuando usamos el término religión es para sacar algo de una sociedad puesta en la esfera de los universales. No estoy hablando de religiones no universales, cuando me refiero a la esfera de los universales como valor, me refiero al *leitmotiv* que tienen las sociedades para moverse. Y allí veo una profunda diferencia entre la ética del catolicismo y la ética del protestantismo. No es una mera causalidad de *post-hoc propter-hoc*; no es tanto por eso. Creo que hubo una circularidad mutua entre valores que condicionan acciones y acciones que, una vez condicionadas, se reflejan en los valores. Más que Weber es Parsons. Y éste es un movimiento que si lo eliminamos a estas alturas de la coyuntura del siglo XX en nuestros países *late-comers*, con despegues muy difíciles, me temo que allí sí nos salgamos del estuario. Es tal vez importante rescatar la forma que da a los valores esta capacidad de empujar opciones.

Me quejo mucho sobre el problema de la deuda externa de América Latina. Siempre la comparo con los pagos de guerra de la Alemania de Weimar en los años veinte. Cuando se tiene una crisis, de una verdadera economía de guerra, todos se aprietan los cinturones, todos imponen ciertos valores que van a influir en las conductas y esto nos lleva exactamente a la situación actual de la deuda externa de la región, como economía de guerra sin los valores de ésta. Nosotros, los ciudadanos, vemos la retórica, pero el valor de la economía de guerra no lo tenemos. Por tanto no podemos movilizar, accionar ciertas emergencias típicas de las economías de guerra y el pago de la deuda externa tiene unas que son típicas de emergencias de posguerra de derrota-

dos. Allí hay una serie de elementos que nos dificultan el análisis.

Otro problema es la impiedad desde la región. Aquí tenemos la ética del catolicismo. Es evidente que no tenemos los mismos objetivos que el puritano protestante. Somos indolentes, y tranquilos. Nuestro tercer mundo al sur del río Bravo está cargado de recursos naturales. Las demás ecuaciones del poder percibido de *areas* y *clime* se da en América Latina en grande. Tenemos una población mas acrítica, recursos estratégicos y sin embargo, no nos funcionan porque nos falta el motor de los valores. Si queremos bajar el motor específico del catolicismo hagámoslo, pero a un nivel mucho más alto. Cuando hablo del protestantismo y del catolicismo es un poco para ubicar la línea de las civilizaciones. Muy bien podría decir confucianismo, o shintoísmo o taoísmo y estaríamos hablando de esa mezcla japonesa. Sin embargo es tan sólo para simplificar pasos de la historia. Es un problema cerebral, mental que implicaría que en una discusión se ventilara muy bien este problema, se volviera a él, y se volviera al problema del modelo de desarrollo.

Chalmers Johnson. Quisiera responder brevemente, ya que el profesor Cintra ha introducido de nuevo la discusión acerca de los valores básicos y su pregunta ¿es la cultura la clave; “es necesaria una revolución cultural?”, probablemente es en sí misma una contradicción de términos. Sin embargo, ¿es esto de lo que prescindimos? Trataré de enfrentar este problema seriamente, pero la razón por la cual hay que ser precavido con la noción weberiana es que frecuentemente se maneja a la cultura aquí como una ideología, con el fin de disfrazar a quienes efectivamente pagan el costo del desarrollo de Japón, Corea o Taiwan. También es importante tomar en cuenta que los valores culturales son susceptibles de manipulación. Japón, por ejemplo, cuenta con la tasa de ahorro más alta jamás registrada en un país capitalista en época de paz desde 1955. La de 1930 concuerda más o menos con la actual de Estados Unidos, es decir, miserable. O sea, los valores básicos japoneses no sufrieron cambios entre 1930 y, digamos, 1955. Ahora bien, lo que sufrió ajustes fue una serie impresionante de incentivos e instituciones, puestas en práctica por el Ministerio de Finanzas, es decir, la existencia de incentivos muy atractivos para ahorrar, la facilidad de hacerlo mediante el sistema de cajas de ahorro postal y añadimos a éstos la decisión guber-

namental de no asistir a aquellas personas que enfrentaban problemas económicos. Esto obligaba necesariamente a la gente a ahorrar, o a cuidarse cuando se enfermaban.

Permítaseme tratar de ampliar un poco el papel que toma la cultura en la teoría del desarrollo económico que se aplica a los *late-comers*. La teoría del desarrollo tardío, cuando se aplica a los *late-comers* puede, según mi perspectiva, dividirse en cuatro categorías muy generales, de las cuales habría que destacar un elemento muy importante, es decir, las secuencias en que éstas ocurren.

La primera, es el intento de desprenderse de cualquier responsabilidad, la que llamamos un "medio ambiente social receptivo". No aceptamos que los valores puedan contribuir al desarrollo económico; al contrario, pensamos que pueden convertirse en obstáculos, para impedirlo. Irán en 1975 no se preocupaba por el desarrollo, sino que privilegió las discusiones acerca de la religión. Cuando en las sociedades, existen profundas brechas sociales, étnicas o religiosas, éstas pueden asumir el papel de obstáculos. No obstante, todos coincidimos en que las sociedades de Asia del este, digamos, toda el área cultural china se ha mostrado como un medio ambiente social receptivo. Esto no quiere decir que todos se hayan desarrollado, o sea China, Corea, toda el área cultural confucianista, ha sido un medio ambiente social receptivo.

En segundo lugar, y sin duda es la esfera más controvertida en la teoría del desarrollo económico, se encuentra el liderazgo determinado. Aunque parece una noción sencilla, tiene, sin embargo, un significado muy específico. Concretamente es la desagregación de toda forma de desarrollo en el económico, en el político y en el social, todos los cuales se miden en términos per cápita, es decir, el desarrollo económico en incremento de la productividad per cápita; el social en incremento per cápita en medidas tales como expectativa de vida al nacer, acceso a la educación y otras clases de satisfactores humanos; y el político en términos de acceso per cápita a empresas con las cuales se llega a decisiones obligatorias, pero no necesariamente a la democracia.

La teoría argumenta que si hay un intento para desarrollar igualmente a los tres no se experimentará ninguna forma de desarrollo (sería el caso de la India), esta teoría argumenta que un liderazgo determinado, aquí se trata de un aparato de tal fuerza

que tiene la capacidad de fomentar el desarrollo económico, fomentar lo necesario en cuanto al social para lograr el desarrollo económico, e inhibir el político en función de intrusión, propaganda o lo que sea, siempre que se logre una ruptura.

El tercer elemento en la teoría de desarrollo económico es la capacidad técnica. China, por ejemplo, posee los primeros dos elementos bajo el régimen comunista; posee un medio ambiente social receptivo, además de un liderazgo determinado. Lo que no ha tenido es la capacidad técnica. Éste es uno de los mayores problemas en todas estas economías de alto crecimiento, puesto que significa una inversión altísima en educación. En cierto momento existían más universidades en Taiwan que en todo el continente chino. Además, este énfasis en la capacidad técnica antagoniza con el segundo elemento, puesto que cuanto más educación se recibe, menos tolerancia hay por el subdesarrollo político.

Finalmente, en cuarto lugar, cabe mencionar los capitales y de dónde provienen. Los fondos que no se consumen, se ahorran y se reinvierten. Pueden provenir de ahorros nacionales forzados, como en el caso de Japón, donde fue sacado del pellejo del campesinado; pueden provenir de préstamos; de los regalos y del imperialismo. Japón ya era un país acreedor neto en la primera guerra mundial como resultado de las guerras en las que se había involucrado. Sin embargo, el punto que quise resaltar es el medio ambiente social receptivo, o los valores culturales o, para decirlo de otra manera, el protestantismo de Weber, o actualmente el mundo ideológico del confucianismo. Recuérdese que Weber concibió al confucianismo como un obstáculo para cualquier desarrollo en Asia oriental, mientras hoy en día algunos ideólogos hablan de un confucianismo creativo. Por eso mantengo la esperanza de que Brasil se desarrollará para que entonces entendamos que el confucianismo no tiene nada que ver, y que finalmente podamos desechar esta cuestión. Sin embargo, aunque no sabemos mucho acerca de valores, el punto fundamental en cuanto a Asia oriental es que Asia del este refuta los argumentos weberiano y anglosajón de que el capitalismo no se da sin la existencia de estos valores ascéticos, orientados hacia lo mundano, asociados con el protestantismo después de la Reforma.

Tun-jen Cheng. Me gustaría desviar la atención de las instituciones a las políticas. Este comentario se dirige al profesor Urquidí. En su ponencia subrayó la importancia de la consistencia de la política macroeconómica y argumentó que el mal manejo de la macroeconomía ha sido una de las causas más importantes de los problemas económicos de América Latina. Además, ha sido la inconsistencia de las políticas macroeconómicas la que ha constituido el problema a que se enfrentan en la actualidad los gobiernos latinoamericanos, los cuales tienen que ocuparse del grave problema de sus deudas externas. Mi pregunta entonces sería ¿cuál ha sido la razón que explicaría esto?, es decir, ¿cuáles son las causas y los factores que contribuyen a este fenómeno? Podría enumerar varios factores; sin embargo, no sabría indicarles cuáles son los correctos o los relevantes.

Uno de ellos sería un medio ambiente externo turbulento, hostil, de parte de los países occidentales que presionan para el pago de la deuda externa, lo que conduciría a una inconsistencia en las posturas de política frente a los problemas de endeudamiento de América Latina. Una posible fuente secundaria sería también la falta de conocimiento o de consenso entre las élites tecnócratas, los consejeros económicos del Presidente, etc. No hay consenso entre ellos y por tanto surge una polaridad de visiones en cuanto a la estabilización económica, la secuencia en que deberían adoptarse las reformas, la legalización y asuntos de esa índole.

La tercera fuente posible se refiriría a la fuerte presión política en el ámbito nacional, principalmente la procedente de los sectores populares, que compromete mucho a los gobiernos, en particular en el campo de las políticas fiscales, es decir, el gasto público. Y tal vez añadiríamos, como último factor, la falta de credibilidad a causa de las políticas previamente adoptadas que son capaces de provocar el veto instantáneo y la desatención o refutación de cualquier política nueva por parte del pueblo en general o de cualquier sector de la economía.

Entonces, mi pregunta sería ¿cuáles son los factores contribuyentes que explican la inconsistencia de la macroeconomía?

Jorge Padua. Voy a regresar un poco a las provocaciones de Thiago Cintra. Por supuesto que coincido con el doctor Chalmers que en buena medida nos dio una respuesta. Sin embargo, creo que

sigue siendo un problema mas allá de la cultura (un poco para conectarla con la preocupación de la última pregunta; que por supuesto no voy a responder, porque ello corresponde al Profr. Urquidi). No es que la cultura sea la clave, sino que tenemos problemas en las relaciones entre la política y la economía. Ninguna de las dos se basa en la verdad, sino en la justicia; ni la economía se basa en la verdad sino en la eficiencia. De ahí los fracasos de América Latina, sobre todo en el caso mexicano, en el sentido de que las mentalidades, como la menciona Johnson, quizás no sean desarrollistas sino revolucionarias. Más bien diría que el imperativo categórico ha sido el de permanecer en el poder, más que cualquier otro imperativo categórico. De ahí la eficacia del partido para permanecer en el poder. Los planes son excelentes, si la aproximación de los modelos mexicanos se toma desde 1947; entonces todo el sistema de planeación mexicano se basaba muy fuertemente en los sistemas del *Tennessee Valley Authority*, es decir, un sistema de cuencas hidrológicas muy moderno. De nuevo, cuando se establece la política de sustitución de importaciones se cambia rápidamente a la concepción de cuencas hidrológicas, a las estrategias desconcentradoras del desarrollo regional. De allí se saltó a la penúltima estrategia, la de puertos industriales, muy asociada al desarrollo en el Pacífico, junto con esquemas de complejos industriales muy a la soviética. Eso se cayó. Ahora, la política dominante es la de privatizaciones, de integración, modernización, etc., de los mercados. Lo que pasa es que los imperativos categóricos, aquí, son los de las negociaciones el imperativo básico es la permanencia en el poder.

Pese a todo, México tiene una ventaja comparativa impresionante al estar junto al mercado consumidor más grande del mundo. Ahora, dándole la vuelta un poco al argumento, también me preocupaba un poco la cuestión de cómo se articulan, ya no como variable independiente, la religión y la cultura, sino como variables intervinientes. Y si bien la religión como variable independiente quizá no tenga nada que ver con el desarrollo, sí con el nacionalismo, y con un sentimiento de identidad nacional. Uno tiene entonces que observar al Islam, la Guerra Santa, y a todo ese resurgimiento del nacionalismo. La religión, en este momento en el este de Europa debería ser analizada un poco más. Ahora bien, sí hay que tener cuidado con estas asociaciones muy rápidas, que sirven para justificar muchas cosas, sobre todo la

idea de democracia y religión. Y aquí en América Latina donde las tensiones son extremadamente fuertes y se contraponen a cualquier sentimiento de la modernización. No creo que el protestantismo signifique modernización en cuanto a tolerancia, heterogeneidad, y todo lo que significa la cuestión moderna del capitalismo.

Finalmente, me gustaría terminar con un tema muy teórico. En América Latina hemos estado muy acostumbrados al pensamiento de orden institucional y tengo la impresión en este momento, por la evolución que tiene en los países, de que hay que moverse hacia un pensamiento organizacional. No me gusta hablar de "tercera revolución industrial"; creo que las grandes revoluciones en este momento son organizacionales, y que hay que bajar un poco a entender el pensamiento organizacional; y lo que significa bajar de un pensamiento institucional a uno organizacional y cómo los gobiernos actúan efectivamente en esta dinámica, hacia el impulso de organizaciones concretas. Estoy de acuerdo con el doctor Johnson, en el sentido de que sí se pueden mover organizaciones concretas, independientemente de dónde se ubiquen. Lo que he observado, por ejemplo, es que una organización japonesa funciona de una manera en Japón, y que en México lo hace de otra totalmente distinta, a pesar de que la tasa de ganancia sea bastante elevada. Entonces, las organizaciones japonesas en México, que he visto, no tienen nada que ver con la organización de las japonesas en Japón.

Miguel Álvarez Uriarte. Quisiera vincular esa pregunta al marco del desarrollo económico mexicano. Siento que si en algo puede servir el intercambio de conocimientos que estamos haciendo dentro de esta Cuenca del Pacífico es precisamente en que estos modelos pueden mostrarnos su adecuación a nuestros propios medios.

Hasta principios de los ochenta México todavía tenía una serie de cualidades excepcionales en América Latina, con un crecimiento económico extraordinario. No tan rápido como el de países asiáticos destacados, pero sí suficientemente sólido y consistente. Podemos decir que desde los años cuarenta México había encontrado su propio camino de desarrollo económico y hasta cierto punto también de beneficio social. No el deseado, pero lo hubo. Lo que ocurre en estos años ochenta es que están modificándose a fondo las condiciones de ese desarrollo económico previo que

eran insostenibles. Es decir, lo que ocurrió antes en parte explica lo que nos está ocurriendo ahora. Algunos ejemplos son que mientras la deuda externa generó abundantes recursos de capital, ahora ya no se tienen. Mientras que el sector público de México fue un líder en varios aspectos para jalar, para impulsar este desarrollo económico, ahora tenemos que se ha debilitado y no puede seguir adelante. Hay factores significativos que se están dando en esta década en la que efectivamente ha habido una pérdida de bienestar, pero al mismo tiempo se están gestando los elementos que habrán de permitirle a México rehacerse y retomar el camino del progreso.

¿Cuáles son esos nuevos elementos en los que se está confiando? El papel del Estado, del sector público de México se está modificando a fondo, es decir, las empresas paraestatales están transfiriéndose al sector privado. Toda la parte de reglamentación, de regulación, simplemente se está eliminando para dar paso a un neoliberalismo, a unas fuerzas del mercado que serán las nuevas guías. ¿Cómo va a ser factible que esta libertad opere, en cuanto a las fuerzas del mercado? El ejemplo que México ha dado en materia de apertura al exterior es sorprendente, es increíble. En muy pocos años se han desmantelado todos esos elementos de protección; al mismo tiempo se está buscando desesperadamente la apertura de nuevos mercados en el exterior, y hasta cierto punto, y en muy corto plazo, la industria manufacturera de México ha respondido a ese reto. Aquí me refiero un poco a lo expresado por el profesor Hodara, en el sentido de que México carece de capacidad tecnológica para desarrollarse. La tuvo, pero en empresas que estaban en la bancarrota y que para sobrevivir tuvieron que reestructurarse. El otro elemento fundamental es que se necesita un ámbito externo de cooperación hacia la economía mexicana en función, sobre todo, de dos elementos: en la reestructuración de la deuda externa, que no es posible que siga extrayéndole recursos a la economía; por otra parte, cuando hablé de mercados más amplios, estaba pensando en un tratado de libre comercio hacia la parte norte, Estados Unidos y Canadá. No estoy argumentando que éstos sean todos, pocos o muchos elementos, pero sí forman parte de la estrategia básica para que México salga del estancamiento económico; aquéllos corren en paralelo con otros elementos fundamentales del desarrollo que se han mencionado. Ignoro si se lograrán esos otros ingredientes

sustanciales que permitan mantener un sistema político más saludable, y la estabilidad social que por muchos años ha tenido México.

José Thiago Cintra. El profesor Cheng hizo unas observaciones que me parecen muy válidas. En su ponencia sobre el problema de Corea y de Taiwan expone la graduación en las profundizaciones de los procesos de industrialización. Éste ha sido el problema de América Latina. Nosotros, tal vez por la sustitución de importaciones, no supimos entender que después de la sustitución de un bien duradero o no duradero había cosas más profundas que hacer con los bienes de capital. Y coincido en que, cuando parecía que estábamos sustituyendo importaciones en estas primeras etapas las poblaciones empezaban a exigir participación política.

Cuando usted es un ejecutor de políticas nacionales, no es un empresario, es un político y hace así asignaciones autoritarias de valores en la sociedad global, y al hacerlo trabaja con una planificación económica, son importaciones, pero las exigencias de la participación política están tocando a las puertas. Y allí no hemos sabido, a pesar de haber intentos y lapsos de 15 años para profundizar esto, vía la fuerza de dictaduras, sortear el problema de las poblaciones, del *mass participation* en el proceso político. Tal vez sea esto nuestra gran diferencia con Asia. En cuanto a América Latina, me pregunto por qué no aplicamos los modelos coreano, taiwanés, singapureño o tailandés de ahora; les digo que hacerlo supone cerrar la puerta de la participación política. Y allí viene tal vez un problema de diferencia de culturas. Si fuera budista aceptaría más la dictadura de Asia y no es que esté poniendo en tela de juicio al budismo, sino que sencillamente su forma de aceptación y su visión del mundo conlleva a esto. Y es además complicado porque nosotros somos "ego de Montesquieu". Allí es donde viene el problema: modernizar como *late-comers* pero con la biblia de Montesquieu, de los ilustracionistas, en la mano de nuestros primeros líderes políticos.

Entonces, el gran problema que tenemos es compaginar esta situación. Si fuéramos empresarios con la mentalidad de empresarios en palacios nacionales, nos valdría muy poco el sentido de las sociedades modernizantes en lo político. Y puede dar una ecuación, formulada mejor aún que la de Asia. Tenemos tecnó-

cratas, muy buenos, formados en las mismas universidades de donde vienen los de Asia. Hicieron *papers* conjuntos. Y sin embargo, llegan acá y se tropiezan con estos problemas que pueden ser o no democráticos aunque imperfectos.

En cuanto a la deuda allí sí quisiera hacer un breve comentario. El dinero que nosotros perdemos lo está ganando Asia. Los capitales que pagamos por intereses no se van a quedar en algún subterráneo, se mueven en el mercado financiero mundial. Analicen las estadísticas de comercio de Asia y las nuestras. Es de llamar la atención que la "crisis" de América Latina coincide con el *boom* de los NIC. ¿Y quién metió allí el dinero de nuestros intereses en la década perdida? Se fueron a donde pagaban más. Allá en los NIC, no en Estados Unidos. Y esto es tal vez un problema, que la historia económica tiene que señalar. Ése es el meollo, gritamos por la deuda externa porque algún espacio está siendo ocupado.

R. Morales. Como economista neoclásico avergonzado encuentro sumamente estimulante la mesa de hoy. Sin embargo, quisiera poner énfasis en algunos aspectos técnicos que tal vez se olvidan y que tienen relación con algunas de las intervenciones.

Cuando veo lo que podríamos llamar el patrón de desarrollo de Asia del este, encuentro ciertos elementos que en América Latina no se han presentado. En Japón, en sus mejores momentos, en Corea, las tasas de ahorro han sido superiores al 30% del PIB. Y la razón de que en América Latina las tasas de ahorro sean bajas, quizá tenga que ver con cuestiones de valores, de ascetismo y con liderazgos muy determinados, como señalaba el profesor Chalmers Johnson, dispuestos a impulsar altas tasas de ahorro. Sin embargo, también tiene que ver con estrategias de políticas inadecuadas, y aquí voy a discutirle un poco un punto al profesor Thiago Cintra. No sé si las escuelas de economía de Asia del este sean tan malas como en América Latina, pero sí sostengo que las escuelas de la tecnocracia latinoamericana no son de la misma calidad que las de Europa o Estados Unidos. Creo que eso se puede comprobar de muchas maneras. Podría poner cuatro o cinco ejemplos, pero ahora me limitaré a uno. Cuando se discutía la entrada de México al GATT en 1979 y 1980, la mayoría de los economistas que escribía en la prensa ignoraba que aun estando en el GATT era posible ser muy proteccionistas,

como lo muestran no sólo ejemplos concretos como Brasil, que ha sido miembro de aquel organismo desde su fundación, hasta el hecho de que estos economistas jamás entendieron que mediante los aranceles se puede dar tanta protección como con las cuotas. No voy a abundar sobre este punto: sólo quiero decir que realmente pongo en duda la capacidad, de hecho, de la tecnocracia latinoamericana. Y quiero agregar otra cuestión. Puede sonar esto demasiado fuerte, pero creo que América Latina ha sido víctima de las ideas erróneas de la CEPAL por más de 40 años. Sólo así se explica la insistencia en la sustitución de importaciones aun mucho después de su evidente fracaso como mecanismo de desarrollo. Creo que en México todavía se discute si es conveniente o no la apertura económica o el estímulo a las exportaciones, cuando desde hace 30 años, Corea tiene una estrategia consistente, orientada al desarrollo de las exportaciones, y en este momento exporta tantas manufacturas como Brasil, Argentina y México juntos. Ello a mí me avergüenza porque el aparato industrial mexicano es casi dos veces más grande que el de Corea; el de Brasil es casi cuatro veces mayor, al igual que el de Argentina. ¿Cómo se explica esto? Es un problema de estrategias. Creo que en América Latina no ha habido institutos de investigaciones de problemas del desarrollo serios, en un sentido muy amplio; no le hemos dado mucha importancia al desarrollo.

Quería apuntar estos elementos técnicos porque creo que están pensando en otro asunto. Encuentro muy útil un tema que tocó momentáneamente el profesor Chalmers Johnson. El desarrollo político implica darle prioridad al económico, permitir un cierto desarrollo social y someter el desarrollo político. Eso fue bizmarkiano, hasta donde sé, y eso es lo que aparentemente se ha hecho en Corea y en Taiwan, aunque ignoro realmente el asunto en detalle. Creo que en América Latina una de nuestras marcas predestinadoras ha sido que llegamos a una independencia, y a poner en el altar la idea de la democracia política mucho antes de que estuviéramos realmente en posibilidad de instrumentarla. Hemos sido víctimas del populismo que quiere repartir una riqueza que no existe, y que confunde muchos elementos. Pero además quisiera decir que somos muy ineficientes, que un dictador como Pinochet es tan feroz y tan autoritario como un régimen autoritario en algún país de Asia del este. Sin embargo, Pinochet no desarrolló a Chile. Porque incluso hasta en eso somos

poco sensatos, porque confundimos de manera extrema la apertura comercial con el estímulo a las exportaciones. Pinochet abrió la economía chilena un poco para golpear a la industria, pero no desarrolló de manera importante las exportaciones manufactureras. Entonces, en América Latina podemos incluso padecer un régimen que restringe la democracia política por 15 años, pero que no la desarrolla.

TERCERA SESIÓN

TAILANDIA

MANUFACTURA DE EXPORTACIONES EN EL *HINTERLAND* DE JAPÓN. INDUSTRIALIZACIÓN EN TAILANDIA

DANIEL H. UNGER
*Department of Government,
Georgetown University*

En muchos estudios sobre los problemas de los países en vía de desarrollo se describe un ámbito internacional controlado por naciones poderosas y empresas transnacionales, y que se muestra fundamentalmente hostil a los esfuerzos de dichos países por lograr mayor bienestar y aumentar su capacidad para dirigir su propio destino. Los países en vía de desarrollo enfrentan déficit de capital y de personal calificado en las ramas tecnológica y administrativa. Muchos investigadores y formuladores de políticas consideran que estos países, al carecer de instituciones y organizaciones poderosas, están sujetos al saqueo de agentes externos más poderosos. De hecho, en un mundo cada vez más interdependiente, incluso las naciones sumamente fuertes tienen dificultades para determinar su propio destino con absoluta autonomía. Los países en vía de desarrollo tienen muchas menos posibilidades de moldear el ámbito internacional en el cual se desenvuelven.

A pesar de todo, no debe suponerse que estos países, nunca sean capaces de estructurar su interacción con el resto del mundo en formas que puedan servir a sus propios intereses. Y aun si sus gobiernos no son capaces de influir significativamente en el contexto de las relaciones entre su economía y la internacional, la participación en ésta puede servir a sus planes de desarrollo. El capital, los mercados, la experiencia administrativa y la tecnología extranjeros pueden promover el desarrollo en formas básicamente compatibles con las expectativas de la teoría de la moder-

nización. No sólo pueden crear capacidad productiva, sino también el desarrollo económico al trastocar los patrones de vida tradicionales y económicamente improductivos y, asimismo, al fortalecer las fuerzas locales encargadas de multiplicar las instituciones creadoras de riquezas (es decir, capitalistas).

Japón ha tenido precisamente ese efecto en la industrialización de Tailandia. En los años sesenta las empresas niponas establecieron las bases de las modernas industrias manufactureras de Tailandia. En su estudio sobre las inversiones directas de empresas japonesas en otros países en los años setenta, Terutomo Ozawa llegó a la conclusión de que el mayor impacto económico de tales inversiones se registró en Tailandia.¹

Sin embargo, la influencia de Japón en la economía tailandesa ha sido más pronunciada durante los últimos cinco años de rápido crecimiento de la manufactura destinada a la exportación. En respuesta a las ventajas que ofrece Tailandia, empresas de Japón, Taiwan y otros países del este asiático han trasladado sus operaciones de exportación a este país. Esta entrada de capital extranjero al territorio tailandés está ocurriendo en una época en que el mundo en desarrollo en conjunto experimenta una salida neta de capital. En el proceso, las industrias tailandesas sufren importantes modificaciones estructurales a fin de orientar su economía a la exportación. Esto, a su vez, está teniendo efectos de largo alcance en la mentalidad tailandesa con respecto al desarrollo y a la necesidad de contar con apoyo administrativo competente para el sector privado.

CONTEXTOS ECONÓMICO Y POLÍTICO-REGIONAL

Algunos académicos afirman que los triunfos económicos de los países del este asiático prueban que la independencia económica es una falacia.² El crecimiento en la región, de acuerdo con este punto de vista, está relacionado con características históricas y

¹ Terutomo Ozawa, *Multinationalism, Japanese Style*, Princeton, Princeton University Press, 1979, p. 93.

² Bruce Cumings, "The Origins and Development of the Northeast Asian Political Economy: Industrial Sectors, Product Cycles, and Political Consequences", en Frederic C. Deyo (ed.), *The Political Economy of the New Asian In-*

estructurales específicas de la hegemonía estadounidense y la influencia japonesa. El enorme progreso de las naciones del este asiático no proviene solamente de una serie de iniciativas políticas de tipo idiosincrásico.

Cumings, por ejemplo, considera que Estados Unidos ejerció una hegemonía particularmente tolerante en esa región que, junto con las características particulares del colonialismo japonés de antes de la guerra, brindó a Corea del Sur y Taiwan oportunidades únicas para tratar de alinearse con los países industrializados.³ Para McMichael, “la decadencia de la hegemonía estadounidense restauró el poder a los mercados internacionales de capital”, lo que facilitó la creación de estrategias de desarrollo nacional.⁴ Asimismo, McMichael menciona la ayuda y las políticas de comercio japonesas que tenían la finalidad de crear complementariedades con los países de industrialización reciente (PIR) del este asiático.⁵ Estos puntos de vista comparten, con la teoría de la dependencia, un énfasis en las condiciones externas que limitan o catalizan el crecimiento económico.⁶ Es relativamente menor la importancia que asignan a factores específicos nacionales, como la creación de mercados eficientes, la existencia de un impulso empresarial, la cooperación entre el Estado y la industria para penetrar en mercados extranjeros y reestructurar la economía local en favor de industrias con mayor valor agregado, o el potencial para ejercer influencia política que esté de acuerdo con un programa estratégico de desarrollo económico.

Otra perspectiva que concede preponderancia a los factores externos relaciona el crecimiento económico del este asiático con el surgimiento de una nueva división internacional del trabajo, producto de cambios en la organización internacional del capital y las tecnologías, mismos que facilitan la separación de los

dustrialism, Ithaca, Cornell University Press, 1987, p. 46; véase también Philip McMichael, “Foundations of U.S./Japan World Economic Rivalry in the ‘Pacific Rim’”, en *Journal of Developing Societies*, vol. 3, 1987, p. 63.

³ *Op. cit.*; véase la parte III, en Ramon H. Myers y Mark R. Peattie, *The Japanese Colonial Empire 1895-1945*, Princeton, Princeton University Press, 1984.

⁴ *Op. cit.*, p. 70.

⁵ *Ibid.*, p. 71.

⁶ En el caso de estos autores, sin embargo, el énfasis recae sobre los catalizadores más que sobre las limitantes.

procesos de producción.⁷ Este punto de vista toma en cuenta el importante papel que desempeña, por citar un ejemplo, la industria textil, que ha sido decisiva en el desarrollo de los PIR del este asiático, así como las economías de la Asociación de Países del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés). Las empresas japonesas, líderes mundiales en los mercados de exportación textil desde los años treinta, contribuyeron a dispersar la industria textil al reubicarse en ultramar en los años treinta y, una vez más, en los sesenta y setenta. En la posguerra, dos terceras partes de la inversión en el extranjero de la industria textil japonesa se destinaron a Asia⁸ y propiciaron en 1973 el primer déficit de la industria textil japonesa desde los años veinte.⁹

La industria electrónica, también de vital importancia para la expansión de la industria del este asiático orientada a la exportación, es ejemplo de una industria peculiarmente susceptible a la producción transnacional que recurre a la manufactura y ensamble de componentes.¹⁰ Asimismo, las industrias que producen maquinaria, las cuales requieren el ensamble de muchas piezas, se prestan a la división del proceso productivo en múltiples etapas. Muchas de las subsidiarias japonesas en Asia producen y exportan piezas a sus casas matrices, lo que ha dado origen a un tipo distinto de comercio regional intraempresarial.¹¹

Mackie atribuye una influencia más directa a Japón al sugerir que los PIR del este asiático y la ASEAN se beneficiaron con el impulso del rápido crecimiento de Japón y las consiguientes

⁷ Richard Higgott y Richard Robison con Kevin J. Hewison y Garry Rodan, "Theories of Development and Underdevelopment: Implications for the Study of Southeast Asia", en Richard Higgott y Richard Robison (eds.), *Asia: Essays in the Political Economy of Structural Change*, Londres, Routledge and Kegan Paul, 1985, pp. 16-62.

⁸ Ozawa, *op. cit.*, p. 29.

⁹ *Ibid.*, p. 108.

¹⁰ Higgott *et al.*, *op. cit.*, p. 45; para un breve análisis de las formas en que pueden producirse semiconductores en diferentes etapas, véase Edward K. Y. Chen, "The Changing Role of the ANIC's in the Asia Pacific Region Towards the Year 2000", convención sobre Ajuste global y el futuro de la economía de la región asiática del Pacífico, patrocinada por el Instituto para las Economías en vía de Desarrollo y el Centro para el Desarrollo de Asia y del Pacífico, Tokio, 11-13 de mayo de 1988.

¹¹ Yung Chul Park y Won Am Park, "Changing Japanese Trade Patterns and the East Asia NIC's", convención del Departamento Nacional de Investiga-

derramas de capital en el extranjero. Mackie también señaló la contribución de las compras que Estados Unidos efectuaba en la región durante la guerra contra Vietnam.¹² Amsden señala que los exportadores de Taiwan se beneficiaron con el comercio de las transnacionales estadounidenses y por el hecho de que los exportadores japoneses habían abierto el camino a las demás economías al promover que los consumidores de las naciones industrializadas aceptaran los productos de los países en vía de desarrollo.¹³

Todos los autores citados coinciden en que, de diversas formas, Japón ha estimulado la industrialización manufacturera destinada a la exportación en Asia del este. Desde 1980 las ventas externas de mercancías de esta región se han incrementado en un 70%, contra el 25% alcanzado por toda la economía internacional.¹⁴ El relativo auge exportador de las economías del este asiático ha resultado aún más sorprendente en años recientes debido, en parte, a que las empresas japonesas han reubicado de manera ininterrumpida sus sitios de producción en aquella zona.

Por ejemplo, la rápida alza del yen obligó a muchos productores japoneses de artículos electrónicos, que ya tenían problemas de capital desde 1985,¹⁵ a instalarse fuera de su país. Al principio, gran parte de esta inversión se asentó en los PIR del este asiático. Sin embargo, con la elevación de los salarios y la creciente automatización en los países industrializados, los PIR asiáticos están perdiendo ventajas comparativas en varias industrias. Las empresas establecidas en ellos, y que corresponden a las industrias en desventaja, ahora también se muestran dispuestas a reubicarse en otro lugar. Estos productores, particularmente los japoneses y los taiwaneses, han proporcionado a Tailandia niveles sin precedente de inversión en la manufactura, casi toda

ción Económica sobre Los Estados Unidos y Japón: comercio e inversión, 19-20 de octubre de 1989.

¹² J.A.C. Mackie, "Economic Growth in the ASEAN Region: The Political Underpinnings", en Hughes (ed.), *op. cit.* p. 296.

¹³ Alice Amsden, "The State and Taiwan's Economic Development", en Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*, Nueva York, Cambridge University Press, 1985, p. 98.

¹⁴ *Far Eastern Economic Review (FEER)*, 18 de agosto de 1988, p. 79.

¹⁵ *Ibid.*, 21 de noviembre de 1985, pp. 118-119.

orientada a los mercados de exportación. Este fundamental cambio estructural en cuanto a ventaja comparativa en la manufactura para mercados de exportación en diversas industrias ha propiciado que Tailandia cobre un impulso similar al de los países del este asiático.

Coincidiendo con la opinión general de los análisis citados me atrevo a sostener que las condiciones externas en general, y la influencia de Japón en particular, están impulsando el ascenso de Tailandia como país exportador de artículos manufacturados. De 1984 a 1988 la inversión extranjera directa en Tailandia se incrementó en más del 1 100%. Casi tres quintas partes del total en 1988 provenían de Japón.¹⁶

En las siguientes páginas proporciono un amplio panorama de las políticas de comercio y desarrollo en Tailandia y un análisis de la cooperación entre el Estado y el comercio, así como de las regulaciones estatales de la inversión extranjera directa en este país. Para finalizar, la última parte de este análisis se concentra en el papel que ha desempeñado dicha inversión en el rápido crecimiento de las exportaciones de Tailandia en los últimos años.

PANORAMA DE LAS POLÍTICAS DE COMERCIO Y DESARROLLO EN TAILANDIA

El sector empresarial estatal en Tailandia se expandió con rapidez en los años posteriores a la segunda guerra mundial. Conforme el Estado se convertía en la herramienta para aumentar la base económica destinada a la extracción de los recursos necesarios para mantener la cohesión de las facciones gobernantes en conflicto, estas inquietudes poco a poco desplazaron a las preocupaciones nacionalistas o de desarrollo. La mayoría de las empresas estatales contribuyó poco al crecimiento económico, aunque el monopolio del tabaco era fuente importante de ingresos estatales. Tabaco, licor, azúcar refinada y cemento eran los artículos que más producía el sector estatal. A finales de los años cincuenta, éste era responsable de más del 20% del valor agrega-

¹⁶ Datos del Banco de Desarrollo Asiático presentados por FEER, 26 de abril de 1990.

do en la manufactura, y las empresas manufactureras privadas por lo general eran de escala muy limitada.¹⁷

La economía tailandesa experimentó un gran crecimiento durante la guerra de Corea, que produjo una demanda creciente y elevación de los precios del caucho, del aluminio y del arroz. Sin embargo, al decaer la demanda después de la guerra, en tanto que los funcionarios se ocupaban de aumentar el valor del baht (moneda oficial), Tailandia experimentaba severos déficit comerciales.¹⁸ Con sueldos bajos, restricciones a la importación, esfuerzos por mantener una moneda fuerte e importaciones de casi todos los artículos manufacturados que necesitaba el país, hubiera sido apropiada una estrategia de industrialización encaminada a sustituir las importaciones.¹⁹ Sin embargo, al pertenecer la mayoría de las industrias al sector empresarial estatal, que se caracterizaba por su enorme ineficiencia, semejante estrategia no habría tenido mucho éxito. Muscat describe el sistema económico tailandés como típico del capitalismo burocrático:

Donde los directivos no estaban imbuidos del deseo de servir al público, las empresas se han manejado como resguardos personales [...] Dicho sin rodeos, los beneficios de que existan y funcionen muchas de las empresas (aparte de los empleos) han correspondido a los individuos que están al frente de ellas [...] En tales circunstancias, resulta más preciso describir a la mayoría de las empresas estatales como criaturas de la burocracia que instrumentos del Estado.²⁰

Al estrecharse las relaciones con Estados Unidos así como con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, aumentó la presión para que los funcionarios tailandeses eliminaran los monopolios estatales en varias industrias. A pesar de todo, los dirigentes tailandeses siguieron necesitando a las empresas estatales como fuentes de patrocinio para sus partidarios²¹ y, al mismo tiempo, se mostraban preocupados porque al dar

¹⁷ *Ibid.*, pp. 33-39.

¹⁸ *Ibid.*, p. 15.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Muscat, *op. cit.*, p. 198.

²¹ Silcock, *op. cit.*, p. 16.

mayor libertad a la empresa privada aumentaría el dominio de los chinos sobre la economía tailandesa.²²

Tras un siglo de mantener una economía abierta, Tailandia no tenía mucho de qué presumir. De 1855 a 1955 la economía no había cambiado mucho ni se había aumentado el nivel de prosperidad. El arroz, el caucho, la teca y el azúcar seguían siendo los principales productos de exportación. Una pequeña parte de la industria había comenzado a desarrollarse, pero en general resultaba ineficiente y poco prometedora para basar en ella el crecimiento industrial. Tailandia registró incrementos extraordinarios en sus exportaciones, pero esto sólo reflejó la incorporación de más tierras al cultivo y el aumento de la fuerza de trabajo dedicada a hacerlas producir.

Las bases del crecimiento económico en Tailandia

Marshal Sarit Thanarat²³ dio un golpe de estado en 1957 y derrocó a sus dos principales rivales. Al parecer, Sarit tenía como objetivo principal el desarrollo económico de su país, y la combinación de varios factores le permitieron alcanzar algunas metas. Tailandia estaba recibiendo considerable ayuda económica y militar del extranjero. Un número cada vez mayor de tailandeses adquiría la educación y las habilidades necesarias para ocuparse eficazmente de la administración pública. Estos tecnócratas estaban orientados a ejecutar tareas funcionales así como, e incluso más que, a pertenecer a la burocracia como un sistema social que proporcionaba estatus social, seguridad y conexiones entre dueños y clientes.²⁴ Sarit los empleó como consejeros.

En 1958 Sarit estableció un Consejo Revolucionario que derrocó a la Asamblea Nacional, abolió la Constitución, prohibió los partidos políticos, los sindicatos y las huelgas, y en medio de rumores sobre una amenaza comunista, suprimió los periódicos con

²² Thanamai, *op. cit.*, p. 28.

²³ Para un interesante estudio sobre Sarit, véase Thak Chalermnatarana, *Tailand: The Politics of Despotic Paternalism*, Bangkok, Social Science Association of Thailand, Thai Khadi Institute, Thammasat University, 1979.

²⁴ Para un análisis de los valores burocráticos tradicionales en Tailandia, véase William J. Siffin, *The Thai Bureaucracy*, Honolulu, East-West Center Press, 1966.

supuestos nexos comunistas.²⁵ Al detentar con firmeza el poder, Sarit ya no tuvo tanta necesidad de mantener las empresas estatales como fuentes de patrocinio para recompensar a sus seguidores. Sarit fue más lejos que otros políticos tailandeses en su búsqueda de fuentes de patrocinio del sector privado²⁶ y logró reunir grandes cantidades de fondos sin necesidad de conservar el sector empresarial del Estado.

Una comisión investigadora del Banco Mundial publicó su informe en 1958. En él se recomendaba apoyarse menos en los monopolios y empresas estatales, otorgar incentivos para la inversión privada y, tal vez para impulsar la influencia de los tecnócratas, contar con más planeación general.²⁷ Muchas de las recomendaciones se pusieron en práctica. Aún más importante, Sarit declaró que no se crearían nuevas empresas estatales y que el gobierno no competiría con los inversionistas privados a los que se hubieran concedido privilegios para promover la inversión, en 1960 y 1962 se fortalecieron las leyes de aliento a la inversión. Con gran eficacia, Sarit suprimió los sindicatos, fundó las principales instituciones para la elaboración de políticas económicas, trazó los lineamientos del actual enfoque de desarrollo económico y, al incrementarse las inversiones tanto nacionales como extranjeras, la economía tailandesa comenzó a crecer a un ritmo constante de más del 7% anual.²⁸

El crecimiento orientado a la exportación en los años sesenta

En comparación con muchas naciones en desarrollo, Tailandia recibió poco capital extranjero en el siglo XIX y principios del XX. A diferencia de otros países ricos en recursos naturales del sudeste asiático, el capital europeo nunca estableció grandes plantaciones en Tailandia. La integración de este país a la economía mundial se basó más en el comercio que en la inversión. De todos los países de la ASEAN, Tailandia recibió la cantidad más baja de capital extranjero durante el siglo XIX y la primera mitad del

²⁵ *Ibid.*, p. 39.

²⁶ La institucionalización de la protección a las empresas chinas se abordará en la sección sobre los chinos en Tailandia, más adelante en este capítulo.

²⁷ Silcock, *op. cit.*, p. 20.

²⁸ Suehiro, *op. cit.*, pp. 14-17.

xx.²⁹ En un estudio publicado en los primeros años setenta incluso se señalaba que “Tailandia era la principal excepción a la fuerte dependencia del financiamiento extranjero para la formación de capital”.³⁰

Durante los años sesenta, Tailandia registró altas y sostenidas tasas de crecimiento económico, conservó la fortaleza de su moneda y una política liberal con respecto a la inversión extranjera, equilibró sus presupuestos, impuso escasos controles a las importaciones mientras mantenía bajos los aranceles y concentró el desarrollo de la infraestructura en proyectos que beneficiaran la producción agrícola. Corden y Richter, al referirse al crecimiento económico “que apunta hacia el exterior”, señalaron que

Tailandia debe ser uno de los países menos desarrollados, aparte de los países exportadores de petróleo, acerca del cual puede decirse que en los últimos años el comercio con el extranjero, mediante los crecientes mercados que le ha proporcionado, ha sido un “motor de crecimiento”.³¹

Silcock anotó que

Entre quienes gustan de citar ejemplos a los dirigentes de los países menos desarrollados, Tailandia se menciona cada vez más como el ejemplo virtuoso que gana todos los premios.³²

La extremada dependencia de Tailandia de las exportaciones de arroz declinó marcadamente en los años sesenta, a medida que cobraban más importancia el maíz, el azúcar, el cáñamo, la yuca y otros cultivos. Excepto por algunas mejoras en el sistema de irrigación, casi toda la agricultura siguió sin cambios. La mano de obra aumentó rápidamente en los años sesenta y la capacidad de absorción de la agricultura estaba alcanzando sus límites, al faltar ajustes fundamentales. De un 80% en los años

²⁹ TNCs.

³⁰ Yuan-li Wu y Chun-hsi Wu, *Economic Development in Southeast Asia. The Chinese Dimension*, Stanford, California, Hoover Institution Press, 1980, p. 15.

³¹ W.M. Corden y H.V. Richter, “Trade and the Balance of Payments”, en Silcock, *op. cit.*, 1967, p. 149.

³² Silcock, *op. cit.*, 1970, p. 207.

sesenta, la mano de obra concentrada en la agricultura se redujo a menos del 70% a principios de los ochenta.

Los déficit crónicos en el comercio se vieron compensados por los superávits en los servicios (las compras de los militares estadounidenses, el turismo, las remesas de trabajadores en el extranjero) y en el ingreso de capitales. Desde comienzos de los setenta los funcionarios tailandeses trataron de impulsar las exportaciones mediante varios recursos. Si bien estos esfuerzos fueron parcialmente exitosos, se vieron obstaculizados por la fortaleza del sobrevaluado baht. Dichos funcionarios tampoco lograron coordinar políticas para eliminar decisivamente los incentivos a la sustitución de importaciones. Las mayores exportaciones de artículos manufacturados, por ejemplo de textiles, respondían más bien a la existencia de superávit en la producción local.³³

Siamwalla sugiere que la economía abierta de Tailandia, durante un periodo de inflación global baja, superávit en la balanza de pagos sostenidos por la derrama de dólares de los militares estadounidenses en la región y trabas fiscales para reducir las posibles consecuencias inflacionarias de esos superávits, ayudó a mantener la estabilidad económica hasta 1973.³⁴ Este investigador señala que la economía tailandesa

muestra una estabilidad notable, una estabilidad que se debe tanto al mecanismo económico básico que subyace a la economía, como al patrón de comportamiento de las autoridades tailandesas. Por favor, obsérvese el uso del término "patrón de comportamiento" en vez del más deliberado "política". Usar este último término resultaría demasiado lisonjero.³⁵

Tailandia en los años ochenta

De 1960 a 1985, la manufactura aumentó a un ritmo superior al 10% anual. Sin embargo, no logró generar un adecuado intercambio con el extranjero. La participación de los artículos manufacturados en el total de exportaciones pasó de menos del 10% en los años sesenta a cerca del 35% a principios de los ochenta.

³³ TDRI, T-J Economic Conflicts, p. 80.

³⁴ Siamwalla, *op. cit.*, pp. 27-30.

³⁵ *Ibid.*, p. 30.

El agotamiento de las oportunidades para sustituir con facilidad las importaciones en los años setenta y la necesidad de seguir adquiriendo en el exterior bienes de capital y materias primas dieron como resultado el aumento de la deuda externa. Los escasos ingresos del erario y el creciente gasto público, particularmente en las empresas estatales, provocaron mayores déficit presupuestarios. Mientras tanto, el rápido aumento del empleo que experimentó la industria en los setenta comenzó a reducirse a principios del decenio siguiente.

Para entonces, Tailandia padecía un cúmulo de malestares económicos como precios altos de los energéticos, precios bajos de las mercancías de exportación y recesión y creciente proteccionismo a nivel mundial que limitaban la demanda de sus exportaciones de productos manufacturados. También padecía persistentes déficit del sector público y una rápida acumulación de deuda extranjera, cuyo pago requirió en promedio más del 27% a mediados de los ochenta.³⁶ Chatri Sophonpanich, presidente del Banco de Bangkok, el mayor banco comercial privado del sudeste asiático, consideraba que las condiciones en Tailandia eran las peores en más de 20 años. El importante Instituto de Investigación sobre el Desarrollo de Tailandia pronosticó tasas de crecimiento real del producto nacional bruto no superiores al 3% durante 1987.

Tailandia enfrentaba la necesidad de profundizar su estructura industrial y comenzar a integrar los elementos de una estrategia orientada al exterior. Las industrias exportadoras eran poco más que "islas autónomas que necesitan conectarse con la parte continental" de la economía tailandesa.³⁷ Funcionarios e investigadores tailandeses así como funcionarios de organismos de desarrollo multilateral coincidieron en que era necesario reestructurar los aranceles, mejorar el acceso al financiamiento para los exportadores menores y hacer más eficiente el cobro de los impuestos. Muchos observadores estaban conscientes de la apremiante necesidad de aumentar la eficiencia de la recaudación fiscal, desarrollar la infraestructura, invertir en el desarrollo rural y otros

³⁶ William H. Overholt, "Thailand: A Moving Equilibrium", en Ansil Ramsay y Wiwat Mungkandi (eds.), *Thailand-U.S. Relations: Changing Political, Strategic and Economic Factors*, Berkeley, Institute of East Asian Studies, University of California, 1988, p. 179.

³⁷ Entrevista a un funcionario de la Junta de Inversiones (número 74).

cambios. Sin embargo, debido a sus bajos niveles de recaudación, el sector público se encontraba bloqueado por la falta de recursos. Para contribuir al logro de estas metas, Tailandia recibió préstamos del Banco Mundial para efectuar ajustes estructurales.

El sexto plan (1986-1991) exigía un papel más importante para el sector privado en el desarrollo industrial de Tailandia. Esto reflejaba, por un lado, el consenso cada vez más generalizado en Tailandia sobre las limitaciones de la capacidad administrativa del Estado y, por otro, la camisa de fuerza que restringía al sector público como resultado de su incapacidad para cobrar los impuestos correspondientes. Como lo planteó el Banco Mundial, Tailandia padecía una

renuencia política a elevar la economía pública al nivel requerido para financiar el nivel necesitado de inversión pública.³⁸

Sin embargo, también el sector privado se encontraba restringido. Como señaló un periódico:

El gobierno considera la adhesión al conservacionismo económico como un medio necesario para lograr la meta del 5% de crecimiento económico establecida en el plan [...] Sin embargo, parece dudoso en esta coyuntura que el sector privado, que se vio azotado por dos severas crisis petroleras y la consiguiente recesión económica que duró más que ninguna otra, pueda desempeñar plenamente el papel dirigente en los siguientes cinco años.³⁹

Promoción de las exportaciones

En Bangkok se ha hablado mucho durante los últimos 15 años acerca de la promoción de las exportaciones, pero con la importante excepción de las devaluaciones de la moneda ocurridas en 1981 y, particularmente, en 1984,⁴⁰ son pocos los cambios aso-

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *BBMR*, noviembre de 1986.

⁴⁰ La devaluación de 1984 tuvo particular importancia. Aun en ese caso, no obstante, algunos tailandeses consideran que las autoridades superaron su tradicional desagrado por la devaluación sólo cuando fue absolutamente nece-

ciados con una política orientada a la exportación que se hayan puesto en práctica. Las reformas arancelarias instituidas en 1982 tuvieron una importancia limitada. La adopción de una estrategia orientada a la exportación ha ocurrido de una manera muy parecida a como, según explica un connotado economista tailandés, antes se adoptó la de sustitución de importaciones:

Como el burgués en la pieza de Molière que un día descubre de pronto que toda su vida ha estado hablando en prosa, así también el BOI descubrió en 1970 que toda su vida había estado promoviendo la sustitución de las importaciones.⁴¹

Anticipándose a la siguiente ola de capital japonés, a mediados de los años ochenta algunos tecnócratas tailandeses, en una coyuntura crítica, comenzaron a percibir la factibilidad de que su país pusiera en marcha una estrategia de desarrollo que dependería de la atracción a su territorio de empresas transnacionales. El factor tiempo era importante por dos motivos. En primer lugar, en esa época el acceso de los países en vías de desarrollo al capital externo era cada vez más limitado. A partir de 1984 el mundo en desarrollo comenzó a experimentar fugas de capital neto, el cual iba a dar a los países industrializados. Mientras que en épocas anteriores los préstamos de los mercados de ultramar habían ayudado a cubrir los bajos niveles de inversión de los países industrializados en los en vías de desarrollo, los elevados niveles de deuda registrados al comienzo de los ochenta provocaron la reducción del acceso a los préstamos de bancos extranjeros.

El segundo motivo fue la tendencia a presionar por el establecimiento de una estrategia de desarrollo más estatista. Esto era inspirado por los exitosos ejemplos de otros países de Asia del este (las crisis por endeudamiento de Corea del Sur y, en particular, de Filipinas ocurrieron posteriormente). Dicha tendencia también tenía su origen en la anterior disponibilidad de préstamos extranjeros. Durante este periodo Tailandia trazó sus planes para establecer infraestructura e industrias petroquímicas

saría una maniobra defensiva y sin contar con una estrategia definida para reorientar la economía. (Entrevista a un ejecutivo del Banco de Bangkok.)

⁴¹ Ammar Siamwalla, "Stability, Growth and Distribution in the Thai Economy", en la revista del Banco de Tailandia, *Finance, Trade and Economic Development in Thailand*, Bangkok, Sompong Press, p. 38.

cas parcialmente estatales en el litoral este.⁴² Muchos analistas creyeron estar presenciando el inicio de una desviación fundamental en la estrategia de desarrollo de Tailandia.⁴³ Al mismo tiempo, sin embargo, varios funcionarios del gobierno, particularmente del Banco de Tailandia, y algunos economistas del sector privado que fungían como consejeros para el primer ministro o pertenecían al recién establecido Instituto de Investigación sobre el Desarrollo de Tailandia, se mostraban preocupados por el endeudamiento galopante del país. Así, lograron imponer un límite a los préstamos del extranjero. El Banco Mundial proporcionaba a Tailandia préstamos de ajuste estructural para ayudarla a superar las distorsiones económicas que se habían acumulado a lo largo de la década anterior. El estancamiento de los ingresos por exportaciones, en gran medida resultado de la recesión global y la reducción de los precios de las mercancías, estaba debilitando la capacidad de Tailandia para hacer frente a la carga de la deuda. Fue en este contexto que el gobierno impuso un límite a los préstamos del extranjero para el sector público.

RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y EL COMERCIO EN TAILANDIA

En conjunto, el papel del Estado tailandés en la economía ha sido limitado. Los funcionarios de la burocracia económica no han apoyado con entusiasmo las metas económicas ni han promovido una mayor cooperación entre los sectores público y privado. Las bases del crecimiento económico sostenido se establecieron sólo después de que los principales dirigentes impusieron una política de desarrollo orientada al sector privado. La discriminación contra la clase empresarial china en la Tailandia de antes y después de la guerra se había convertido en un obstáculo para esta estrategia. Fue sólo bajo el gobierno de Sarit que Tailandia se alejó decisivamente de la política de desarrollo estatista.

Un paso crucial para fomentar la convivencia entre las élites tailandesa y china fue la práctica, adoptada en el periodo de pos-

⁴² En este contexto surgieron los proyectos del Eastern Seaboard y los conflictos entre los "ingenieros" y los "economistas neoclásicos".

⁴³ Montri, 1984.

guerra, de colocar en las juntas directivas de empresas chinas a importantes políticos tailandeses y a miembros de la élite burocrática.⁴⁴ Esta medida proporcionaba a los dirigentes tailandeses ingresos suficientes para sostener a sus seguidores políticos, lo que reducía los incentivos para crear empresas estatales que tuvieran esta función. Para los chinos, el hecho de tener miembros de la élite tailandesa colaborando en las juntas de sus empresas ofrecía garantías contra cualquier acción estatal arbitraria que pudiera afectar sus intereses. También ofrecía contratos internos e información privilegiada. Aunque este acuerdo no era satisfactorio a largo plazo (una empresa podía resultar dañada, como de hecho ocurrió, por asociarse con miembros de una facción política perdedora), tuvo una importancia crucial para establecer las nuevas bases del crecimiento económico en Tailandia.

Durante el gobierno de Sarit a fines de los años cincuenta y al principio de los sesenta, las relaciones entre tailandeses y chinos mejoraron significativamente. Como respuesta a los incentivos ofrecidos en las actas promocionales de 1960 y 1962, los chinos locales incrementaron su participación en la manufactura, a menudo fundando empresas conjuntas con los japoneses. Sarit buscó estrechar las relaciones con la Cámara China de Comercio⁴⁵ y al permitir que su nombre figurase en las juntas directivas de empresas chinas logró amasar una fantástica fortuna. Esto ayudó a afianzar su poder y la estabilidad política de Tailandia.

El exitoso arreglo de chinos y tailandeses ha tenido una importancia fundamental para el crecimiento económico de Tailandia. La energía empresarial china ha sido crucial para introducir al campesinado tailandés a la economía de mercado, establecer y apoyar industrias manufactureras, atraer capital extranjero y encontrar mercados para las exportaciones.

La reducción de las tensiones de la comunidad ha hecho posible depender de la empresa privada, sin lo cual la economía tailandesa no habría progresado, dadas las considerables limitaciones en cuanto a capacidades administrativas de los funcionarios. La coexistencia étnica, así como la victoria comunista en China en 1949, detuvieron las fugas de capital de Tailandia y permitieron

⁴⁴ Skinner (1957), *op. cit.*; Riggs, *op. cit.*; Jacobs, *op. cit.*, p. 122.

⁴⁵ Thanamai, *op. cit.*, p. 46.

que las ganancias de la comercialización interna de artículos se destinaran a la inversión local.⁴⁶ Ayal sugiere que la liberación de la energía china al establecerse límites a los privilegios patrimoniales de la burocracia puede haber sido más importante para la introducción de altas tasas de crecimiento económico a fines de los años cincuenta que la promoción de las inversiones, la estabilidad política o la planeación nacional "rudimentaria".⁴⁷ Muscat señala además la importancia de reducir el sentimiento de vulnerabilidad existente entre los empresarios chinos para alentarlos a que cambiaran sus inversiones sumamente líquidas, principalmente en servicios, a otras de más largo plazo que estimularan el desarrollo industrial de Tailandia.⁴⁸

Influencia del comercio en la elaboración de políticas del Estado

Por mucho tiempo, los científicos sociales se referían a Tailandia como "una entidad política burocrática"⁴⁹ en la que los grupos ajenos al Estado sólo estaban mínimamente organizados para hacer valer sus intereses en las arenas donde se establecían las políticas. En la medida en que intereses externos fueron moldeando las políticas del Estado, la articulación de intereses fue particularista y por lo general en el contexto de los nexos con la clientela. El aislamiento del Estado de las presiones externas fue sostenido por la división étnica que mantenía a los empleados estatales de alto nivel separados de importantes intereses económicos privados.

En los años setenta, sin embargo, el rápido crecimiento económico, la urbanización, la asimilación de los chinos en la nueva sociedad urbanizada y la ampliación de la participación política debilitaron la entidad política tradicional. Desde entonces, la influencia del comercio se ha incrementado de manera impresionante.⁵⁰ Ahora los intereses comerciales se expresan directa-

⁴⁶ Muscat, *op. cit.*, p. 276.

⁴⁷ Eliezer B. Ayal, "Private Enterprise and Economic Progress in Thailand", en *Journal of Asian Studies*, vol. 26, núm. 1, noviembre de 1966.

⁴⁸ Muscat, *op. cit.*, pp. 235-242.

⁴⁹ Fred Riggs, *Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity*, Honolulu, University of Hawaii Press, 1965.

⁵⁰ Véase, por ejemplo, Ansil Ramsay; Anek Laothamatas, disertación no

mente por una mayor representación en el Parlamento, e indirectamente por medio del fortalecimiento de asociaciones de interés comercial patrocinadas oficialmente.⁵¹

El gobierno de Chatichai Choonhavan, en funciones desde 1988, ha realizado mayores esfuerzos para defender los intereses empresariales. El mismo primer ministro, si bien se trata de un general retirado que perteneció al cuerpo diplomático en el extranjero, es más conocido como un político que ha demostrado gran interés por los negocios. Tanto en relaciones exteriores como en asuntos nacionales ha defendido políticas que apoyaban la meta de la rápida expansión económica. En el proceso, el gobierno de Chatichai ha debilitado la influencia de los burócratas civiles y los tecnócratas económicos independientes. Uno de los resultados de estas políticas ha sido revertir las ganancias institucionales que logró durante los años ochenta el Comité Consultivo de los Sectores Público y Privado (JPPSCC, por sus siglas en inglés).

Las leyes tailandesas prohíben las asociaciones empresariales para financiar partidos políticos o a candidatos a puestos públicos.⁵² Si bien el sector privado tailandés abundaba en organizaciones durante los años cincuenta, muchas de ellas eran asociaciones de base lingüística china que cumplían funciones sociales al igual que económicas. La participación en el gobierno de hombres de negocios destacados aumentó tanto en la rama ejecutiva como en la legislativa en los años setenta. Sin embargo, importantes tecnócratas miembros del gobierno estaban interesados en institucionalizar las relaciones entre éste y las em-

publicada para obtener el doctorado, Department of Political Science, Columbia University; Montri Chenvidyakarn, "Trade Associations and Public Policy-Making in Thailand: A Study of the Attitudes of Bureaucrats and Association Leaders", en *The Journal of Development Administration*, vol. 19, núm. 4, octubre de 1979; Chenvidyakarn, "Political Control and Economic Influence: A Study of Trade Associations in Thailand", disertación para obtener el doctorado, Department of Political Science, University of Chicago, 1979; Pisarn Suriyamongkol y Stephen A. Douglas, "Government-Business Relations in Thailand", en *Thai Journal of Development Administration*, vol. 21, núm. 3, julio de 1981; James Guyot y Pisarn Suriyamongkol, *Bureaucratic Polity at Bay*, 1983.

⁵¹ Anek Laothamatas, "Business and Politics in Thailand: New Patterns of Influence", en *Asian Survey*, vol. XXVIII, núm. 4, abril de 1988, pp. 451-470.

⁵² *Ibid.*

presas como un medio para allegarse la experiencia del sector privado así como para socializarlo.⁵³

El gobierno creó el JPPSCC en 1981, al combinar la Asociación de Industrias Tailandesas, la Cámara de Comercio de Tailandia y la Asociación de Banqueros Tailandeses con el primer ministro y destacados funcionarios de la rama económica. Posteriormente organismos empresariales de muchas provincias formaron asociaciones similares. Aunque la mayoría de las figuras involucradas en las actividades del JPPSCC aprueban las medidas tomadas por este comité, las contribuciones del mismo han sido tanto simbólicas como reales.⁵⁴

El JPPSCC se mantuvo activo en tanto Prem Tinsulanonda fue primer ministro. Prem, un general que nunca había hecho campaña para ocupar un puesto público ni se había adherido a ningún partido político, y Snoh Unakul, el secretario general de la Junta de Desarrollo Social y Educación Nacional, el organismo de planeación, brindaron su apoyo a las actividades del JPPSCC. Éstas, sin embargo, comenzaron a debilitarse cuando Chatichai sucedió a Prem como primer ministro. No obstante, debido al interés de Chatichai por la expansión empresarial y al predominio de los intereses empresariales en el partido político Chart Thai de Chatichai, los más importantes hombres de negocios no se han mostrado realmente preocupados por la desaparición del JPPSCC.⁵⁵

REGULACIÓN DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA

Sería razonable imaginarse que Tailandia se ha beneficiado con la inversión extranjera directa porque el gobierno ha garantizado que estará de acuerdo con la estrategia de desarrollo del país. De hecho, es cierto que la inversión extranjera llega a Tailandia

⁵³ Esto quiere decir que les interesaba alejar a los capitalistas prominentes del contrabando, la prostitución, la explotación forestal ilegal y otras actividades ilícitas. Entrevista con el anterior secretario general de la Junta de Desarrollo Social y Educación Nacional, Snoh Unakul, en Bangkok, 1987.

⁵⁴ Laothamatas, *op. cit.*, proporciona una evaluación un poco más positiva.

⁵⁵ Entrevista a un funcionario de la Corporación Financiera Industrial de Tailandia, en Bangkok, 1990.

atraída en parte por las estables políticas macroeconómicas del gobierno y por el tratamiento liberal que reciben esos capitales. Si bien estos factores han sido sumamente importantes, Tailandia no ha contado realmente con una estrategia de desarrollo específica o constante y mucho menos con un enfoque selectivo con respecto a la inversión foránea.

Tailandia ha seguido políticas liberales con respecto a la inversión extranjera que contrastan, por ejemplo, con los estrictos lineamientos con que Corea del Sur regula su entrada.⁵⁶ En Tailandia no hay una revisión detallada de esta inversión. La Junta de Inversiones únicamente investiga a los inversionistas que solicitan privilegios promocionales.⁵⁷ El gobierno tailandés no revisa sistemáticamente los contratos tecnológicos con empresas extranjeras, ninguna oficina estatal ayuda a identificar las tecnologías requeridas, a seleccionar a los proveedores apropiados o a apoyar la posición del gobierno y de las empresas para negociar con los proveedores de aquéllas.⁵⁸

Las leyes tailandesas sólo hacen limitadas distinciones entre la inversión local y la extranjera. Las principales restricciones sobre inversiones dirigidas específicamente a los extranjeros son las que se encuentran en las Actas de Promoción y la Ley sobre Negocios Extranjeros de 1972. Preocupado por la presencia excesiva de los japoneses, el gobierno tailandés prohibió la participación extranjera en ciertas áreas en 1972.⁵⁹ Las actas permitieron a la Junta de Inversiones imponer condiciones a la cantidad de capital foráneo y a la nacionalidad de los propietarios del capital contable en las empresas promovidas. La política de la Junta

⁵⁶ Las políticas de inversión extranjera en Corea se liberalizaron en los años ochenta.

⁵⁷ De hecho, se trata de la mayoría de las inversiones extranjeras, particularmente en la manufactura. Sin embargo, con frecuencia resulta difícil identificar una serie bien definida de criterios que se apliquen para tomar decisiones para otorgar los privilegios promocionales. Resulta interesante que los funcionarios japoneses sean de los pocos defensores de la Junta. Como me comentó un funcionario del MITI, la política de la Junta es lo que más se acerca a la política industrial en Tailandia.

⁵⁸ Vallentine, Laurie y Davies Pty. Ltd. (VLD), estudio sobre la Junta de Inversiones; véase también Encarnation, *op. cit.*

⁵⁹ La Ley sobre Negocios Extranjeros reservó para los tailandeses ciertas ocupaciones, como las domésticas y las artesanales, y algunas profesiones como la arquitectura, la contabilidad y los servicios legales.

exige una mayoría de propietarios nacionales en las empresas que producen para el mercado local en agroempresas, minería y servicios. También se han estipulado controles sobre la contratación de extranjeros y la adquisición de tierras. No obstante, en general los extranjeros han contado con la libertad de hacer negocios en Tailandia en iguales condiciones que las empresas privadas nacionales. Las regulaciones en general no han dado como resultado el control estatal de la naturaleza de los acuerdos de empresas conjuntas, de los contratos de tecnología y de las remisiones de regalías. Los funcionarios tailandeses realmente no han garantizado que Tailandia se beneficie con la inversión extranjera directa desempeñando estrictamente la función de porteros, es decir, controlando la entrada de capital, administradores y tecnología extranjeros.

Estructura regulatoria

El Acta de Promoción Industrial entró en vigor en 1954, siendo el Ministerio de la Industria el encargado de aplicarla. Aunque ofrecía varios incentivos a las inversiones, resultó en gran medida ineficaz y sólo dio como resultado siete tipos de inversión aprobados. El establecimiento de la Junta de Inversiones y la nueva legislación que promovía las inversiones en 1960 y 1962 significó el comienzo real de la promoción de la industria en Tailandia. Sarit estableció la Junta de Inversiones en 1961 como parte de la reorientación de la economía tailandesa a fines de los años cincuenta y principios de los sesenta. Tras 20 años en los que las empresas estatales dominaron la estructura industrial de Tailandia, el régimen de Sarit inició un cambio decisivo en favor de la inversión privada demostrándole su confianza. La Junta de Inversiones, al brindar un conjunto de privilegios promocionales, habría de acelerar la expansión industrial orientada al sector privado.

La Junta de Inversiones⁶⁰ tiene el poder de conceder privilegios promocionales a los proyectos de inversión. Entre otros,

⁶⁰ La Junta de Inversiones formula las políticas de inversión y proporciona lineamientos generales, mientras que el Departamento de la Junta de Inversiones pone en práctica dichas políticas.

se encuentran las exoneraciones temporales de impuestos, las reducciones de aranceles para la importación y diversas reducciones de aranceles e impuestos. También otorga garantías contra la nacionalización, la competencia estatal y el control de precios, y puede autorizar el envío de capital y ganancias, la propiedad de la tierra y la contratación de técnicos extranjeros. La Junta puede ofrecer protección mediante la imposición de controles o sobrecargos por concepto de importaciones.

El Acta de Empleo para Extranjeros exige que los ciudadanos de otros países que trabajen en Tailandia cuenten con permisos para ello. Con frecuencia, los inversionistas japoneses se han visto particularmente frustrados por no poder obtener tales permisos. Los funcionarios del gobierno tienen que presionar a las empresas japonesas para que aumenten el entrenamiento de tailandeses para que puedan ocupar puestos elevados, cosa que aquéllas han estado menos dispuestas a hacer que sus homólogos en Estados Unidos y Europa. Sin embargo, los japoneses se quejan de que la escasez de trabajadores calificados en Tailandia que presten ese entrenamiento los obliga a emplear a japoneses. A pesar de todo, es frecuente que encuentren los medios para eludir tales controles.⁶¹

La Junta de Inversiones: *laissez-faire* por accidente?

Desde los tiempos del Primer Plan de Desarrollo, en 1961, el país se ha mostrado liberal en su trato a la inversión extranjera directa. En general, los extranjeros han gozado de las mismas condiciones para hacer libremente negocios en Tailandia que las empresas privadas nacionales. Sin embargo, los extranjeros se quejan con frecuencia de obstáculos informales, en particular la ineficiencia burocrática.

La Junta de Inversiones promueve una parte importante de la actividad industrial en Tailandia, aproximadamente un 30% de todas las empresas industriales que emplean más de diez tra-

⁶¹ Cuando una empresa dedicada a brindar servicios no obtuvo el permiso para laborar, estableció una empresa ficticia con el único propósito de obtener permisos adicionales. La empresa estaba siendo obligada a manejar un volumen de trabajo mucho más grande del que le correspondía, sin contar con personal japonés adicional. (Entrevista en Bangkok.)

bajadores, de acuerdo con una fuente. Este porcentaje incluye a casi todas las fabricantes de maquinaria.⁶² Sin embargo, tal parece que más de la mitad de toda la inversión extranjera en Tailandia no ha solicitado a la Junta privilegios de inversión; de ahí que no haya pasado supervisión de ningún tipo.⁶³

Muchos académicos tailandeses han criticado el trato liberal que el Estado brinda al capital extranjero, pues argumentan que el control inadecuado provoca un sistema de inversión que agrava las dificultades de la balanza de pagos y sólo produce limitados beneficios en cuanto a generación de empleos o transferencia de tecnología. Los incentivos promocionales, señalan, sacrificaron los ingresos del erario para apoyar industrias irremediablemente ineficientes, como la industria automotriz.⁶⁴

La inversión de la manufactura extranjera en los años sesenta y setenta produjo escasas conexiones con otras industrias nacionales. El Banco Mundial señaló en 1985 que la débil exportación de manufacturas tailandesas era el resultado de elevados aranceles, la falta de financiamiento a la exportación, la tendencia antiexportadora de la estructura proteccionista y los ineficientes servicios de apoyo.⁶⁵ En 1986 la *Far Eastern Economic Review* señaló que para los países de la ASEAN la inversión japonesa había representado un pasivo. Debido a su intención de sustituir las importaciones, la inversión japonesa no había creado conexiones con lo ya existente. Como resultado, los países de la ASEAN no estaban preparados para explotar la apreciación del yen para incrementar sus exportaciones a Japón. La falta de industrias de apoyo en los países miembros de la ASEAN impediría que atrajeran capital japonés libre, concluía la publicación.

Tras registrar un crecimiento promedio del 31.5% de 1970 a 1980, medido en dólares estadounidenses, la tasa de aumento de las exportaciones de artículos manufacturados descendió a 8.5% de 1980 a 1984.⁶⁶ Las reformas arancelarias establecidas en 1982 fueron limitadas y, de acuerdo con el Banco Mundial,

⁶² Estudio de VLD, *op. cit.*, p. 19.

⁶³ *Ibid.*, p. 49.

⁶⁴ Chaliaw Ngarmwong, "Economic Evaluation of Promoted Industries", tesis de maestría, Economics Department, Thammasat University, agosto de 1971.

⁶⁵ Banco Mundial, *Thailand's Manufactured Exports: Key Issues and Policy Options*, diciembre de 1985.

⁶⁶ Banco Mundial, *op. cit.*

a mediados de los ochenta Tailandia no había alcanzado las metas trazadas en el quinto plan y estaba perdiendo el “ímpetu del progreso”.⁶⁷

Varios estudios de las políticas de la Junta de Inversiones demostraron que las empresas que recibían apoyo contribuían poco a la creación de empleos, importaban más materia prima y bienes de capital que lo que exportaban como productos finales y no eran capaces de competir en los mercados internacionales.⁶⁸ Este desempeño tan poco alentador se relaciona con la incapacidad de la Junta de concertar sus tareas con las de otros organismos gubernamentales, la falta de coordinación entre las mismas divisiones de la Junta, la carencia de una estrategia coherente de desarrollo para guiar las políticas de la Junta y la falta de datos suficientes para apoyarlas. Como ocurre en otras áreas donde el gobierno debe trazar políticas, la falta de información obstaculiza severamente la labor de los funcionarios. Con frecuencia, la información en las empresas apoyadas por la Junta es inadecuada y es muy poca la que se posee sobre las actividades que no apoya la Junta.

Un estudio de las actividades de la Junta argumentaba que no había nexo evidente entre las decisiones de otorgar incentivos a las inversiones y las metas de desarrollo. Las que lo recibían no lograban aumentar las exportaciones o estimular a la industria para establecerse fuera de la congestionada área de Bangkok. El estudio encontró que los incentivos de la Junta rara vez tenían un propósito específico y que, al enfrentarse a una diversidad de elementos que debían considerarse en el proceso de tomar decisiones sin contar con una estrategia definida para guiarlas, la Junta confiaba en una larga e imprecisa “lista de compras”.⁶⁹ Los investigadores de la Junta han tenido un desempeño inadecuado, pues se han basado principalmente en investigaciones de gobiernos extranjeros y organismos multilaterales.⁷⁰

Tomando en cuenta las limitaciones de la Junta de Inversiones, sería más sensato abandonar por completo los incentivos o

⁶⁷ *Ibid.*, junio de 1986.

⁶⁸ CSN y Asociados, “Investment Promotion in Export Industries and Agro-industries and Decentralization”, julio de 1986.

⁶⁹ VLS sobre la Junta de Inversiones, 1980, pp. 19-43.

⁷⁰ *Business in Thailand*, abril de 1985.

mostrarse mucho más prudentes a la hora de otorgarlos.⁷¹ Mehdi Krongkaew, un destacado economista tailandés, sugiere que la promoción de las inversiones en Tailandia no es “relevante ni útil” y propone que la Junta se reorganice, reestructure o se elimine por fases.⁷²

El requerimiento de los incentivos a la inversión en Tailandia surge, en parte, de la necesidad de equilibrar las actuales políticas desalentadoras. Se requieren para compensar dichas políticas. Esto ayuda a explicar la opinión generalizada de que el crecimiento económico tailandés es resultado del “*laissez-faire* por accidente”.⁷³

En respuesta a las críticas, en fecha reciente la Junta amplió de ocho a diez años el periodo máximo para la exención de impuestos, puso en marcha un servicio para poner en contacto a inversionistas locales con empresas extranjeras interesadas en establecerse en Tailandia, estableció un centro de servicios en el que las empresas pueden obtener el sinnúmero de licencias y permisos que exigen las diversas instituciones de gobierno y adoptó un papel más activo enviando comisiones al extranjero para promover las inversiones en Tailandia.⁷⁴ La Junta estableció un subcomité con autoridad para aprobar proyectos menores de inversión.⁷⁵ Asimismo, redujo las cuotas de exportación para las empresas extranjeras a las que apoya.⁷⁶ También ha tratado de promover el desarrollo de pequeñas empresas, en vista de la generalizada queja entre los inversionistas extranjeros de diversos sectores industriales de que no hay suficientes empresas que produzcan las refacciones y componentes que necesitan.⁷⁷

⁷¹ La oficina de promoción de las inversiones de Singapur emplea relativamente poco personal bien pagado que es capaz de tomar decisiones con gran rapidez. Donde es necesario hay lineamientos claros que indican los tipos de inversiones que son deseables y la forma en que contribuirán al desarrollo de subsectores específicos de la industria. La Junta de Tailandia dispone de gran flexibilidad y casi nada de automaticidad.

⁷² Mehdi Krongkaew, “Recent Economic Management and Structural Adjustments in Thailand”, Foundation for Advanced Information and Research, Fukuoka, 28-29 de agosto de 1989.

⁷³ Entrevista a funcionario de Saha Unión (núm. 1).

⁷⁴ Publicidad de la Junta de Inversiones en el *Bangkok Post*, 1987.

⁷⁵ *ASEAN Investor*, enero de 1983; entrevistas con funcionarios de la Junta de Inversiones (núms. 74 y 77).

⁷⁶ *Economist Intelligence Unit*, octubre de 1986.

⁷⁷ *Southeast Asia Business*, Center for South and Southeast Asian Studies,

Conforme se recuperaba la inversión a fines de los ochenta, los recursos de la Junta se agotaban a ritmo acelerado. Obligada a concentrar su atención en revisar las solicitudes de privilegios promocionales, la Junta no lograba ningún progreso en la concreción de una política de inversiones. La oleada de nuevas inversiones forzó al máximo la limitada infraestructura de Tailandia y elevó los costos de la tierra y el trabajo, particularmente de los empleados administrativos y los técnicos, ambos muy escasos. En 1988 la Junta aprobó inversiones conjuntas por un total de 7 600 millones de dólares de capital. Éstas prometían mayor competencia en varios sectores industriales. Como resultado, también aumentaron las exigencias de mayor selectividad al otorgar privilegios a la inversión.

A principios de 1989 la Junta de Desarrollo Social y Educación Nacional propuso que el Consejo de Ministros de Economía endosara una resolución en la que se ordenaba a la Junta ser más selectiva para otorgar privilegios a la inversión.⁷⁸ Algunos funcionarios consideraban que era necesario disminuir las aprobaciones, con objeto de dar a la infraestructura la oportunidad de recuperarse hasta alcanzar el nivel de la demanda. De hecho, la Junta se ha mostrado más selectiva en fechas recientes,⁷⁹ lo que no le evitó ser censurada por el primer ministro Chatchai, quien la acusó de estar amenazando con transformar a Tailandia en un

cementerio de industrias obsoletas e indeseables [...] Deberíamos preguntarnos si no sería mejor que desapareciera por completo la Junta de Inversiones si no se hicieran mayores cambios.⁸⁰

La habilidad de Tailandia para beneficiarse de los flujos masivos de inversión extranjera directa desmiente la suposición de que ésta tiene efectos de progreso sólo cuando el gobierno actúa para regularla con cuidado.⁸¹ La experiencia de Tailandia mues-

University of Michigan, Ann Arbor, núm. 20, primavera de 1989, p. 33.

⁷⁸ Véase *Business Review*, diciembre de 1972.

⁷⁹ Departamento de Estado de los Estados Unidos, febrero de 1989.

⁸⁰ Michael J. Dunne, "Thailand: Towards Economic and Political Maturity", en *Southeast Asia Business*, Center for South and Southeast Asian Studies, The University of Michigan, núm. 18, otoño de 1988.

⁸¹ Esta suposición se encuentra en gran parte de la bibliografía sobre cor-

tra que dicho éxito depende, por lo menos, tanto de tales factores como de la estructura de incentivos integrada a las políticas macroeconómicas generales y el papel de la economía en la división internacional del trabajo.

Apoyo a las pequeñas empresas en Tailandia

A pesar de lo mucho que se habla de la conveniencia de promover el desarrollo de empresas industriales de pequeña escala, con frecuencia las políticas han servido para frustrar su establecimiento y crecimiento. Los funcionarios del gobierno han expresado su interés por apoyarlas como una forma de aumentar el número de empleos, elevar el consumo de más materias primas del país, emplear combinaciones apropiadas de los diversos factores de la producción y estimular el progreso de los productores de las partes y componentes necesarios para aumentar el valor agregado de los productos de exportación. Sin embargo, los incentivos para emplear capital en vez de mano de obra y para importar refacciones, así como las multas impuestas a la subcontratación, han frustrado el logro de tales objetivos.

En años recientes, la inversión extranjera en Tailandia ha estado impulsando el desarrollo de pequeñas empresas industriales. Al recibir inversiones extranjeras directas de países en vías de desarrollo e industrializados Tailandia disfruta los beneficios de la complementariedad de la inversión. La que proviene de las naciones menos adelantadas tiende a ser relativamente intensiva en la contratación de mano de obra y orientada a la exportación (en fechas más recientes, esto se aplica a casi todas las inversio-

poraciones transnacionales en el tercer mundo, y particularmente en la que aborda el tema de la dependencia. Para análisis recientes del papel del gobierno en la regulación de los flujos de inversión en la República de Corea, véase Koo Bon-Ho y Bar Taeho, "Recent Trends, Government Policies and the Economic Impact of Direct Foreign Investment in Korea", documento presentado en la convención de la Fundación para la Investigación y la Información Avanzadas en el Banco de Japón para Exportaciones e Importaciones, Tokio, 20-22 de abril de 1988; Russell Mardon, "The State, Industrial Development, and the Effective Control of Foreign Capital: The Case of South Korea", documento presentado en la Reunión Anual 1989 de la Asociación Estadounidense de Ciencias Políticas, Atlanta, 31 de agosto-3 de septiembre de 1989.

nes), además de ser intensiva en el uso de materias primas nacionales. Las empresas de países en vía de desarrollo pueden proporcionar tecnología más apropiada y, por tanto, servir de intermediarias en el proceso de transferencia.⁸² Incluso las inversiones de Japón sirven para estimular el desarrollo de pequeñas empresas. De las aprobadas entre 1986 y 1989, casi tres quintas partes eran pequeñas (inferiores a cuatro millones de dólares), menos de un décimo por valor de inversión, y un tercio eran de escala media (menos de 20 millones), más de un cuarto por valor.⁸³ Muchas pequeñas empresas japonesas, principalmente proveedoras de componentes, planeaban establecerse en Tailandia en los siguientes tres años.⁸⁴ También las grandes empresas de ensamblaje estimulan el desarrollo de las pequeñas empresas. Sharp, por ejemplo, realiza transacciones con docenas de empresas tailandesas y extranjeras que producen refacciones y componentes en Tailandia.

Los pequeños prestatarios con garantías colaterales inadecuadas (por lo general esto significa que no poseen tierras) encuentran dificultades para obtener préstamos en Tailandia. Tampoco logran obtener privilegios promocionales de la Junta de Inversiones. El impuesto comercial, que desalienta la subcontratación al imponer un gravamen sobre ingresos mercantiles por ingreso bruto cuando se efectúan transacciones comerciales entre empresas, debilitó aún más a las pequeñas empresas. Los préstamos otorgados por el Banco de Bangkok a estas empresas, por ejemplo, apenas representaron entre 2 y 3 por ciento de los préstamos que concedió a la industria.⁸⁵ Un observador señaló que las bajas tasas de interés hicieron que las decisiones de inversión se inclinaran en favor de usar el capital, y que tal preferencia se reforzó con los incentivos fiscales a la inversión (como los ofrecidos por la Junta de Inversiones).

A pesar de todas las motivaciones para estimular el desarrollo de la pequeña industria (la necesidad de manufactura local de componentes de la producción y la mayor utilización de mano

⁸² ESCAP/UNCTC, *Transnational Corporations from Developing Asian Countries*, Naciones Unidas, 1988, pp. 577-579.

⁸³ División Internacional, Junta de Inversiones.

⁸⁴ *The Economist*, 2 de junio de 1990.

⁸⁵ Vongvipanond, *op. cit.*

de obra en las pequeñas industrias, el uso de productos nacionales y la propensión a establecerse fuera del área de Bangkok), el Estado no ha logrado crear herramientas efectivas para estimular su desarrollo. Un estudio de las pequeñas empresas industriales en Tailandia reveló que la mayoría de ellas sólo contó con sus propios fondos para empezar sus negocios y seguían dependiendo exclusivamente de dichos fondos para financiar todas sus necesidades, aun después de haberse establecido. Por no contar con garantías colaterales, esas empresas tenían acceso limitado a los préstamos bancarios comerciales.⁸⁶ Además, el impuesto comercial establecido por rotación en cada etapa del proceso de fabricación tiende a desalentar la subcontratación y estimular la integración vertical.

La Organización para el Financiamiento de la Pequeña Industria (SIFO, por sus siglas en inglés) se estableció en 1964 como parte del Departamento de Promoción Industrial del Ministerio de Industria (originalmente se llamaba Oficina de Préstamos para el Desarrollo de la Pequeña Industria). Recibe fondos del presupuesto gubernamental que se depositan en el Banco Tailandés Krung, el cual pertenece al Estado y proporciona fondos a razón de tres por uno. La SIFO se encarga de aprobar los préstamos mientras que el banco los efectúa y asume los riesgos del crédito.⁸⁷ Se supone que los préstamos son a mediano plazo y de hasta 40 000 dólares para las empresas cuyo activo no rebasa los 80 000.⁸⁸

Los estudios indican que la mayoría de las pequeñas empresas nunca ha oído de la SIFO o desconoce el procedimiento apropiado para obtener sus préstamos.⁸⁹ Son pocas las que solicitan préstamos a la SIFO. Además de los problemas de información, los pequeños prestatarios encuentran dificultades para obtener crédito de esa entidad debido a la falta de garantías colaterales. Los préstamos que ha otorgado la SIFO no han fun-

⁸⁶ *Ibid.*, p. 102.

⁸⁷ *Financial Institutions in Thailand, op. cit.*, pp. 16-18.

⁸⁸ Vallentine, Laurie y Davies Pty., Ltd., "UNDP/IBRD Technical Assistance Services to the Thai Board of Investment", informe final, vol. II, 1982, p. 69.

⁸⁹ Somsak Tambunlertchai, *Changes in the Industrial Structure and the Role of Small and Medium Industries in Asian Countries: The Case of Thailand*, Institute for Developing Economies, febrero de 1985.

cionado bien, pues un 72% de los prestatarios no ha cubierto regularmente sus pagos y más de una quinta parte tienen que ventilar sus transacciones en los juzgados. Un estudio señalaba que las bajas tasas de interés de la SIFO invitaban a posponer los pagos, con el resultado de que este organismo tendía a adoptar cada vez más los criterios de los bancos comerciales para otorgar préstamos. De este modo, dejaba de actuar como institución financiera pública cuyos préstamos debían otorgarse de acuerdo con criterios sociales.⁹⁰ En cualquier caso, durante casi toda su existencia, la SIFO nunca ha otorgado más de cuatro millones de dólares en préstamos en un solo año. No tiene sucursales y es poco lo que ofrece en cuanto a servicios de extensión.⁹¹

EL PAPEL DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN TAILANDIA

La inversión directa de Japón en Tailandia comenzó a finales de los cincuenta. Al ponerse en práctica una estrategia de industrialización para sustituir las importaciones durante los primeros años sesenta, los japoneses respondieron con notables incrementos de sus inversiones. Japón era la fuente más importante de inversión extranjera en Tailandia entre las industrias apoyadas por la Junta de Inversiones durante los años sesenta (la segunda era Taiwan).⁹² Las empresas japonesas eran especialmente importantes en la fabricación,⁹³ sobre todo de textiles, artículos eléctricos y electrónicos, equipo para transporte y productos químicos. La industria de la construcción y el comercio también atraían considerable capital nipón.⁹⁴

A finales de los sesenta, las empresas tailandesas y extranjera habían agotado casi por completo la etapa de sustitución "fácil" de las importaciones. La necesidad de adquirir en el exterior materias primas y bienes de capital produjo déficit en el

⁹⁰ Vongvipanond, *op. cit.*, pp. 72-79.

⁹¹ Vallentine Laurie y Davies, *op. cit.*, p. 70.

⁹² Suehiro Akira, *Capital Accumulation and Industrial Development in Thailand*, Bangkok, Chulalongkorn University Social Research Institute, 1985, pp. 4-12.

⁹³ *Ibid.*, pp. 4-13.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 4.

comercio que Tailandia realizaba con Japón, pero se financiaron principalmente con las exportaciones tailandesas a Indochina y con la derrama de dólares en Tailandia a causa de la guerra estadounidense contra Vietnam. La inversión japonesa declinó a principios de los setenta, a medida que se reducía la corriente de dólares en la región.⁹⁵ Después se desplomó por completo ante la recesión provocada por la elevación de los precios del petróleo. Los inversionistas japoneses también estaban preocupados por los efectos que tendría en Tailandia la caída de gobiernos no comunistas en Indochina y en particular por la inestabilidad política que existía en Tailandia en esa época. Las inversiones japonesas en ultramar en los años setenta se concentraron cada vez más en asegurar el acceso a las materias primas estratégicas, renglón en el que Tailandia es relativamente pobre.

A diferencia de los casos de Corea del Sur y Taiwan, las inversiones japonesas en Tailandia estaban orientadas por lo general a producir para el mercado interno. Algunas de esas industrias, particularmente al incrementarse los aranceles de importación en los años setenta, eran industrias con utilización relativamente intensiva de capital. Dichas industrias siguieron dependiendo de las importaciones de materias primas, refacciones y bienes de capital. Las inversiones japonesas parecían contribuir a los grandes déficit tailandeses, en tanto que creaban escasos empleos y exportaciones.

De 1970 a 1985 la inversión extranjera en Tailandia osciló entre el 1 y el 6 por ciento de la inversión nacional bruta y promedió sólo el 5% de la inversión privada bruta.⁹⁶ A pesar de todo, desempeñó un papel importante en el desarrollo de varias industrias, entre las que se cuentan muchas de las que ahora contribuyen con un gran porcentaje de los productos que exporta el país. La mitad de todas las empresas apoyadas por la Junta de Inversiones ha tenido alguna participación de capital contable extranjero.⁹⁷ De 1960 a 1973, en la industria textil la inver-

⁹⁵ Kunio Yoshihara, *Japanese Investment in Southeast Asia*, Honolulu, University Press of Hawaii, 1978, pp. 74-75.

⁹⁶ Paitoon Wiboonchutikula, *Japanese Direct Investment and Technology Transfer to Thailand*, Bangkok, Thailand Development Research Institute, marzo de 1987, p. 2.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 4.

sión japonesa apoyada por la Junta de Inversiones representó más de la mitad del total del capital registrado en dicha industria.⁹⁸ Incluso en 1978, las empresas japonesas, incluidas las conjuntas, eran responsables de la mitad de todas las exportaciones textiles de Tailandia.⁹⁹

Inversión japonesa en Tailandia en los años ochenta

En septiembre de 1985, el organismo Group of Five's Plaza Accords imprimió mayor velocidad a un proceso de cambio que ya estaba ocurriendo en la estructura económica de producción de artículos manufacturados en el este asiático. De 1985 a 1988 las utilidades en yenes de los exportadores japoneses se redujeron en un 20% en el caso de los artículos vendidos a precio constante en monedas extranjeras, mientras que los precios de importación se redujeron en un 30% en yenes.¹⁰⁰ Comenzó a ser buen negocio vender en Japón y usar la producción de ultramar para tal fin. Sanyo Corporation, por ejemplo, redujo sus exportaciones con respecto a su producción total, del 51% en 1986 al 28% al año siguiente.¹⁰¹ La inversión japonesa directa en el extranjero aumentó de 22 000 millones de dólares en 1986 a 33 000 millones en 1987 y a 46 000 en 1988. La realizada en la manufactura durante esos años aumentó con mayor rapidez, al pasar de 3 800 millones de dólares en 1986 a 18 500 millones en 1988. La correspondiente a Asia promedió 550 millones de dólares anuales de 1980 a 1985. En 1986 aumentó a 800 millones y en 1988 se acercó a 2 000 millones.

Tras el alza del yen (y los bajos precios de las mercancías que redujeron el porcentaje de las mismas, en términos de valor, en

⁹⁸ Mingsarn Santikarn, *Technology Transfer*, Singapur, Singapore University Press, 1981, p. 161.

⁹⁹ Yoshihara, *op. cit.*, pp. 41-42.

¹⁰⁰ Drobnik, *op. cit.*

¹⁰¹ Shigeyuki Abe, "Exchange Rate Realignment and Japan: Its Impact on Japan's Structural Change and Asian NIES and ASEAN 4", documento presentado en la convención anual de la Asociación Británica de Estudios Internacionales y la Asociación de Estudios Internacionales, the East-West Center, Honolulu, 28 de marzo-1 de abril de 1989.

el total de las importaciones japonesas), el porcentaje de artículos manufacturados en las importaciones japonesas aumentó en forma drástica, de aproximadamente una quinta parte a la mitad del total. La cifra que corresponde a los PIR del este asiático en las importaciones japonesas de artículos manufacturados aumentó de 14.2% en 1985 a 20% en 1988.¹⁰² Las importaciones japonesas de Tailandia y de los cuatro PIR del este asiático se duplicaron de 1985 a 1987, al llegar a 22 500 millones de dólares. Como respuesta al reto que significaban los elevados costos de producción, las empresas japonesas aumentaron su aprovisionamiento en el extranjero de artículos necesarios para la producción y su inversión directa en otros países. En Japón, las casas matrices y los comerciantes al por menor elevaron sus importaciones tanto de artículos finales como de productos intermedios.

En los primeros años ochenta, el flujo neto de inversión directa de Japón en Tailandia promedió alrededor de 55 millones de dólares al año. El promedio de 1983 a 1985 aumentó a cerca de 90 millones, al año siguiente llegó a 120 millones y en 1988 fue de casi 600 millones. En 1988 esta cifra fue aproximadamente cuatro y media veces más grande que la de la segunda gran fuente de inversiones (Estados Unidos, seguido de cerca por Taiwan).¹⁰³ La inversión japonesa aprobada por la Junta en 1989 se aproximó a los 3 500 millones de dólares. En 1986 dicha inversión representó el 0.6% de la total de Japón. Este porcentaje aumentó a 1.8 en 1988.¹⁰⁴

El flujo neto de inversión directa en Tailandia pasó de 176 millones en 1985 a más de 1 100 millones en 1988. La realizada en la industria aumentó de 31% en 1986 a 58% en 1988.¹⁰⁵ En 1988 el 22% del flujo neto total se dedicó a la producción de artículos eléctricos.¹⁰⁶ De acuerdo con ciertos cálculos, la deman-

¹⁰² Park y Park, *op. cit.*

¹⁰³ Banyat Surakanvit, "Characteristics of Japanese Investment in Thailand: Recent Trends", cuadro 4.

¹⁰⁴ Bonggot (Junta de Inversiones).

¹⁰⁵ Mehdi Krongkaew, "Recent Economic Management and Structural Adjustments in Thailand", documento presentado en la convención de la Fundación para la Investigación y la Información Avanzadas, Fukuoka, Japón, 28-29 de agosto de 1989, cuadro 11.

¹⁰⁶ *Ibid.*

da nacional representó sólo el 10 del 13%¹⁰⁷ de la expansión económica registrada en Tailandia en 1988. Las empresas japonesas abrieron el camino para crear un auge económico en Tailandia. Como lo señaló la publicación *Far Eastern Economic Review*:

Fueron básicamente las inversiones japonesas masivas en 1987 y 1988 lo que transformó a Tailandia en un lugar que comenzaron a tomar en serio los inversionistas y los administradores de fondos monetarios.¹⁰⁸

Los japoneses calculan que su inversión representaba alrededor de una quinta parte del 11% del crecimiento que registró Tailandia en 1989. Otros piensan que esa cifra podría ser el doble.¹⁰⁹

La inversión directa neta de Japón en la manufactura de Tailandia representó el 34% del total de la inversión neta del primer país en el segundo de 1973 a 1986 (la cifra por este concepto para la inversión neta de Estados Unidos en Tailandia fue inferior al 27%).¹¹⁰ La inversión directa neta de Japón en Tailandia destinada a las industrias fue del 48% en promedio durante los años 1972-1980. De 1981 a 1986 esa cifra se redujo al 29%. En 1987 se incrementó a 57% y el año siguiente se volvió a elevar hasta el 72%.¹¹¹ De esta última cifra, más de un 44% se destinó a la producción de artículos eléctricos y electrónicos.¹¹² A lo largo de 1987, sólo 25 de 193, es decir, alrededor del 8%, de las empresas manufactureras japonesas apoyadas por la Junta de Inversiones producían aquellos artículos. Durante 1988 y principios de 1989, esa cifra se incrementó en un 25%.¹¹³ Entre las empresas japonesas que solicitaron privilegios promocionales de la Junta de Inver-

¹⁰⁷ *The Economist*. Éste es el cálculo más alto que se ha presentado hasta la fecha.

¹⁰⁸ 4 de mayo de 1989, pp. 77-78.

¹⁰⁹ *FEER*, 3 de mayo de 1990, pp. 49-55.

¹¹⁰ Thavan Vorathepputipong, Thammanun Pongsrikul, Minoru D'Ouchi, *Administration for Thai Export Promotion Policies and Japan's Cooperation*, Institute of Developing Economies, Joint Research Programme Series núm. 79, 1989.

¹¹¹ Banyat, *op. cit.*

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ *Ibid.*, cuadro 10.

siones en 1988, el 32% eran fabricantes de maquinaria mecánica y eléctrica y el 18% de productos químicos.¹¹⁴

El efecto acumulativo de la inversión extranjera directa en Tailandia está reestructurando la economía. Si bien los tailandeses acusan a las anteriores inversiones japonesas de agravar las dificultades de la balanza de pagos, las inversiones más recientes están estimulando la expansión industrial que a la larga deberá dar como resultado menores déficits comerciales. Mientras tanto, los déficits del sector público se han reducido al aumentar las utilidades obtenidas por medio de impuestos directos e indirectos, hasta llegar a un superávit de utilidades en 1988.

Japón ha sido el principal socio comercial de Tailandia desde principios de los sesenta. Las exportaciones de ésta a aquél se redujeron a mediados de los ochenta. A mediados de los setenta alrededor de una quinta parte de esas ventas se componían de artículos manufacturados; en 1980 esta cifra llegó al 32% y en 1986 al 55%. Dichas importaciones incluían productos textiles, circuitos integrados, gemas, pollo procesado y cojinetes de bolas. En 1985 el 43% de las importaciones tailandesas de Japón fueron bienes de capital y el 30% materias primas y artículos intermedios. El año siguiente las cifras por estos conceptos fueron de 32 y 29 por ciento, respectivamente.¹¹⁵

Los artículos manufacturados representaron el 19% de las exportaciones tailandesas a Japón en 1986. Tres años después constituían el 38%. Los productos textiles aumentaron de 3 a 7% y la maquinaria y el equipo, de 6 a 11 por ciento.¹¹⁶ En 1988 y 1989 la exportación de artículos manufacturados a Japón se incrementó en un 80% cada año. Mientras tanto, la cifra combinada de productos alimenticios y materias primas se redujo del 80% en 1986 al 61% en 1989.

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 57.

¹¹⁵ Thavan *et al.*, pp. 55-56.

¹¹⁶ JETRO, Estadísticas aduanales de Japón, hasta octubre de 1989.

División horizontal del trabajo

Desde hace tiempo, los japoneses han hablado de una división "horizontal" del trabajo¹¹⁷ entre los estados de Asia del este y observaron que durante los setenta y principios de los ochenta los PIR de esta región desplazaron a empresas japonesas en algunas áreas de producción, pero en otras eran a su vez desplazados por productores de los países de la ASEAN. Durante los setenta las exportaciones de productos que requieren mucha mano de obra provenientes de los PIR del este asiático fueron superiores a las que Japón realiza al mercado estadounidense; dichos países también estuvieron compitiendo en las industrias pesada y química. Asimismo, los productores de los países del grupo ASEAN comenzaron a desplazar a los PIR del este asiático como exportadores de algunos productos textiles a Japón.¹¹⁸ El director del Banco de Tailandia comentó que

Hace unos cuantos años no teníamos esperanzas de exportar a Japón. Ahora más y más productos hechos en Tailandia se exportan a Japón.¹¹⁹

Las inversiones japonesas en el este asiático están estimulando el comercio intraindustrial e intraempresarial. A diferencia del comercio intraindustrial a través del Atlántico, cuyo impulso proviene principalmente de la demanda de productos diferentes, en el este asiático este comercio recibe el estímulo de las estrategias de producción de las empresas (orientadas a obtener los suministros que necesitan). Este aprovisionamiento del extranjero a veces se llama comercio de "interproceso", e implica el intercambio de artículos en diferentes etapas de procesamiento o montaje. El comercio intraindustrial como porcentaje del comercio total entre Japón y los PIR del este asiático es mayor que el que

¹¹⁷ Con esta frase, por lo general los japoneses se refieren al comercio de artículos manufacturados a diferencia del comercio entre países que se especializan en la producción de mercancías, por una parte, y artículos manufacturados, por otra.

¹¹⁸ Mitsuo Ezaki, "Japan and Southeast Asia: A Quantitative Appraisal of Their Economic Relations", The Center for Southeast Asian Studies, Kyoto University, ponencia 117, junio de 1983.

¹¹⁹ *Ibid.*

existe entre Japón y Estados Unidos.¹²⁰ En 1986 el comercio intraempresarial constituyó el 42% de las exportaciones japonesas y el 21% de sus importaciones, lo que dejó al comercio intraempresarial japonés un superávit de 63 000 millones. En Asia, sin embargo, las importaciones intraempresariales excedieron a las exportaciones.¹²¹

En 1986 casi dos quintas partes de las exportaciones de las casas matrices japonesas a Asia se dirigieron a sus filiales. Las cifras fueron del 30% para maquinaria en general, eléctrica y de transporte y más del 60% para maquinaria de precisión, carbón y productos derivados del petróleo. Del total de ventas de las compañías manufactureras de Asia afiliadas a Japón, una quinta parte correspondía a las exportaciones a sus casas matrices. Sin embargo, del total de exportaciones a Japón de las filiales, un promedio superior al 75% se destinaba a las casas matrices. En el caso de la maquinaria eléctrica y de precisión, la cifra para 1986 fue del 77% y de 94% para la maquinaria en general.¹²² Lo más probable es que esos porcentajes se hayan incrementado desde 1986, particularmente en el comercio que Japón sostiene con los países del grupo ASEAN (en 1986 la mayoría del comercio intraindustrial e intraempresarial lo practicó con los PIR del este asiático). Tal incremento es evidente, por ejemplo, en los rápidos aumentos en las importaciones de bienes de capital tailandeses: 32 y 92 por ciento en 1987 y 1988, respectivamente.¹²³

Inversión en el procesamiento de exportaciones

Las empresas japonesas han mostrado la tendencia a reubicarse en grupos en otras partes de Asia. Con frecuencia las compañías

¹²⁰ Park y Park, *op. cit.*

¹²¹ Informe interino, Grupo 3, "International Economic Structure Research Group", Fundación para la Investigación y la Información Avanzadas, Comité para las Relaciones Económicas de los Países Asiáticos del Pacífico, Tokio, junio de 1989.

¹²² Urata Shujiro, "Recent Economic Developments in the Pacific Region and Changing Role of Japan in Regional Interdependence", Convención de la Fundación para la Investigación y la Información Avanzadas en Fukuoka, 28 y 29 de agosto de 1989.

¹²³ Banco de Tailandia, *Boletín* mensual, marzo de 1989.

mercantiles servían como socias en empresas conjuntas a las compañías manufactureras japonesas que invertían en el extranjero. También en ocasiones las empresas iban acompañadas por sus proveedores de refacciones o sus clientes. Los fabricantes de textiles que se instalaron en Tailandia llevaron consigo a empresas que elaboran blanqueadores y otros productos para el acabado de los textiles.¹²⁴ A fines de los ochenta la empresa Sharp estableció grandes operaciones en Tailandia para fabricar refrigeradores y hornos de microondas. Por lo que respecta a las piezas de producción local, Sharp se basa en otras filiales japonesas y en empresas tailandesas. En este último caso, por lo general se requiere transferencia de tecnología.¹²⁵ Así, cuando una filial de la Hitachi en Tailandia necesitó surtirse en el mercado interno de ciertos moldes para hacer ventiladores eléctricos, pidió a sus subconcesionarios en Japón que transfirieran tecnología a las empresas tailandesas para que produjeran dichos moldes.¹²⁶

Actualmente, muchas compañías japonesas están poniendo en práctica estrategias de producción global que cada vez impulsan más a Tailandia al comercio internacional de las manufacturas. Matsushita fabrica enfriadores de aire en Malaysia usando piezas provenientes de Singapur y Tailandia.¹²⁷ La planta australiana de Mitsubishi Motor surte de cabezas de cilindros a su casa matriz y muy pronto también los enviará a su planta en Tailandia.¹²⁸ Por lo pronto, ya provee a Hyundai de transmisiones para sus plantas en Japón, Taiwan y Tailandia.¹²⁹

Durante casi dos décadas, los países del grupo ASEAN han hablado de coproducción automovilística sin hacer ningún progreso real. Las compañías japonesas de este ramo están presionando para que se les concedan tarifas arancelarias menores para la importación de piezas automovilísticas y desean que otros países del grupo ASEAN las produzcan para cumplir con las regulaciones locales.¹³⁰ La importancia de estas empresas puede ser decisiva para que se adopte este esquema y estimular la coproduc-

¹²⁴ Mingsarn, *op. cit.*, p. 170.

¹²⁵ Entrevista, funcionario de la ESCAP en Bangkok.

¹²⁶ Entrevista, ejecutivo de Hitachi en Tokio.

¹²⁷ *FEER*, 8 de junio de 1989, p. 85.

¹²⁸ *Ibid.*, p. 86.

¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ *Ibid.*, 15 de febrero de 1989, p. 67.

ción regional. Modelos similares podrían surgir en las industrias eléctrica y electrónica. La mayoría de los más importantes productores japoneses de artículos eléctricos y electrónicos están operando en varios países asiáticos.¹³¹

Durante el reciente auge de inversiones en Tailandia, los vendedores mayoristas japoneses han ayudado a los productores tailandeses de artículos textiles brindándoles fondos, almacenaje, distribución y desarrollo de mercados.¹³² Los grandes supermercados nipones envían clientes y técnicos a Tailandia para hacer enormes pedidos de ropa y supervisar el control de calidad. Después importan directamente a Japón y venden por medio de supermercados de descuento para evitar el bizantino sistema de distribución.¹³³ Los técnicos enviados por las compañías japonesas ayudan en la producción de artículos para las tiendas de departamentos locales.¹³⁴ Cuando una empresa conjunta formada por Marubeni y Siam Cement que producía motores para uso agrícola tuvo que hacer frente a rígidos requisitos de contenido local, la asesoría técnica japonesa le permitió incrementarlo del 20 al 80 por ciento en sólo tres años. Para ello, técnicos de Marubeni asesoraron a diversos fabricantes locales de piezas, así como a la empresa conjunta.¹³⁵

Nissan tiene una compleja empresa conjunta con Siam Motors en la que la primera no posee capital contable. Sin embargo, los subconcesionarios automotores japoneses y tailandeses formaron empresas en esa ocasión y han establecido una serie de relaciones técnicas.¹³⁶ Sanyo utiliza entre un 80 y un 90 por ciento de piezas producidas localmente en sus plantas tailandesas.¹³⁷ Para diversos trabajos, Sharp subcontrata a las filiales de Hitachi Cable, Tabuchi Electric y Starlight. Además, entre 40 y 50 fabricantes tailandeses lo surten con las piezas que necesita para su producción.¹³⁸

¹³¹ Mitsui Research Institute, Center for Pacific Business Studies, RIM, vol. II, núm. 4, noviembre de 1989, p. 26.

¹³² BIT, octubre de 1986, pp. 32-42.

¹³³ Entrevista, ejecutivos de Seibu en Tokio.

¹³⁴ Entrevista, ejecutivos de Daimaru en Osaka.

¹³⁵ Entrevista, ejecutivos de Marubeni en Bangkok.

¹³⁶ Entrevista, ejecutivos de Nissan en Tokio.

¹³⁷ *Japan Economic Journal*, 3 de diciembre de 1988, p. 8.

¹³⁸ *Ibid.*

Minebea, el mayor productor de cojinetes en miniatura en todo el mundo, estableció operaciones en Tailandia a principios de los ochenta. Actualmente emplea alrededor de 12 000 trabajadores, de los cuales unos 2 000 se han entrenado en las plantas de Minebea en Japón.¹³⁹ De este modo, Tailandia se ha convertido en la fuente principal de importaciones de cojinetes para Japón.¹⁴⁰ Sony y Matsushita han establecido sus centros de operaciones en Singapur al tiempo que usan bases de producción en Tailandia y Malaysia para exportar a otros mercados.¹⁴¹ Matsushita, Minebea, Sharp, Sony y Toshiba son algunos de los productores de artículos eléctricos y electrónicos que han seleccionado a Tailandia como su base regional.¹⁴²

La mayoría de las compañías japonesas que a últimas fechas se han establecido en Tailandia no están interesadas principalmente en vender en el mercado interno. Aunque en ocasiones sus operaciones de exportación no implican más valor agregado local del que representa el montaje final, en muchos casos ciertas piezas se obtienen en el mercado tailandés, lo que crea conexiones durante el proceso de producción. A menudo, estos casos requieren transferencia de tecnología para asegurarse de que la calidad de las piezas sea la necesaria para los mercados de exportación. En algunos casos, las regulaciones de contenido nacional también promueven el abastecimiento local de piezas.

Tailandia es el principal proveedor de cojinetes de bolas de Japón y el segundo mayor exportador de hornos de microondas y secadores para el cabello, con 14 y 7 por ciento de participación en el mercado, respectivamente.¹⁴³ El 28% de las exportaciones japonesas de artículos manufacturados consiste en maquinaria y equipo y el 19% en productos textiles.¹⁴⁴ Las importaciones japonesas de maquinaria y equipo de Tailandia se incrementaron en un 121% durante los primeros diez meses de 1989 en relación con el mismo periodo en 1988. En el caso

¹³⁹ *Japan Economic Journal*, 29 de octubre de 1988, p. 5.

¹⁴⁰ JETRO, Estadísticas sobre el comercio extranjero de Japón.

¹⁴¹ Linda Y.C. Lim, "Doing Business in Southeast Asia", en *Southeast Asia Business*, núm. 17, verano de 1988, pp. 1-3.

¹⁴² Dataquest, "Will Thailand be Asia's Fifth Tiger?", *ASETS Newsletters*, 1989.

¹⁴³ JETRO, Comercio extranjero de Japón, hasta octubre de 1989.

¹⁴⁴ *Ibid.*

de la maquinaria eléctrica el aumento fue del 218%; en maquinaria para oficina, 252%; en productos metálicos, 268%; en productos químicos, 87%, y en equipo audiovisual, 296%.¹⁴⁵ Por supuesto, estas cifras no siempre indican un drástico aumento en el valor agregado de los productos manufacturados de Tailandia. En muchos casos, las empresas japonesas envían artículos a Tailandia únicamente para someterlos a limitadas operaciones de montaje antes de reexportarlos ya sea a Japón o a otros países. Por ejemplo, mientras las exportaciones tailandesas de equipo audiovisual a Japón aumentaban con gran rapidez, también las que éste realizaba de los mismos aparatos se incrementaban a gran velocidad, alrededor del 74% en los primeros diez meses de 1989. En este ramo industrial Japón obtuvo un superávit comercial con Tailandia cercano a 80 millones de dólares. Casi toda la producción tailandesa se destinaba al mercado local o la exportación. Asimismo, mientras Tailandia participa con un 40% en el mercado de exportación de cojinetes a Japón, este país vende a aquél el mismo artículo por el equivalente a las tres quintas partes de las exportaciones de Tailandia a Japón, en términos de su valor.¹⁴⁶

Resulta inevitable que los tailandeses se preocupen cada vez más por su elevada dependencia de Japón. El gobierno trata, con limitado éxito, de diversificar las fuentes de tecnología e inversión extranjeras. En general se acepta que, aun cuando la independencia de Tailandia puede verse amenazada a largo plazo, por lo pronto Japón está colaborando a que sea más próspera. Thirayuth Boonmi dirigió el movimiento antijaponés que se generó a principios de los años setenta. Boonmi señala que los tiempos han cambiado en Tailandia:

Ahora hablamos de transformarnos en un país industrializador. Hablamos de hacer inversiones en el extranjero, en Birmania e Indochina. Ahora creemos que puede haber espacio para tailandeses y japoneses, que juntos podemos sacar provecho.¹⁴⁷

El presidente del Instituto de Investigación para el Desarrollo de Tailandia, Paichit Uathavikul, reconoce los peligros de de-

¹⁴⁵ *Ibid.*

¹⁴⁶ *Ibid.*

¹⁴⁷ *The Wall Street Journal*, 6 de abril de 1989.

pender de Japón. "No es muy inteligente depender de un solo país", señala. Y si Japón se decidiera a cambiar de curso y usar su poder con propósitos políticos, "Dios nos ampare". En respuesta a estas preocupaciones, los tailandeses decidieron cortar de tajo con los préstamos que obtenían de aquella nación, a pesar de los términos ventajosos que les representaban.

CONCLUSIÓN

En los últimos cinco años las tasas de crecimiento de Tailandia han sido verdaderamente impresionantes. En la actualidad los funcionarios esperan una tasa promedio de crecimiento anual de 7% para el periodo del Sexto Plan de Cinco Años (1986-1991).¹⁴⁸ Éste es un cálculo pesimista, si se toman en cuenta las tasas de crecimiento de la producción nacional bruta, que fue de 11 y 13 por ciento en 1988 y 1989.¹⁴⁹ El pronóstico para 1989 emitido a mediados de ese mismo año por el Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de Tailandia predijo un crecimiento promedio, según el sexto plan, de 8.1%.¹⁵⁰ La exportación de productos manufacturados excedió la de productos agrícolas por primera vez en 1985. En 1987 y 1988 aumentaron más del 40%. En 1988 fueron dos veces y media mayores que las exportaciones agrícolas.¹⁵¹ Las de artículos textiles se cuadruplicaron de 1983 a 1989. Las de circuitos integrados se duplicaron de 1985 a 1987. Las de productos de plástico y zapatos se más que duplicaron en 1988.¹⁵² En 1989 las ventas al exterior de prendas de vestir (19.4%), circuitos integrados (20.5%) y artículos de plástico (20.6%) crecieron con gran rapidez.¹⁵³

Este impresionante progreso no es el resultado de políticas gubernamentales claras, coherentes y constantes, de las que se

¹⁴⁸ FEER, 21 de julio de 1988, p. 66.

¹⁴⁹ Cálculos más recientes sugieren que la tasa de crecimiento en 1988 puede haber ascendido hasta el 13.2%. Véase *The Economist*.

¹⁵⁰ TDRI *Quarterly Newsletter*, vol. 4, núm. 2, junio de 1989, p. 3.

¹⁵¹ Banco de Tailandia, *Boletín mensual*, marzo de 1989.

¹⁵² FEER, 29 de octubre de 1987 y 21 de julio de 1988.

¹⁵³ *Tai Okoku Gaikyo* (Perspectiva del Reino de Tailandia), JETRO Bankoku Senta; Bankoku Nihonjin Shoko Kaigisho (JETRO Bangkok; Cámara Japonesa de Comercio e Industria en Bangkok), 1989, núm. 185, p. 9.

asocian con “los estados de desarrollo capitalista”¹⁵⁴ de Asia del este. Fuerzas externas, en particular la inversión directa de empresas japonesas, han sido cruciales para impulsar el crecimiento económico de Tailandia. Mientras que muchos académicos suponen que en los países en vía de desarrollo el gobierno debe desempeñar el papel de portero, para regular el flujo de capital y tecnología, Tailandia se ha beneficiado de la inversión extranjera a pesar de que el gobierno en general no ha adoptado ese papel. Como se señaló en la revista *Far Eastern Economic Review*:

La manera gradual y carente de planeación en que han ingresado los proveedores de componentes en varios sectores de la fabricación es típica del enfoque tailandés orientado a la fuerza de mercado para impulsar el desarrollo capitalista.¹⁵⁵

A mediados de los ochenta, de acuerdo con el Banco Mundial, Tailandia no había alcanzado las metas establecidas en el quinto plan (1981-1986) y estaba perdiendo el “impulso del desarrollo”.¹⁵⁶ Un consejero del primer ministro señaló las diferencias entre Tailandia y Corea del Sur:

El prerrequisito de un modelo [...] coreano sería la eficiencia administrativa y política. Dudo que nosotros la tengamos. Aun sin ella, las fuerzas económicas de todos modos están impulsando el ajuste estructural. Las industrias que requieren muchas importaciones nos están dañando. Las industrias de apoyo deberían desarrrollarse aun sin incentivos. Estamos pasando por una restructuración natural de nuestras fuerzas económicas. La carencia de incentivos (por no explotar la ventaja comparativa que Tailandia tiene en su mano de obra barata) es un hecho. Después de todo lo que se ha dicho acerca de la restructuración sin que nada ocurra, ahora el gobierno no puede detenerla.¹⁵⁷

¹⁵⁴ Chalmers Johnson, “Political Institutions and State Performance: The Government-Business Relationship in Japan, South Korea, and Taiwan”, en Frederic C. Deyo (ed.), *op. cit.*

¹⁵⁵ *FEER*, 5 de mayo de 1988, pp. 115-117.

¹⁵⁶ Banco Mundial, *Thailand: Growth with Stability: A Challenge for the Sixth Plan Period*, A Country Economic Report, 5 de junio de 1986.

¹⁵⁷ Entrevista, consejero del primer ministro de Tailandia en Bangkok.

La experiencia reciente de Tailandia muestra que las estrategias de desarrollo deben tomar en cuenta cada vez más el papel potencial de un país en las estrategias de las transnacionales y la resultante división internacional del trabajo.¹⁵⁸ El anterior secretario general de la Junta de Planeación de Tailandia indicó que comprendía este principio cuando señaló que el país había “trabajado duro y por mucho tiempo con Japón para ganar su confianza”. Cuando se le preguntó acerca de la posibilidad de que las empresas japonesas y de otros países salieran de Tailandia una vez que los salarios se elevaran demasiado, el primer ministro aceptó la posibilidad de que eso ocurriera, pero sugirió que los incentivos a la inversión podrían mantener a las empresas extranjeras en el país durante un intervalo razonable.¹⁵⁹ Un importante funcionario del Instituto de Investigación sobre el Desarrollo de Tailandia expresó su opinión acerca de las limitadas posibilidades de Tailandia:

En realidad no hay nada que escoger. Si cualquier país del sureste asiático desea experimentar crecimiento económico e industrialización, este es el juego [atraer capital del este asiático] que debe jugar, le guste o no.¹⁶⁰

¹⁵⁸ Colin I. Bradford, Jr., “East Asian ‘Models’: Myths and Lessons”, en John P. Lewis y Valeriana Kallab (eds.), *Development Strategies Reconsidered*, New Brunswick, Transaction Books, 1986, p. 25.

¹⁵⁹ Después el primer ministro rió y señaló que siendo budista entendía que todas las cosas eran transitorias.

¹⁶⁰ *Business Week*, 10 de abril de 1989, pp. 42-45.

LA REORIENTACIÓN DEL MODELO INDUSTRIAL DE MÉXICO: ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL DESARROLLO INDUSTRIAL Y TECNOLÓGICO PARA ENFRENTAR LA NUEVA COMPETENCIA INTERNACIONAL EN LOS NOVENTA

ROBERTO I. VILLARREAL GONDA*

1. INTRODUCCIÓN

La última década del siglo XX será sin duda de grandes cambios: por un lado, en materia de integración de zonas económicas en distintas regiones del planeta —como fase intermedia hacia una globalización total—; por otro, en función de una nueva competencia, fincada cada vez más en el aprovechamiento productivo de los conocimientos científico-tecnológicos.

El Colegio de México, institución de excelencia mundial en la investigación en ciencias sociales, acierta una vez más en esta ocasión al organizar esta ronda de información y reflexión sobre las tendencias previsibles en la Cuenca del Pacífico en la próxima década y sus implicaciones para México.

Desde el punto de vista del autor de este trabajo, la mera situación limítrofe de México al este del vastísimo océano Pacífico no constituye en sí misma base alguna para suponer ya el desarrollo de México, que en el futuro estará influido de manera

* El autor es director general de Desarrollo Tecnológico en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial de México. Los puntos de vista aquí expresados son de carácter personal y no representan oficialmente la posición de la Secretaría.

directa y preponderante por el desenvolvimiento de las economías asiáticas o las de Oceanía, que igualmente tienen costas en este océano. Más bien, la evolución y el fortalecimiento de esas economías, en lo particular y como una región de creciente integración y poderío comercial, financiero y tecnológico, planteará un mero contexto de la economía mundial del que México no será ajeno. La influencia será indirecta y se manifestará sobre todo en la necesidad de México, como de muchos otros países y regiones de integración económica alrededor del mundo, por generar y consolidar ventajas competitivas dinámicas para participar beneficiosamente de las tendencias de globalización y cambio tecnológico que se manifestarán cada vez con más intensidad, en buena medida como efecto del desarrollo de las economías ribereñas al oeste del océano Pacífico, pero también en Europa y en América del Norte, esto último como reacción a los cambios en aquellas dos regiones.

El presente trabajo no establece explícitamente ningún contraste entre la evolución de las economías asiáticas —Japón, Corea, Taiwan, Singapur, Hong Kong y China, principalmente— y la economía mexicana. Su propósito se limita a analizar los cambios económicos que están teniendo lugar en México, para aportar elementos que puedan luego discutirse y ponderarse en las mesas de análisis, estableciéndose así una relación explícita entre las diferencias y las semejanzas que puedan manifestar el desarrollo industrial de México y el de las economías asiáticas mencionadas, habida cuenta de la diversidad que existe entre éstas.

Dos factores han sido, en opinión del autor, determinantes en la evolución de las economías asiáticas de la Cuenca del Pacífico en los últimos 30 años: su crecimiento orientado hacia el exterior y la atención a los aspectos tecnológicos del desarrollo industrial. Por ello, en el presente trabajo se pone gran énfasis en estos elementos, a fin de permitir una discusión más enfocada en las mesas de análisis. México ha dado pasos de gran importancia en años recientes en cuanto a su reorientación industrial al exterior, pero actualmente se enfrenta a un reto de consideración en lo relativo a crear condiciones internas propicias para un ágil avance tecnológico. La competitividad de México frente a esas economías dependerá del grado en el que el país pueda competir en la productividad de sus industrias y en la calidad de sus productos y, en última instancia, de la tecnología que aprovecha

y de las características de sus recursos humanos. La ventaja que actualmente tienen todos estos países en cuanto a su abundante mano de obra, incluyendo a México, no será permanente. El progreso de sus economías deberá manifestarse, en todos los casos, en aumentos de los salarios reales para mejorar las condiciones de vida de su población, como de hecho ya está empezando a ocurrir. Entonces, la competitividad internacional de todos estos países evolucionará en términos relativos, dependiendo del avance que cada uno logre en el dominio tecnológico y en la calificación de sus recursos humanos.

La organización del presente trabajo es como sigue. La sección 2 describe el contexto actual de la modernización industrial de México, revisando primeramente la estrategia de industrialización del país en el periodo 1952-1982 y luego la reorientación de dicha estrategia en el sexenio 1982-1988. La sección 3 plantea el reto que significa la generación de ventajas competitivas dinámicas en los años noventa y describe las principales líneas de política que para tal fin está impulsando actualmente el gobierno de México. La sección 4 aborda la política de ciencia y tecnología, analizando los principales problemas en el ámbito científico-tecnológico de México, los aspectos de la demanda de tecnología en los sectores productivos, las circunstancias de la oferta de tecnología nacional y extranjera y la disponibilidad de recursos humanos tecnológicamente calificados. La sección 5 estudia el problema de la vinculación de las fuentes de conocimiento científico-tecnológico con las actividades productivas como medio para enfrentar satisfactoriamente la nueva competencia que se va generalizando en los años noventa. Finalmente, la sección 6 presenta un resumen de las principales conclusiones.

2. EL CONTEXTO ACTUAL DE LA MODERNIZACIÓN INDUSTRIAL DE MÉXICO

2.1 La estrategia de industrialización mexicana en el periodo 1950-1982

Puede decirse que la industrialización de México es un fenómeno relativamente moderno, si se le compara con el de otras economías, pues fue sobre todo a partir del final de la segunda gue-

rra mundial, y particularmente en los primeros años de la década de los cincuenta, que la industrialización cobró vigor en México. Esto fue consecuencia de la política expresa del gobierno de la República para desarrollar las actividades industriales modernas que sirvieran como pivote o elemento central de una estrategia de desarrollo económico nacional.

En efecto, desde 1953, y habiendo erradicado la inflación que en aquel entonces como en años recientes azotaba a nuestra economía, se puso en marcha un programa de industrialización hacia adentro. Es decir, una estrategia de desarrollo industrial basada en la sustitución de importaciones, que dio como resultado, al cabo de algunos años y de manera mucho más clara al término de dos décadas, un desarrollo industrial bastante exitoso. Éste se caracterizó por el notable crecimiento de la producción nacional en prácticamente todas las ramas fabricantes de bienes de consumo, así como por una expansión también considerable de la producción interna de insumos intermedios y algunos bienes de capital.

Para mediados de los setenta el país contaba con una base industrial diversificada y sólida que marcaba un contraste muy notorio respecto de la estructura económica que prevalecía a mediados del siglo. En efecto, la contribución de las diversas industrias al PIB de México alcanzó una proporción significativa y la industria se convirtió en una valiosa fuente de generación de empleos y en factor clave del crecimiento del ingreso nacional. Conforme al espíritu de la estrategia orientada hacia adentro, se observó también un avance importante en la sustitución de importaciones, al grado de que la economía nacional requería cada vez menos compras de bienes en el extranjero, aunque las importaciones de equipo de capital y de algunas materias primas o refacciones que no se producían en México siguieron constituyendo todavía un elemento de dependencia respecto del exterior.

No obstante que en términos generales la estrategia de industrialización fue muy exitosa, vista a través de indicadores como los anteriormente señalados, desde finales de los setenta fue evidente que adolecía de algunos problemas. Entre los más relevantes cabe mencionar el reconocimiento que se hacía desde entonces respecto a las deficiencias de calidad de los productos de diversas ramas industriales, así como que los costos de la producción

nacional excedían en muchas ocasiones a los correspondientes de los artículos fabricados en otros países. Es decir, la industrialización nacional estaba generando una producción ineficiente de bienes y servicios, consecuencia del elevado proteccionismo contra las importaciones que se había aplicado de manera ininterrumpida por 20 años. De esta forma se había impedido que el avance de la productividad en otras economías constituyera, por la vía de la competencia en los mercados de bienes y servicios, una presión para que los fabricantes mexicanos elevaran cotidianamente la productividad de sus empresas.

Otra de las deficiencias notorias de la industrialización por sustitución de importaciones fue el lento progreso tecnológico de numerosas industrias en aquella época. La ausencia de condiciones reales para que las empresas incrementaran su productividad se reflejó en una escasa valoración de la tecnología industrial como factor de competitividad. Ya entonces eran frecuentes las exhortaciones de las más altas autoridades industriales del país para que los fabricantes modernizaran su planta productiva, como los métodos de producción, mediante el mejoramiento de su tecnología.

El reconocimiento de que la estrategia industrial de México demandaba una reorientación para continuar su rumbo exitoso y disminuir los obstáculos que se le presentaban fue patente durante la primera mitad de los setenta. Sin embargo, la necesaria redefinición de la política industrial se postergó todavía algunos años debido a que el extraordinario aumento de los ingresos petroleros hizo posible tolerar la desaceleración del crecimiento de la productividad y del ingreso en México.

El menor dinamismo de la actividad industrial privada se compensó con una expansión de la del sector público, para evitar pérdidas en el nivel de empleo. Asimismo, a fin de estimular las operaciones industriales del sector privado, comenzaron a generalizarse los subsidios. Todo esto, al cabo de varios años en que se practicó casi de manera ininterrumpida, si bien logró mantener la tasa de ocupación bastante alta, empeoró los déficit en las finanzas públicas y en la balanza de comercio exterior; aceleró la inflación, exacerbando la desalineación de precios relativos, en particular el tipo de cambio de la moneda, y aumentó notablemente la acumulación de deuda pública, sobre todo en el extranjero.

2.2 La reorientación de la estrategia de industrialización en el sexenio 1982-1988

Ante el deterioro de las perspectivas petroleras del país a principios de la década de los ochenta, la estrategia económica nacional se adecuó para responder a las realidades interna y externa que se observaban desde hacía cierto tiempo. El gobierno de la República, durante el sexenio 1982-1988, emprendió con determinación los cambios que necesitaba la economía, tanto en el plano del ajuste macroeconómico —para corregir los desequilibrios fiscal y comercial, bajar la inflación y realinear los precios relativos—, como en el del cambio estructural, para darle nuevamente viabilidad al crecimiento industrial, sin depender de manera crucial del sector público y para redimensionar la deuda externa, conforme a la capacidad de pago de la economía nacional.

Los esfuerzos ininterrumpidos por medio de diferentes programas puestos en marcha sucesivamente para la estabilización de la economía, primero por la corrección a fondo del déficit de las finanzas públicas y después por la sincronización concertada de ajustes de precios y salarios, han disminuido en grado notable el ritmo de crecimiento de los precios y se han reflejado en una capacidad creciente del sistema financiero para mantener el tipo de cambio y las tasas de interés en niveles más o menos favorables para la expansión de las exportaciones y el repunte de la inversión privada. La tasa de inflación es ahora la más baja que se haya registrado durante los últimos diez años y no está lejos de igualarse a la de los países con los que México realiza la mayor parte de su comercio exterior.

Por otro lado, los avances logrados en diversas negociaciones con los acreedores de la deuda externa han disminuido la transferencia neta de recursos al exterior, por lo que se dispone de un mayor monto de financiamiento en la economía nacional, con lo cual ahora es posible financiar el aumento gradual de las inversiones privadas y públicas que requiere la prosecución de los desarrollos económico y social.

La disminución del tamaño del sector público mediante la desincorporación de las entidades paraestatales no estratégicas ni prioritarias, ha liberado recursos que podrán utilizarse productivamente en otros campos y ha concentrado la actividad eco-

nómica estatal en las áreas más importantes, dándole así mayor eficiencia para impulsar el desarrollo nacional.

La política industrial, en particular, exhibió modificaciones radicales: el modelo de industrialización que seguía el país se encaminó con claridad y espíritu de permanencia hacia el exterior, de manera que la promoción de las exportaciones sirviera como base para la expansión sucesiva de la producción, la generación de empleo y la ampliación del ingreso nacional.

Para lograr esto, el gobierno creó un conjunto de condiciones dentro del país, cuyo común denominador es la generación de un entorno más competitivo que induzca a las empresas a incrementar rápida y constantemente su productividad. Entre las medidas o elementos principales que a partir de entonces conforman la nueva política industrial de México, se encuentran las siguientes: primero, la disminución de la protección que aplicaba contra la entrada de importaciones. Así, se redujeron las tasas arancelarias, sobre todo a partir de 1985, y se eliminaron las barreras no arancelarias sustituyéndolas por aranceles que constituyen un instrumento más transparente para el manejo de la política de comercio exterior.

La entrada más libre de las importaciones representa un aliento a la promoción de las exportaciones mediante dos canales diferentes. Por un lado, los productores nacionales que veían impedida su participación en los competidos mercados del exterior, como consecuencia de que no encontraban en el país los insumos que requerían en condiciones de calidad y costo semejantes a las de sus competidores extranjeros, a partir de la liberalización de las importaciones pueden obtener en el exterior esos insumos que les son fundamentales para asegurar su competitividad. Por otro lado, la entrada libre de las importaciones permite que los consumidores puedan escoger en el mercado nacional entre los bienes y servicios fabricados en el país y los de procedencia externa, de modo que los productores mexicanos tienen que ofrecer productos cuya calidad y precio no sean inferiores a los internacionales.

Cuando se alcanzan niveles de eficiencia productiva comparables a los del extranjero, la producción nacional tiene amplias posibilidades de crecer para satisfacer los mercados de otros países. Fue por ello que para asegurar el acceso libre y permanente de los productos mexicanos a los mercados de otras naciones,

México suscribió en 1988 el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). Éste es un marco en el que las partes contratantes sostienen la voluntad de mantener abiertos sus mercados locales para la libre concurrencia de los productores de todos los suscriptores del Acuerdo.

Un segundo cambio en la política industrial desde mediados de los ochenta ha sido la revisión de las reglamentaciones aplicables en materia de inversión extranjera. El flujo de capitales desde el exterior para invertirse en las industrias mexicanas ofrece una triple ventaja. Por un lado es un recurso financiero complementario del ahorro interno para las inversiones y para la generación de nuevos empleos. Por otro lado, en economía abierta, conlleva la entrada de tecnologías competitivas a nivel internacional, facilitando así una más rápida consecución de niveles de competitividad internacional para la producción de las industrias mexicanas. Junto con ello, ofrece canales de comercialización de la producción local hacia los países originarios de la inversión, reforzando la capacidad del país para exportar.

Un tercer elemento de la política industrial a la que se hace referencia fue la disminución y, en muchos casos, la eliminación de los estímulos fiscales y financieros que se habían otorgado a la industria en épocas anteriores. Aquellos estímulos, si bien favorecieron la ampliación de la capacidad productiva de la gran mayoría de las industrias nacionales, también tuvieron el efecto indeseable de subsanar con frecuencia las ineficiencias productivas de gran número de empresas. La bondad del subsidio como instrumento de apoyo temporal y selectivo se pierde cuando su generalización y permanencia lo hacen sustituto de la rentabilidad intrínseca de las actividades industriales privadas. Por ello, la nueva estrategia industrial de México busca que la competitividad de nuestros productos se base en condiciones reales de productividad y eficiencia de las empresas y no en elementos artificiales externos a las mismas, que hacen posible una disminución de sus costos de producción por la vía de acumular deudas en el sector público del país.

La combinación de estos instrumentos de la política económica en el modelo de industrialización que está operando en México desde hace aproximadamente cinco años, ya ha empezado a dar resultado. El crecimiento de las exportaciones no petroleras ha registrado tasas impresionantemente más altas que las de

la producción orientada al mercado interno. Asimismo, la generación de puestos de trabajo en los establecimientos de producción que tienen como mira los mercados externos ha exhibido un dinamismo notable. Una característica muy importante de los puestos de trabajo así creados es que su estabilidad no depende de las condiciones internas de recesión o auge de la economía, y por lo tanto ofrece posibilidades de empleo permanentes más atractivas.

La inversión extranjera también ha respondido en forma notoria. En los últimos años la participación de capitales internacionales en las industrias mexicanas ha llegado a constituir montos que superan lo acumulado en décadas anteriores. Esta inversión extranjera ha sido un factor clave en la promoción de las exportaciones, pues el destino de los capitales del exterior ha estado por lo general en campos de actividad altamente competitivos en el plano internacional. Estas tendencias indican con claridad que México se está insertando de manera cada vez más integral en la economía mundial, lo cual es reflejo de la globalización que se viene observando en muchos países desde hace casi diez años. Visto de esta manera, el modelo de industrialización hacia afuera está rindiendo frutos importantes, no obstante que su operación tiene apenas unos cuantos años.

3. EL RETO DE GENERAR VENTAJAS COMPETITIVAS DINÁMICAS EN LOS AÑOS NOVENTA

3.1 Características de la nueva competencia

En la actualidad, la mayor parte de los países que avanzan con rapidez en el terreno económico mundial basan su éxito en la calidad de los técnicos, los profesionistas y en general las personas educadas que trabajan en sus unidades de producción, en contraste con lo que ocurría en otras épocas, cuando la abundancia de recursos naturales, de energéticos y de mano de obra barata eran factores fundamentales para el desenvolvimiento de una nación en el contexto económico internacional.

Este cambio trascendente en el origen de la competitividad internacional —de las empresas, de las industrias y de los paí-

ses—, resulta fácil de explicar en las circunstancias que han venido gestándose durante las últimas décadas en los países económicamente más avanzados del mundo. Por un lado, hoy en día están vivos nueve de cada diez científicos que han existido a lo largo de la historia de la humanidad. El flujo de nuevos conocimientos científicos es por este hecho más abundante en el presente que en cualquier otra época y la generación de conocimientos científicos tiende a traducirse, en lapsos cada vez más cortos, en aplicaciones concretas que transforman gradual y profundamente nuestros sistemas económicos. Vivimos una auténtica revolución científica y tecnológica, que se manifiesta en un ritmo sin precedente de introducción de nuevos y mejores conocimientos en las actividades productivas que tienen lugar en los países líderes.

Por otro lado, el avance notable en el conocimiento de la microelectrónica y las telecomunicaciones en los últimos 30 años permite que en el presente puedan efectuarse operaciones industriales, comerciales y financieras de manera coordinada y sincronizada en territorios muy distantes geográficamente unos de otros. De manera parecida, el progreso en los sistemas de transporte de carga y pasajeros a partir del fin de la segunda guerra mundial hacen posible la movilización de mercancías y personas entre regiones muy apartadas, de suerte que los flujos comerciales entre regiones y países que en otras épocas se encontraban aislados, ocurren en estos momentos a costos tan bajos que la integración de los mercados de bienes, servicios y capitales en las principales regiones del planeta —y con frecuencia alrededor del mundo— es una realidad que avanza sostenidamente.

La interacción de los factores a los que acabo de referirme da como resultado que las naciones, lo mismo que las industrias y las empresas, viven inmersas en una nueva competencia, en la cual el avance científico-tecnológico es causa y resultado de la misma: el aprovechamiento inteligente y decidido de los conocimientos científicos y tecnológicos tiende a mejorar el éxito económico y, para no rezagarse, el resto de los competidores propician más, a su vez, el avance científico-tecnológico. Es una nueva competencia que no depende de la mera disminución de los obstáculos administrativos o políticos al comercio internacional, sino que se explica por tendencias subyacentes de largo plazo en la transformación de los fenómenos económicos y científico-tecnológicos que ocurren en nuestro planeta, y sus interacciones.

En medio de esta nueva competencia, es natural que las unidades de producción individuales y los países encuentren que las bases de su competitividad se van modificando. Si nos remontamos en el pasado a un momento suficientemente distante, las ventajas para competir de manera internacional podían explicarse en función de condiciones que cambiaban muy lentamente y que podían considerarse como determinadas por la localización, el clima, los recursos naturales, etc. Basta recordar que a principios del siglo XIX el célebre economista David Ricardo explicaba la ventaja comparativa de las naciones —cuál debía producir vino y a cuál le convenía más producir textiles— en términos de condiciones estáticas.

En contraste, hoy observamos que las unidades de producción individuales y los países que tienden a ganar terreno en la economía mundial no son siempre los que cuentan con los mejores recursos naturales, la mejor posición geográfica, ni el clima más templado. Más bien, el éxito depende de la habilidad con que cuentan las unidades de producción de esos países para identificar y *propiciar* oportunidades que puedan aprovechar antes que otros competidores. En efecto, muchas de estas oportunidades no surgen espontáneamente, sino que se crean mediante un proceso consciente para desarrollar ventajas comparativas dinámicas frente a los competidores, como son: la preparación superior de los recursos humanos, la generación y el dominio de nuevas tecnologías, el adentrarse en áreas científicas con anticipación a otros, el desarrollo de una disciplina de investigación y cultura innovadoras, etcétera.

No podría ser de otra manera en una época de acelerado cambio tecnológico y de creciente integración de los mercados. En la nueva competencia, es el talento con que se desarrollan las habilidades y capacidades cognitivas que se acumulan, y no los recursos estáticos con que se cuenta, lo que determina la velocidad a la que progresan y se desarrollan las naciones.

Por cierto, y para bien, la nueva competencia induce una elevación de los niveles materiales de vida de la población, con base en el aprovechamiento productivo de los conocimientos que se obtienen, perfeccionan y acrecientan con el esfuerzo humano. La afirmación de que esto siempre ha sido así en la historia de la humanidad es valedera: lo singular de la época que vivimos es la celeridad con que se desenvuelven los procesos descritos.

En México, la reorientación de la estrategia industrial hacia el exterior, ocurrida ya hace varios años, ha supuesto la aceptación de participar decididamente en la nueva competencia. Como señalé, esta estrategia ofrece oportunidades para recuperar el crecimiento económico, pero éstas no son gratuitas ni existen por sí solas: hubo que generarlas mediante políticas gubernamentales para encaminar la iniciativa de los distintos sectores al aprovechamiento competitivo de las ventajas que México pueda consolidar.

3.2 La política para el desarrollo industrial en México a principios de los noventa

Las líneas de política establecidas en México en materia de desarrollo industrial por el actual gobierno están contenidas en el Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior 1990-1994.

La estrategia propuesta por el Ejecutivo para la modernización de la industria y del comercio en los años venideros plantea avanzar con base en cinco ejes rectores. Primero, la internacionalización. En la actualidad, México puede y debe aprovechar las nuevas oportunidades que se presentan por la globalización en la economía mundial, de varias maneras: apoyando la formación de capital y de capacidad de producción en el país con flujos de inversión directa proveniente del extranjero que se sumen a los generados internamente y posibiliten la expansión y la modernización de la planta productiva a un paso más rápido; también, extendiendo los mercados de venta de la producción nacional en el extranjero, para que ésta alcance volúmenes mayores y se consigan así escalas eficientes para abaratar los productos y, asimismo, escogiendo en los mercados de compra de todo el mundo los insumos para la producción o los productos finales que en términos de precio y calidad satisfagan al máximo las necesidades de los consumidores y de los industriales de la transformación en México.

Segundo, la promoción de las exportaciones. Además de las ventajas mencionadas en lo tocante al crecimiento de la producción y del empleo, la diversificación de las exportaciones industriales, tanto por productos como por mercados de destino, sir-

ve al país en varios sentidos: para ampliar sus márgenes de maniobra ante las fluctuaciones de la economía internacional, reforzando con ello la estabilidad de la economía mexicana; complementariamente, para equilibrar la interdependencia con las distintas naciones, en términos de negociación, vigorizando así la soberanía nacional y, de manera especial, para introducir en la industria mexicana nuevas prácticas y disciplinas de producción y mercadeo que existen en otros países, elevando la capacidad gerencial y administrativa de las unidades de producción nacionales, conforme a las exigencias contemporáneas en la economía global.

Tercero, el fortalecimiento del mercado interno. Un poder de compra creciente en el territorio nacional y un consumo cada vez más selectivo en términos de calidad, son la mejor base para una industria mexicana que sea fuerte y tenga un camino asegurado en el plano internacional. Remuneraciones reales en aumento continuo con la productividad industrial y la satisfacción progresiva de las demandas de los consumidores en cuanto a calidad, forman un círculo virtuoso de solidaridad de trabajadores y consumidores en torno a la industria del país, que favorece su capacidad para competir en el mercado mundial.

Cuarto, el desarrollo tecnológico del aparato productivo. El avance industrial en la actualidad es inconcebible sin un proceso dinámico de introducción de nuevos conocimientos en las actividades productivas. El acelerado avance de la tecnología en la industria de varios países se manifiesta en diversos aspectos de importancia determinante para la competitividad internacional, como el mejoramiento continuo de los procesos de producción en las distintas industrias, con ganancias en la productividad de los recursos, lo que significa mejor rentabilidad para las empresas y remuneraciones más altas para los trabajadores; el rediseño frecuente de los productos, para mantener su capacidad de satisfacer las cambiantes necesidades del mercado, y la rápida aparición de productos novedosos, con calidad superior, que ganan el favor de los consumidores frente a productos más tradicionales. Los países que en el presente no logran inducir en su industria un proceso permanente de interés en el mejoramiento de su tecnología, su productividad y su calidad, pierden terreno en el plano internacional, creando rezagos en su contra, que son cada vez más costosos de corregir en el futuro. De ahí la impor-

tancia que en la actualidad se da al mejoramiento de la productividad, de la calidad y de la tecnología dentro de la estrategia industrial de México.

Por último, la desregulación de las actividades económicas. La actualización sucesiva de los marcos de control gubernamental sobre las actividades de la industria y del comercio, conforme a las circunstancias, eliminando los controles que en otras épocas fueron convenientes, pero que con los cambios en el entorno económico han ido perdiendo vigencia y constituyen hoy un cúmulo de reglamentaciones en exceso, constituye una tarea indispensable para mantener el buen funcionamiento de las empresas, sin obstaculizar sus operaciones, en un ambiente económico en que la flexibilidad y la libertad de acción tienen importancia fundamental para competir internacionalmente.

Un factor claro para asegurar el éxito de nuestro despegue industrial será la consolidación de la estabilidad macroeconómica. Ello permitirá que las empresas puedan planear sus actividades a plazos más largos, en beneficio de su eficiencia global, apoyándose en una creciente certidumbre sobre los niveles de precios, salarios, tasas de interés y tipo de cambio. La experiencia histórica de México, luego del proceso de estabilización que tuvo lugar en 1953 y 1954, demuestra que la estabilidad macroeconómica es indispensable para el ahorro y la inversión nacionales. De ahí el hincapié que la actual administración ha puesto en lograr la permanencia de la estabilidad macroeconómica.

4. LA IMPORTANCIA CRECIENTE DE LAS POLÍTICAS DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA

4.1 Los principales problemas en el ámbito científico-tecnológico de México a principios de 1990

La generación y acumulación de conocimientos han sido debidamente reconocidas en México, desde mucho tiempo atrás, como unos de los factores principales del progreso social y económico, equiparables en su importancia a la acumulación de capital y al mejoramiento de la salud de la población. A la ciencia y a la tecnología se les ha valorado como elementos fundamentales de la cultura y la productividad, subyacentes en el mejoramiento

to a largo plazo del bienestar de la sociedad.

Por ello, la ciencia y la tecnología han ocupado un lugar central en la estrategia de desarrollo nacional desde hace décadas: la ciencia, en cuanto conlleva el florecimiento del talento de la población en las distintas disciplinas y redundante en descubrimientos que permiten mejorar las condiciones de vida de la humanidad; la tecnología, por su capacidad para facilitar el perfeccionamiento de las actividades productivas, ahorrando insumos materiales, mejorando el trabajo humano, permitiendo obtener productos con características superiores y elevando los ingresos que obtienen quienes la emplean.

Es así que en el país se ha fomentado la educación a todos los niveles, se ha impulsado a las instituciones y al personal de investigación científica y tecnológica, se han acumulado acervos de información científica y tecnológica, se han dado incentivos a las empresas para sus inversiones tecnológicas, se ha favorecido la capacitación laboral y se ha buscado aprovechar complementariamente la transferencia de tecnología desde el extranjero.

Aun cuando el país ha realizado importantes esfuerzos para introducir más y mejores conocimientos en las actividades de transformación económica, el aparato productivo en su conjunto todavía muestra signos de debilidad tecnológica para competir con otros países. Los problemas pueden agruparse en tres grandes categorías: la demanda de tecnología en los sectores productivos, la oferta de tecnología de fuentes nacionales y extranjeras, y la calificación tecnológica de los recursos humanos.

4.2 Aspectos de la demanda de tecnología en los sectores productivos

La industrialización de México, aunque joven, ha implicado un considerable avance tecnológico en muchos campos de actividad, pues en tan sólo 50 años se logró edificar un aparato industrial relativamente diversificado y moderno. Esto implicó la introducción de tecnologías incorporadas a los bienes de capital adquiridos por las empresas y, con la misma o mayor importancia, el desarrollo de los recursos humanos para realizar las actividades de producción, mercadeo, finanzas, aprovisionamiento, administración general y toma de decisiones o gestión tecnológica.

El esfuerzo tecnológico realizado por cada unidad de producción en ese lapso fue tan lejos como lo requirió la viabilidad y el desarrollo de los negocios. Sin embargo, la protección excesiva y prolongada contra la competencia internacional, la concentración industrial en las distintas ramas productivas y la disponibilidad de numerosos subsidios, hicieron que al correr el tiempo el avance tecnológico de las empresas e industrias mexicanas no fuera lo suficientemente dinámico o intenso. Las condiciones imperantes durante largo tiempo en la economía mexicana, salvo contadas excepciones, no proporcionaron una cultura empresarial en la que la productividad, la calidad y la tecnología se consideraran factores indisociables de un negocio en marcha, como sí es el caso en otros países industrialmente más exitosos.

Lo anterior puede observarse, en el periodo de los años setenta y ochenta, en un lento crecimiento de la productividad manufacturera; en la falta crónica de dominio de tecnologías asociadas a la fabricación de ciertos productos, como los bienes de capital; en la escasa proporción de exportaciones debidas a tecnología industrial (comparadas, por ejemplo, con las de productos primarios); en los pocos recursos que las empresas destinan a la investigación y el desarrollo tecnológicos, que rara vez ascienden al 1% de sus ventas; en el acercamiento poco frecuente de las empresas a los centros o institutos de investigación y desarrollo, lo que se refleja en un bajo número de consultorías tecnológicas; en el escaso aprovechamiento, por parte de las empresas, de los fondos e instrumentos financieros disponibles en el país para actividades tecnológicas; en la búsqueda poco común de información tecnológica disponible en los acervos existentes; en la baja proporción de patentes registradas por mexicanos, etcétera.

La apertura reciente de la economía mexicana cambiará las motivaciones de las empresas y aumentará su interés en la tecnología como medio para incrementar la productividad y la calidad y, de esta manera, mantener su viabilidad en un contexto de competencia más reñida. De hecho, la evidencia empírica del presente confirma que esto ya está ocurriendo.

Lo importante será, desde la perspectiva de la política tecnológica, procurar la existencia de las condiciones que faciliten a las empresas el éxito de sus iniciativas de modernización tecnológica.

4.3 Aspectos de la oferta de tecnología nacional o extranjera

El reconocimiento que se ha dado en México al papel de la ciencia y la tecnología ha llevado con el paso del tiempo a la creación de numerosas instituciones académicas y de investigación en muy diversas áreas del conocimiento. Los inventarios de instituciones, programas de investigación y programas docentes dan cuenta de ello.

Sin embargo, actualmente se reconocen en esto diferentes problemas. En primer lugar, que el monto de los recursos privados y públicos destinados a financiar estas actividades es bajo: el gasto total en actividades de investigación científica y tecnológica durante las últimas dos décadas ha sido inferior a medio punto porcentual del PIB y, a partir de la crisis económica surgida en 1982, ha estado descendiendo. El grueso de esos recursos, además, proviene del sector público. En contraste, en otros países industrialmente más adelantados, se destinan a ciencia y tecnología entre el 2 y 3 por ciento del producto, con fuerte participación privada.

Por otro lado, ha faltado evaluación y seguimiento de los resultados de muchas investigaciones científicas y tecnológicas realizadas en instituciones educativas y del sector gubernamental. Es frecuente que el desenvolvimiento de los programas de investigación presente deficiencias por falta de articulación entre la investigación básica y aplicada, así como entre esta última y las necesidades del aparato productivo.

En lo tocante a la tecnología adquirida en el extranjero, las empresas mexicanas no siempre la han adaptado y asimilado bien. Asimismo, hasta hace poco la regulación de la transferencia de tecnología resultaba bastante restrictiva e imponía obstáculos indeseables que entorpecían los esfuerzos de modernización tecnológica para alcanzar niveles de competitividad internacional. En el ámbito mundial, el licenciamiento tradicional de tecnología, a cambio del pago de una regalía, va convirtiéndose rápidamente en una forma menos frecuente de transferencia de tecnología, pues lo más común tiende a ser el establecimiento de relaciones contractuales más complejas entre las empresas de diferentes países, en las que se comparten, como paquetes, conocimientos tecnológicos, ventajas para la fabricación (como pueden ser la localización y las instalaciones disponibles), experiencias y habilidades de mercadeo, acceso a fuentes de aprovisionamiento

de insumos y financiamiento. La autonomía tecnológica retrocede en importancia conforme estas nuevas formas de asociación entre empresas permiten aprovechar las economías de producción a escalas muy grandes, con fuertes ganancias de productividad.

México no puede ni debe desatender las nuevas circunstancias, ya que correría el riesgo de quedar marginado de los beneficios que ofrece la globalización en oportunidades de productividad y modernización industrial.

Por ello, resulta conveniente revisar la experiencia de política que México ha adquirido en lo que se refiere al desarrollo de tecnología nacional y a la transferencia de tecnología, a fin de realizar las modificaciones necesarias.

4.4 Disponibilidad de recursos humanos tecnológicamente calificados

El tercer aspecto crucial para la modernización tecnológica del país radica en sus recursos humanos. No obstante los considerables esfuerzos realizados durante varios decenios en la formación de recursos humanos técnicamente calificados, la disponibilidad actualmente es baja si se le compara con otros países. Como proporción de su población total, México dispone de menos ingenieros e investigadores que otros países de América Latina, con similar grado de desarrollo. Asimismo, la matrícula en ingeniería no tiene el dinamismo de otras áreas de formación profesional. Se trata, muy probablemente, de un complejo problema relacionado con el *status* que se reconoce, en lo social y en lo económico, a los científicos y a los ingenieros dentro de nuestra sociedad.

En lo relativo a los recursos humanos empleados en las empresas, hay también problemas de calificación en todos los niveles. Entre los obreros, algunas encuestas realizadas en los últimos años señalan que es baja la proporción de los que están plenamente capacitados para las tareas que desempeñan y que es significativo el porcentaje de los que jamás han recibido capacitación. Entre los empleados, incluso a nivel gerencial, es poco frecuente la educación continua y muchas veces no cuentan con las habilidades que va requiriendo el aumento de la eficiencia y

la competitividad en el nuevo contexto económico internacional. Cada vez más, se siente la necesidad de elevar la productividad y el sentido de la calidad entre el personal de las empresas.

No puede soslayarse, en suma, el reto social y económico que significa la formación de recursos humanos en la actualidad. Los diferentes sectores del país han de imprimir a esta tarea el impulso indispensable para apoyar el desarrollo nacional.

Un aspecto sumamente importante es el de las remuneraciones al trabajo, en general, y al personal que a todos los niveles tiene la responsabilidad del mejoramiento de la productividad, la calidad y, en particular, de la tecnología. En efecto, a partir de la crisis económica iniciada en 1982, las remuneraciones reales han caído en proporciones muy grandes. Esto ha provocado el flujo de recursos humanos tecnológicamente calificados hacia ocupaciones en las que muchas veces no desempeñan sus habilidades técnicas, pero que son económicamente más redituables. En especial, es preocupante el desmembramiento de grupos de investigación científica y tecnológica, cuyos investigadores se dedican a otras actividades en el país, si no que en muchos casos emigran al extranjero.

Por ello, es necesario que en los años por venir la recuperación del crecimiento se refleje en un mejoramiento de los ingresos reales de quienes hacen posible la modernización tecnológica y con ello el aumento de la productividad: obreros, ingenieros e investigadores.

5. LA VINCULACIÓN DE LAS FUENTES DE CONOCIMIENTO CIENTÍFICO-TECNOLÓGICO CON LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS

5.1 Sentido de la vinculación

Para acelerar el desarrollo productivo del país y mejorar su competitividad ante los cambios que están ocurriendo en otras regiones del mundo, nos enfrentamos con el problema general de aumentar el aprovechamiento del conocimiento científico-tecnológico en las distintas actividades de producción de bienes y servicios. Es ése el contexto más amplio en que tiene sentido el término *vinculación*.

La vinculación no puede entenderse como coincidencia for-

zosa, inmediata y meramente mercantil entre las mentalidades, los intereses y las labores de quienes trabajan y producen en el sector académico y en el sector productivo. Más bien, la vinculación resulta un concepto comparativamente más fértil cuando se le entiende en un sentido amplio, como el conjunto de medios, acciones y políticas para acercar las fuentes nacionales de conocimiento científico-tecnológico a las unidades de producción de bienes y servicios.

Entender la vinculación como un modelo simple, en el que la universidad y la empresa se sitúan en las puntas de una cuerda cuya distancia hay que acortar por principio, no conduce a la comprensión cabal de la problemática compleja que entraña el fenómeno general de la introducción del conocimiento científico-tecnológico en las actividades productivas. Sería quizá más apropiado, continuando con la analogía, entender a la vinculación como una red que conecta entre sí a las diferentes fuentes del conocimiento científico-tecnológico con las distintas entidades que pueden y deben aprovecharlo de la mejor manera posible. Se entiende, claro está, el relacionar fructíferamente y con versatilidad a los institutos y centros de entrenamiento técnico, investigación y docencia de las universidades y del sector público, en las distintas áreas del conocimiento, con las empresas del sector privado y las instituciones de prestación de servicios de diversa índole del sector público, por los medios directos o indirectos más adecuados, para apuntalar las actividades de todas las unidades de producción de bienes y servicios mediante el aprovechamiento cada vez más consciente de los conocimientos científico-tecnológicos disponibles, a fin de reforzar la capacidad para adelantar a otras unidades de producción y a otros países en la nueva competencia. La vinculación es el mejor medio para lograr tal fin.

México tiene mucho por hacer en los próximos años respecto a la definición e implantación de una red eficaz para elevar el aprovechamiento del conocimiento científico-tecnológico en las actividades productivas del país. En la definición de dicha red, como se reconoce en el Programa de Ciencia y Modernización Tecnológica 1990-1994, publicado por el Poder Ejecutivo a principios de 1990, sin duda es relevante entender con claridad las coincidencias y diferencias que existen entre la ciencia y la tecnología.

Entender la naturaleza física y social en que vivimos, como

preocupación científica, nos da una concepción más amplia de lo que somos y nos permite superarnos como sociedad. En ese sentido, la ciencia tiene un valor indiscutible para nuestro mejoramiento como colectividad y nos enlaza con las grandes corrientes universales de generación de conocimientos científicos. México no está aislado, ni debería estarlo, respecto a lo que ocurre en el ámbito de la ciencia en otros países y regiones del mundo. Más bien, debe aprovechar con inteligencia sus recursos para participar de manera conveniente en ese dar y recibir sin fronteras que representa la generación y difusión de conocimientos científicos. La ciencia es una base cultural para relacionarnos con el mundo; en cierto grado, una vinculación universal.

Por otro lado, el aprovechamiento de los conocimientos que se van obteniendo en lo relativo a la transformación de la energía y la materia que existe en la naturaleza, para mejorar la oferta de productos y satisfactores de las necesidades tangibles de la población, es decir, la utilización de la tecnología, ha de guiarse con una metodología distinta de la actividad científica. Aquí importan comparativamente más los criterios de rentabilidad, eficiencia, supremacía competitiva, etcétera.

Dar un tratamiento fundamentalmente productivo a las actividades básicamente científicas puede desorientarnos de igual manera que dar un tratamiento propio de actividades científicas a las acciones y políticas de naturaleza principalmente tecnológica.

Con esto como antecedente, el avance general del país en la definición de la red a que me refiero dependerá del funcionamiento de todo el sistema de actores: los que generan el conocimiento científico, dentro y fuera del país; los que persiguen el progreso del conocimiento tecnológico para México; los que se ocupan de difundirlo en el ámbito nacional y los que lo aprovechan en los diferentes sectores productivos.

La introducción del conocimiento científico-tecnológico en la producción ocurre de diversas maneras, entre las que se pueden distinguir aquella en que el conocimiento va incorporado en los medios de producción que se van acumulando, tales como la maquinaria, los equipos, las instalaciones, etc., y aquella otra en que el conocimiento se introduce en forma desincorporada de los medios de producción y que consiste en la aportación de conocimientos *in situ* por las personas que desarrollan día con día su trabajo en las actividades de generación de bienes y servicios.

Menciono esta socorrida distinción entre la introducción de tecnología incorporada y desincorporada, porque los factores y la dinámica con que se llevan a cabo una y otra son radicalmente distintos, aunque en el mediano y largo plazos no están del todo desconectadas.

El avance competitivo del aparato productivo mediante los conocimientos incorporados en los bienes de capital se relaciona directamente con el ritmo de la inversión total en el país. La estabilidad macroeconómica, al traducirse en un panorama de mayor certidumbre, redundaría en un aumento de los recursos que se destinan a inversión en el país como proporción del ingreso nacional y es, por ende, un factor primordial para el avance tecnológico proveniente de la inversión fija bruta. La inversión extranjera se suma a la nacional para aumentar el ritmo de acumulación de nuevo capital en el país. Este avance tecnológico asociado a la nueva inversión en la planta productiva es una condición necesaria, pero no suficiente, para aumentar las ventajas competitivas dinámicas en la nueva competencia: las ventas internacionales de maquinaria y equipo proporcionan a todos los países, por igual, la oportunidad de modernizar tecnológicamente su capacidad de producción.

Por otro lado, la incorporación de conocimientos por las personas que trabajan día con día en la industria y en los servicios depende de otro tipo de variables, como son el número y la preparación de recursos humanos educados en áreas de ciencia y tecnología, las referencias que tengan éstos acerca de los conocimientos científico-tecnológicos de aplicación industrial que existen dentro y fuera del país, la imaginación o la mentalidad innovadora con que logren concebir mejoras continuas o radicales en procesos y productos, etc. El flujo de conocimientos desincorporados que puede introducirse en la generación de bienes y servicios del país depende entonces centralmente del desempeño de los institutos y centros de entrenamiento técnico, docencia, investigación y desarrollo tecnológico de las universidades y del sector público. Con frecuencia el conocimiento tecnológico así aprovechado no se comparte públicamente, por lo que tiende a consolidar ventajas relativas para las empresas, industrias y países que lo propician: los recursos humanos con verdadera capacidad para dominar el conocimiento científico-tecnológico de aplicación industrial son cada vez más la clave para sobresalir en circunstan-

cias como las que se observan en la actualidad.

Ya que la ocupación de un número creciente de recursos humanos con esta capacidad sólo es posible en un contexto de crecimiento e inversión en el aparato productivo, el potencial del país para salir adelante en la nueva competencia depende de la existencia de un ambiente económico estable y abierto internacionalmente, que propicie la inversión en los sectores productivos, y de la formación de suficientes recursos humanos educados en áreas científico-tecnológicas que puedan ir generando ventajas competitivas para el país a base de la introducción inteligente de conocimientos en las actividades productivas. El aumento de la competitividad internacional de la producción de México ha de ser un fenómeno integral: la inversión sin formación de recursos humanos que dominen la ciencia y la tecnología, tanto como ésta sin aquélla, son estrategias incompletas. La vinculación, en sentido amplio, es indispensable en la nueva competencia.

México tiene en la actualidad una fuerte necesidad de acelerar su desarrollo, en el marco de la nueva competencia. Para lograrlo, requiere encontrar respuestas a los interrogantes que plantea el diseño y la puesta en práctica de la red de vinculación entre las fuentes de conocimiento científico-tecnológico y las unidades de producción de bienes y servicios. Es importante subrayar que esta misma necesidad se presenta también en otros países o regiones geopolíticas. Los Estados Unidos de América están profundamente preocupados en el presente por su rezago relativo a Europa y a Japón en materia de aprovechamiento productivo del conocimiento científico-tecnológico. Ese país todavía no encuentra respuestas certeras para enfrentar la problemática de la vinculación, como lo demuestra, por ejemplo, el estudio elaborado por un equipo multidisciplinario de profesores e investigadores del Massachusetts Institute of Technology, *Made in America: Regaining the Productive Edge*, publicado apenas en 1989. De manera similar, en los últimos años la Comunidad Económica Europea ha estado innovando y perfeccionando sus políticas de aprovechamiento productivo de los conocimientos científico-tecnológicos al interior de sus estados miembros. Los programas marco y específicos que la Comunidad ha estado definiendo e instrumentando sucesivamente desde 1984 —como Sprint, Value, Eureka, etc.—, son prueba de que en esa región también existen necesidades de perfeccionar la vinculación.

Cabe señalar que en los distintos ejemplos regionales señalados el problema del financiamiento de la investigación científico-tecnológica y de la formación de recursos humanos en estas áreas, por complejo y difícil que sea, no ocupa el lugar número uno entre la lista de dificultades que es necesario superar para establecer una vinculación efectiva. Es la organización de la red de interrelaciones de los distintos agentes que generan y aprovechan el conocimiento académico y tecnológico la que ocupa el lugar primordial en la búsqueda de respuestas a la problemática que plantea la vinculación.

En la búsqueda del modelo de vinculación que mejor sirva a las necesidades y características propias de México es importante no caer en reduccionismos sobresimplificadores del fenómeno de la vinculación, en su sentido más amplio. Concretamente, creo que debemos evitar el caer en cinco de esos reduccionismos:

Primero. No suponer que el aprovechamiento del conocimiento científico y tecnológico dependerá únicamente del esfuerzo de las universidades y los institutos o centros de investigación y desarrollo del sector público, tanto en materia de investigación como de formación de recursos humanos. Sin crecimiento e inversión del sector productivo, los nuevos conocimientos que se generen en estas instituciones y los nuevos recursos humanos que se formen tendrán una contribución sólo parcial al avance nacional en la nueva competencia.

Segundo. Tampoco caer en el supuesto de que la demanda natural de las empresas por conocimientos científico-tecnológicos para reforzar su posición competitiva será la única palanca para impulsar nuestro avance científico-tecnológico en la nueva competencia. Ciertamente, las universidades, los institutos y los centros de investigación y desarrollo son un apoyo sin el cual el progreso general parece poco viable en el país, en las condiciones presentes en que la aparición de una cultura tecnológica en la generalidad de las unidades de producción es apenas incipiente. Estas instituciones de generación de conocimientos y de formación de recursos humanos pueden contribuir significativamente a crear una cultura industrial donde la introducción de nuevos y mejores conocimientos en las actividades productivas sea un hábito o una costumbre.

Tercero. No caer en la simplificación de que todas las unidades de producción del país tienen por delante la misma ruta

para su modernización tecnológica y productiva. Sus necesidades de recursos humanos y de tecnología varían en cada caso y dependen, obviamente, de su situación presente. Muchas de esas unidades necesitan llegar, como mínimo, a la profesionalización de sus actividades; otras están en condiciones de iniciar procesos de mejora continua de esas actividades, y unas cuantas, quizá las menos, requieren de avances de grandes dimensiones mediante saltos tecnológicos fincados en investigación original. Una cosa es cierta: mejorar la productividad y la competitividad de todas las empresas es una necesidad impostergable. La creación de una nueva generación de empresas, de altísima competitividad tecnológica y recursos humanos excepcionalmente bien preparados en cuanto a sus conocimientos tecnológicos y su mentalidad para aprovecharlos productivamente es una apuesta cuyo premio parece ser muy alto en los próximos años. Los parques tecnológicos, las incubadoras de empresas y los centros de asesoría en competitividad pueden ser vías para lograrlo, como elementos de la red de vinculación.

Cuarto. No caer en el equívoco de que la acción gubernamental, por sí sola, será la que determine el avance científico-tecnológico general del país. Las políticas oficiales de ciencia y tecnología, como coordinadoras y promotoras del esfuerzo de la totalidad de los actores en este campo, tienen una importancia innegable. Sin embargo, la mayor o menor efectividad de esas políticas depende del contexto que exista en los sectores productivos. Cuando éstas se limitan únicamente a las universidades, a los institutos y a los centros de investigación, los logros son insuficientes; el aprovechamiento cabal de nuestros esfuerzos científico-tecnológicos requiere, sin excepción, del efecto de éstos en nuestras formas de producir y generar riqueza, especialmente en el sector privado, como base para el desarrollo económico y social del país.

Quinto. Específicamente, en los campos de la formación de recursos humanos de posgrado, no caer en la simplificación de optimizar esto de manera aislada, sin atender debidamente la calidad de la educación que debe proporcionarse en todos los niveles escolares y, complementariamente, dentro de las unidades productivas, en modalidades de educación continua. Resulta claro que la vinculación no puede separarse del mejoramiento integral de las universidades y sus funciones sustanciales de docencia, in-

vestigación, extensión universitaria, etc. Para ello, será interesante explorar el mejoramiento que pueda darse paulatinamente en cuanto a la relación con los ex alumnos o egresados, como canal natural de la vinculación; asimismo, será de gran trascendencia para ésta lo que pueda hacerse en materia de educación continua, tanto por la posibilidad de seguir mejorando la calificación de las personas que ya laboran en las unidades de producción, como por la ventaja que esto ofrece para informar a las universidades acerca de los problemas reales y de las necesidades contemporáneas de los sectores productivos. Finalmente, la investigación por contrato, en los costos en que se presente esta posibilidad, será también importante para la vinculación.

5.2 Estrategia para facilitar el mejoramiento de la productividad, la calidad y la tecnología en México

Como mencioné, el aparato productivo surgido en la etapa moderna de la industrialización de México cuenta con una base amplia y sólida, aunque con un grado apreciable de retraso tecnológico. Haber mantenido cerrada nuestra economía en épocas en que en otros países ocurría una auténtica revolución industrial, como resultado de la introducción de tecnologías más eficientes y productivas en gran número de campos industriales, motivó que México se quedara atrás tecnológicamente. De ahí que en este momento la modernización tecnológica de las industrias nacionales asuma un carácter prioritario.

Ante la apertura de la economía, la modernización tecnológica desempeña un papel que nunca había tenido para mantener la competitividad de los productores nacionales frente a los de otros países. Es importante que los industriales mexicanos entiendan cabalmente las nuevas condiciones en que se encuentran y lleven a cabo los ajustes que les permitan preservar y mejorar su posición en los mercados.

La modernización tecnológica presupone esfuerzos diversos y complementarios en el aparato productivo. Cada empresa, de acuerdo con sus condiciones particulares, deberá preocuparse por adquirir nueva tecnología, adaptarla y asimilarla dentro de la organización y, eventualmente, si lo juzga conveniente, realizar esfuerzos propios de investigación y desarrollo tecnológico. Cada

empresa determinará lo que mejor le convenga. No obstante, para muchas la adquisición tecnológica es la única posibilidad realista y económicamente eficiente en el corto plazo.

En materia de transferencia de tecnología, es necesario eliminar los obstáculos que pudieran estar entorpeciendo la respuesta ágil de las empresas para modernizarse tecnológicamente y, al mismo tiempo, proveerlas de elementos de información importantes para que adquieran tecnologías competitivas del exterior en términos de su costo, acordes con el grado de desarrollo industrial de nuestro país. No debemos tener un sesgo desmedido hacia las tecnologías de punta; lo relevante es que la modernización se ponga en marcha y que cada empresa introduzca en sus actividades la tecnología que sea compatible con sus posibilidades económicas y con el grado de competencia que enfrentan sus productos en los mercados respectivos.

Por otro lado, la política de modernización industrial debe buscar que la tecnología importada se complemente y profundice mediante la contribución significativa de los centros nacionales de investigación y desarrollo. Así, mediante la concertación con las diferentes instituciones tecnológicas que desde tiempo atrás existen en México se ha de propiciar que los esfuerzos de asimilación y adaptación tecnológica, lo mismo que las acciones de investigación y desarrollo originales que emprendan las empresas mexicanas, cuenten con el apoyo de una capacidad ya existente en el país en lo referente a laboratorios, equipo y grupos de trabajo y experiencia de investigadores en campos muy diversos del conocimiento. Por ello es deseable que las actividades de estos centros de investigación y desarrollo se encaminen, de acuerdo con su propia vocación, a satisfacer las crecientes necesidades tecnológicas de la industria.

Ante la necesaria modernización tecnológica del aparato productivo nacional, la aportación de estos centros es un factor de gran trascendencia. Facilitar el acceso de las empresas mexicanas a las tecnologías de que se dispone en otros países, aunado a los esfuerzos internos más profundos en los que se vinculen las acciones de las empresas y de los centros de investigación y desarrollo tecnológico, permitirá que la industria mexicana supere el reto de modernizar las tecnologías con que cuenta en la actualidad, para consolidar y acrecentar su capacidad competitiva en los mercados mundiales.

La tarea que se tiene por delante en materia de modernización tecnológica industrial es difícil y requiere de la confluencia del quehacer profesional de muy diversos grupos. Los empresarios deberán preocuparse cada vez más por la gestión tecnológica y el desarrollo de recursos humanos tecnológicamente calificados, dentro y fuera del trabajo, hasta llegar a convertir estas actividades en un aspecto cotidiano de los directivos de las empresas nacionales. La gestión tecnológica no es ni más ni menos importante que las funciones tradicionales en los ámbitos de la producción, las ventas y las finanzas.

Asimismo, se necesita concertar acciones entre instituciones educativas y empresas u organizaciones industriales, para formar los recursos humanos suficientes y calificados para la modernización tecnológica. En forma semejante, es recomendable instalar parques tecnológicos en diversas regiones del país para que las industrias locales aprovechen los conocimientos del personal de las universidades y centros de investigación cercanos.

La inventiva nacional ha de apoyarse mediante la creación de instituciones de servicios profesionales para la asistencia y el financiamiento de inventores profesionales.

También es imprescindible proteger los derechos de propiedad industrial de las personas físicas y morales para que sus esfuerzos de generación de tecnología y de mejoramiento de las características de los productos les sean justamente reductibles y para que la difusión o propagación de los nuevos conocimientos industriales ocurra de manera ordenada, con afán de propiciar un proceso tecnológico y un mejoramiento de la producción industrial más dinámico y general en el país.

Por su parte, los consultores en materia de propiedad tecnológica tendrán que aumentar su capacidad para brindar asistencia técnica e información a las empresas que busquen en ellos respuestas prácticas y económicamente eficientes para superar sus problemas tecnológicos. Junto con ello, se han de aumentar los acervos de información tecnológica disponibles en el país.

A su vez, los intermediarios financieros del país, además de contribuir a canalizar mayores montos de recursos a las actividades de modernización tecnológica de las empresas, tendrán una tarea aún más importante: la de crear instrumentos financieros adecuados para enfrentar las características de riesgo y rendimiento que son típicas de estos proyectos, en los que muchas veces

las garantías que ofrecen las empresas son de carácter intangible.

Los centros de investigación y desarrollo, como se mencionó, tienen la labor de apoyar a los sectores productivos nacionales en el corto plazo, sin demérito de la investigación científica o tecnológica que fructifica en plazos más largos. La necesaria modernización tecnológica de las industrias del país plantea a esos centros la conveniencia de servir al interés público mediante la definición de prioridades de investigación vinculadas a las necesidades inmediatas de las empresas mexicanas.

Por último, las instituciones públicas encargadas de coordinar la política tecnológica deberán esforzarse para idear nuevas fórmulas en las que converjan con máxima eficacia las acciones particulares de los distintos agentes tecnológicos mencionados. Conforme lo permitan las disposiciones de recursos, se les ha de canalizar más hacia actividades científicas y tecnológicas, con claros criterios de relevancia y calidad de las investigaciones, determinados con la participación de expertos académicos, gubernamentales y de los sectores productivos.

Con la suma de esfuerzos, la modernización tecnológica que se observará en los próximos años tendrá una trascendencia vital para la recuperación de un crecimiento económico sostenido de México.

6. CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES

Por lo anteriormente expuesto, podemos concluir que México se enfrenta en la actualidad a la necesidad de proseguir su desarrollo económico y social sobre las bases de un nuevo modelo industrial orientado al exterior. El contexto internacional en que esto ha de ocurrir es el de la globalización, que plantea exigencias de competitividad muy fuertes a los países, las industrias y las empresas. La productividad y la calidad son elementos indispensables para el éxito de la participación industrial en las nuevas circunstancias. De ahí el papel clave de la modernización tecnológica y la calificación de los recursos humanos.

Las bases con que cuenta México en el presente para recuperar su desarrollo son muy promisorias. Los logros en la estabilización económica se reflejan en una creciente certidumbre respecto a la futura evolución de la economía, lo cual hace posible

la planeación de las empresas a plazos cada vez más largos. Éste es el ambiente propicio para su modernización tecnológica, pues permite enfocar el desenvolvimiento de las actividades productivas y comerciales como negocio en marcha, en vez de concentrar la atención gerencial en la rama administrativa financiera, o incluso la especulación, como ocurría cuando la inflación era alta y variable. La apertura al comercio internacional, por su lado, plantea un ambiente que promueve de forma natural el interés de las empresas en mejorar su productividad, su calidad y su tecnología. Estos dos hechos plantean hoy una gran diferencia respecto a las condiciones desfavorables para la modernización tecnológica que se observaron en los dos lustros precedentes.

Adicionalmente, la disminución de la transferencia neta de recursos financieros al exterior ofrece en los años venideros la posibilidad de aumentar gradualmente el financiamiento disponible dentro del país para elevar las inversiones y, junto con éstas, ir realizando día con día la modernización tecnológica e ir desarrollando más y mejores recursos humanos tecnológicamente calificados.

El reto consiste en apoyar las iniciativas de modernización que emprendan las propias unidades de producción y en aprovechar mejor la oferta de tecnología existente en el país en las instituciones científicas y tecnológicas, así como la disponible internacionalmente. Contamos con bases importantes para un futuro industrial y tecnológico promisorio. No es fortuito; al país le ha costado mucho esfuerzo construir las durante varias décadas.

La estrategia que se plantea para lograr la modernización tecnológica industrial requiere de la acción coordinada y concertada de distintas instituciones y grupos sociales, para aportar conjuntamente los elementos necesarios de marco jurídico de transferencia de tecnología y propiedad industrial, información tecnológica, asistencia técnica y consultoría, financiamiento, formación de recursos humanos y capacitación y apoyo de centros de investigación y desarrollo.

Ciertamente se necesita del esfuerzo de todos para impulsar la modernización tecnológica nacional. En ello radica la definición de lo alcanzable y lo inalcanzable. La revisión de la experiencia de industrialización y desarrollo de recursos humanos en México en los últimos 50 años, con logros muy notables, me permite fundar una visión optimista acerca de la capacidad del país

para hacer frente a los nuevos retos que va presentando su propia evolución y a los cambios en el contexto mundial.

La modernización tecnológica industrial de México, en la década de los noventa, es plenamente alcanzable a partir de las condiciones que prevalecen actualmente en la economía y en las instituciones científicas y tecnológicas del país. Esto no significa que los problemas identificados sean pocos o fáciles de resolver; significa, simplemente, que no son insuperables.

Comentarios

Marco Provencio. Confieso que hace un par de semanas leí una pequeña monografía económica sobre Tailandia y me sorprendieron mucho sus indicadores económicos: se trata del crecimiento más amplio en el sudeste asiático, o el más rápido de los últimos años, con promedios realmente sorprendentes; un crecimiento muy importante de su sector manufacturero; de los recursos por turismo proveniente del exterior, y pese a que su economía presenta un nivel de calentamiento bastante amplio, mantiene niveles decrecientes del déficit en cuenta corriente como porcentaje del producto. Al contrastar tales estadísticas económicas, no solamente favorables sino envidiables, con la situación de México en los últimos años, mi primera reacción ante esta muy breve monografía económica —y subrayo la palabra económica— fue preguntarme: ¿quiénes serán los que se encargan del manejo de la política económica en Tailandia? Están haciendo todo bien; tienen un plan y una serie de políticas muy bien establecidas, muy claras, de manera tal que hoy puedan tener un crecimiento tan notable y que aparentemente también lo será en los próximos años, a pesar —como señala el doctor Unger en su ponencia— del cierto pesimismo de las autoridades tailandesas que consideran que no crecerán al 11 o al 10%, como lo han venido haciendo en los últimos dos años, sino a tasas del 7 por ciento.

Mi primera gran sorpresa al leer la ponencia del doctor Unger fue ver que en las conclusiones dice, *grosso modo*, que si bien Tailandia se ha beneficiado de manera notable de la inversión directa japonesa, ello ha sido, tal vez, no gracias al papel del Estado como promotor del crecimiento, sino a pesar de la ausencia de un papel definido de éste. Confieso que es uno de los puntos

más importantes de la que por sí es una presentación muy atractiva y muy interesante del doctor Unger. Y obviamente creo que un hecho como éste nos lleva a la reflexión.

Durante mucho tiempo se han confrontado diferentes tendencias de política económica, es decir, de crecimiento económico de un país vía la actividad del mercado, o el crecimiento económico vía el papel o la intervención del Estado. Y creo que la ponencia del doctor Unger nos proporciona dos o tres elementos tal vez muy importantes.

El primero de ellos, el crecimiento de la economía tailandesa, se debe al manejo adecuado de su política económica. Segundo, hay una serie de aspectos institucionales, algunos de ellos importantes dentro del sistema tailandés, y —lo cual es interesante— que brillan, pero más bien por su ausencia, como es la cooperación entre los sectores público y privado, que en un caso como el de Corea, o en el de Taiwan, son elementos muy importantes. El tercer punto, que no deja de ser muy importante y es uno de los principales del documento del doctor Unger, es ese mundo exterior que para algunos está lleno de peligros y para otros de oportunidades. Pero ese mundo exterior que el doctor Unger señala como “las condiciones externas en general y el papel de Japón en particular” son elementos muy importantes en el crecimiento de la capacidad exportadora de Tailandia.

Este papel de Japón me recuerda muy brevemente aquella anécdota de cómo hizo su riqueza un gran *tycoon* estadounidense. Alguna vez la escuché en referencia al señor Rockefeller. Decía que un día se llevó una manzana al colegio, y le fue dando brillo con su suéter. La manzana le había costado un centavo. Al llegar al colegio estaba tan brillante que alguien le ofreció tres centavos: la vendió. El día siguiente compró tres manzanas de un centavo en el barrio donde vivía, les fue dando brillo rumbo al colegio, y las vendió cada una a tres centavos. Ya tenía nueve. El día siguiente invirtió algunos centavos en comprar un trapo más grande, llevó cierto número de manzanas al colegio, las volvió a vender y la anécdota decía que al día siguiente murió su padre y heredó. Y así había hecho su fortuna el señor.

Bien, aquí parece haber un elemento muy importante que es obviamente la participación de Japón en el crecimiento tailandés. Para México no deja de ser evidente en este momento, en virtud del próximo inicio de las negociaciones del acuerdo de co-

mercio con Estados Unidos, un elemento que en esta ponencia puede leerse de dos formas distintas. Una, con base en sus propios méritos, que tiene muchos, y también en lo que implica en ese momento para el lector, sea mexicano o de otra nacionalidad o de alguna otra circunstancia, en virtud de la que ese lector esté enfrentando en ese momento. Me parece que es indiscutible —pues la evidencia que presenta el doctor Unger y su línea de razonamiento son bastante consistentes— la importancia del papel de Japón en el despegue económico de Tailandia. Como es bien sabido, y el señor Unger lo comenta en su ponencia, el sector exportador tailandés es extremadamente dependiente de sus importaciones; es un sector con alta propensión a importar en la medida en que tiene más o menos posibilidades de crear dentro de su economía una serie de eslabones internos que vayan más adelante, retroalimentando el proceso. Obviamente no se prevé para el futuro cercano una desaceleración notable del crecimiento económico de Japón, aunque los sucesos recientes en el índice Nikkei, la situación de la banca en particular y algunos otros acontecimientos hacen prever cierta desaceleración de la economía japonesa. Y obviamente, habría que pensar hasta qué grado este crecimiento tan notorio de la economía tailandesa depende de la salud económica de Japón.

En su introducción el doctor Unger señala los diferentes énfasis que las diversas escuelas académicas dan ya sea a los factores externos, o a los internos que promueven el crecimiento. Parece que da un enfoque y una importancia muy particulares al papel de Japón al propio entorno económico de la región del sudeste asiático y a lo que calificó al final de su presentación verbal como cambios en los precios relativos. A veces los economistas no damos la suficiente importancia a esos cambios, favorables o desfavorables en términos del éxito o fracaso de una política económica.

Más adelante me referiré muy brevemente a este tema del cambio de los precios relativos, sobre cuán importantes fueron para México, el año pasado, para la renegociación de la deuda externa con los acreedores externos, pues a pesar de ciertas mejoras en términos de la estabilidad económica del país, es decir, el proceso de apertura comercial, una mayor flexibilidad en la política de recepción de la inversión extranjera, aún así tuvimos que sentarnos a negociar una reducción en el pago del servicio, cuando

ya estábamos haciendo cosas muy favorables. Prácticamente al inicio hubo una recepción de los acreedores diciendo, "bueno, si ya están haciendo todo eso en términos de política económica, pues aguántense unos años para ver los beneficios y no me pidan que haga una reducción en los montos de adeudos de México hacia la banca comercial". Y para nosotros el argumento más importante fue simple y sencillamente los términos de intercambio. La apertura comercial, las mayores facilidades para la inversión extranjera; la disminución del papel del Estado en la economía, etc., no eliminaba el hecho de que de 1983 a 1989 el país había visto reducirse los términos de intercambio en términos negativos en 40%. Esa caída significaba que, pese a todo lo que se había estado haciendo (política comercial, inversión extranjera, disminución del papel del Estado, finanzas públicas), de cualquier manera era indispensable promover una estrategia de reducción de la deuda por el argumento de los términos de intercambio. Qué bueno que hicimos eso el año pasado y no después del 2 de agosto último, con el incremento de los precios del petróleo, porque a lo mejor seguiríamos negociando y posiblemente no con muy buenos resultados.

Por último, quisiera presentar un par de preguntas al doctor Unger.

En su introducción señala que entre las diferentes escuelas, unas hacen hincapié en los factores externos, tal como la escuela dependencista, muy leída y comentada en América latina en años recientes, y que siempre pone especial énfasis en los factores externos. Notablemente para esta escuela como sabemos, tales factores casi siempre resultaban ser negativos. Hay otro tipo de factores que esta misma escuela generaba, aunque les daba menos importancia, los específicos de cada nación: una política empresarial adecuada, la existencia de un núcleo importante de capacidad y de grupos empresariales, diferentes esquemas de cooperación entre el sector público y el privado, etc. Siempre he pensado que a esos diferentes esquemas de cooperación hay que añadir el sector académico, porque si nada más habláramos de cooperaciones pública y privada nadie estaría produciendo ideas y entonces quienes colaboran en las instituciones públicas y en las privadas simplemente estarían en un diálogo de sordos. Obviamente la inquietud que se nos genera es, por ejemplo, la próxima negociación de un acuerdo comercial con Estados Unidos con

características no muy positivas que considera, entre otros problemas, su déficit fiscal, su déficit comercial, inhabilidad pública para uno, poner sus cuentas en orden y, dos, determinar hacia el interior de Estados Unidos una política económica más sana. Eso nos pone obviamente en una cierta situación particular que sería diferente si nuestro vecino estuviera creciendo al 8% y tuviera sus cuentas externas en orden. Bueno, no en orden porque Japón, por ejemplo, no las tiene, pero creo que el sentido es claro. Ante esta situación, mi primera pregunta para el doctor Unger sería, básicamente, ¿considera que, a la luz de factores o entornos internacionales diferentes, los factores ya específicos a cada país son más importantes de lo que podrían serlo en otras circunstancias? Y un segundo comentario más breve, que es más bien una reflexión que me deja su ponencia. Cada vez nos intriga más qué es lo que crea, o qué es lo que promueve el fenómeno del crecimiento económico. En alguna época la literatura académica decía que las fuerzas del mercado; en otra época se decía *let's bring the state back in*, subrayando el papel del Estado, y aquí la ponencia me hace sentir que mezcla circunstancias económicas internacionales internas, papeles del Estado que, si bien no promueven, como vemos en el caso tailandés, no estorban ni obstaculizan, y yo creo que eso ya es una política estatal muy importante. En este sentido me permitiría preguntarle al doctor Unger sus comentarios sobre la participación del Estado en el proceso de crecimiento económico, de la cual no se ha dicho la última palabra.

Daniel H. Unger. Intentaré resumir un poco. Usted ha hecho comentarios muy importantes y me gustaría responder a varios. Permítanme iniciar con una de sus últimas preguntas —creo que tocó este punto un par de veces—, si puede declararse en términos reales que el Estado tailandés no estaba en gran medida involucrado en su propio éxito. Aunque su papel no fue muy importante, ello no nos debería impedir atribuir al Estado tailandés el mérito de haber reconocido la eficacia de los mercados; de haber restringido las fuerzas políticas que demandaban una intervención; de haber comprendido las lecciones del *laissez faire*. En ese sentido sí se le debe atribuir algo de mérito. Sin embargo, creo que en la medida en que uno puede explicarse el éxito de Hong Kong, por lo mismo merece atribuírsele a su administración. En el caso

de Tailandia no estoy convencido de que el compromiso ideológico con el liberalismo fuera lo suficientemente fuerte como para permitir explicar la medida en que se restringió la intervención estatal; más bien podría explicarse por el equilibrio político entre distintos grupos, el cual ha impedido que uno en particular intervenga de manera absoluta. Además cabría señalar que la corrupción también reduce el nivel real de intervención, al permitir a ciertas empresas evadir las intervenciones existentes. Sin embargo, por lo dicho, tampoco creo que sea irrazonable señalar que el Estado tailandés también merece algo de crédito por no haber caído en ciertas trampas que a veces fueron muy seductoras. En tiempos tan recientes como el principio de los años ochenta, Tailandia estuvo muy cerca de comprometerse en unos proyectos muy costosos que fácilmente pudieron haber fracasado, pero la influencia de algunos tecnócratas con formación neoclásica en este caso tuvo cierto peso e hizo cambiar la política hacia una postura contraria a proseguir con esos proyectos. Por otra parte, tampoco quisiera sugerir que los economistas neoclásicos siempre han tenido la razón. Este mismo grupo de tecnócratas, debido a su excesiva cautela, ha privado a Tailandia de mucha de la infraestructura que ha requerido en los últimos años, mientras que la economía ha intentado alcanzar una etapa de crecimiento más avanzada. Pero sí, creo que usted hizo una buena y razonable observación.

Otra observación relacionada con lo anterior sería que, en efecto, algo estaba haciendo bien la administración tailandesa, que sí logró atraer abundante inversión extranjera, y esto ¿a qué se debió? De nuevo recalcaría la necesidad de conceder algún crédito al Estado tailandés. En mi trabajo menciono a un comerciante tailandés que describe la política del gobierno tailandés como un "*laissez-faire* por casualidad" y esto refleja mi propia evaluación de cómo ha evolucionado su economía con la clase de política liberal que vemos hoy en día. Sin embargo, considero importante reconocer que a mediados de los años ochenta, los japoneses en realidad no estaban muy entusiasmados ante las oportunidades de irse a Tailandia. Durante mis discusiones con inversionistas japoneses, las implicaciones que repetidamente pude deducir fue que ya se agotaron los casos como Taiwán, Corea del Sur y Singapur y que entonces tienden a dirigir la vista en primera instancia al Asia oriental, y así le explicaría el porqué

de la falta de atracción de África y, partiendo de esa perspectiva, ¿por qué no les atraía América Latina? De los demás países en desarrollo de Asia, mencionaban los problemas con China continental, Malaysia, Indonesia y Filipinas, y concluían que de las opciones restantes, Tailandia fue la mejor entre las peores. Esto, por supuesto no representaba el sentimiento universal ya que también se estaba dirigiendo mucha inversión a otros países y además a otros continentes. Ahora, creo que todos estaremos de acuerdo en que si conocemos a una mujer que inventa una ratonera nueva más eficaz, y establece un negocio que finalmente lo convierte en una empresa multinacional gigante, la cual le otorga gran riqueza y poder y de repente un hombre muy atractivo la seduce y se casa con ella, él sí se hace muy rico; sin embargo, a lo mejor nos impresionan más los logros de ella que los de él, y creo que en este caso particular hay un elemento de esto. Los funcionarios oficiales tailandeses han sido muy francos al explicar sus esfuerzos para cortejar al capital japonés. Éstos, efectivamente, fueron duros y prolongados pero tuvieron resultado. De todos modos se trata aquí de un logro de otra calidad.

En cuanto a los comentarios que hizo sobre la situación de México con su deuda, considero que desafortunadamente no estoy calificado para tratarlos. Sin embargo, con todo lo que se ha hablado acerca del peso de esta carga, me ha quedado claro que la situación de México en la actualidad es mucho más compleja que la de Tailandia, digamos, en 1985, justamente antes de abarcar este periodo de alto crecimiento. Si tuviera la opción y confiara en seguir contando con acceso al capital extranjero, repudiaría una parte de la deuda, y estoy seguro de que el gobierno mexicano también haría lo mismo, siempre con la seguridad de tener acceso al capital extranjero. Pero, como ya mencioné, no creo ser la persona más adecuada para responder a esto.

Finalmente, estoy de acuerdo con la observación que formuló a manera de pregunta y mi respuesta sería que definitivamente considero que los diferentes ambientes son muy significativos, y que en algunos países los factores distintos pueden ser más importantes que en otros. Permítanme completar la respuesta a su última observación, de que en la literatura académica ha encontrado el argumento de que los mercados son importantes, que los estados son importantes, es decir, en su papel de promotores del desarrollo, y el tercer argumento que se ha tratado mucho

concierno a una variante la cual a veces es muy distinta. Sin embargo, la cooperación entre los sectores público y privado es un elemento crítico o a veces la noción de que las mismas instituciones de comercio implantan diversas formas de gobierno cuando el Estado no cumple esas funciones. Ésta fue justamente una de las hipótesis que llevé a Tailandia, esperando de alguna manera encontrar una situación análoga al sistema bancario alemán. Es decir, dado el dominio de los bancos comerciales en Tailandia, esperaba encontrar que éstos tendrían alguna influencia en la regulación del sector privado, en organizar un acomodo entre intereses conflictivos dentro del sector público, y que esto tal vez pudiera explicar el éxito de Tailandia a pesar de la ausencia de una cooperación extensiva entre los sectores privado y público o de iniciativas estatales. Sin embargo, mis investigaciones no me convencieron de que así haya sido. Existen ciertos casos específicos pero no creo que sean representativos de un patrón omnipresente, ni tampoco nos llevan muy lejos en la explicación del reciente éxito de Tailandia.

Gill-Chin Lim. Sólo quisiera hacer un par de observaciones. Primero, un breve comentario sobre el tema de la deuda. Actualmente existe un enfoque interesante, el cual ha sido aceptado por varios países, es decir, que la deuda actúa en favor del desarrollo y creo que México está considerando algunas de esas opciones. Y segundo, en Estados Unidos también existe una investigación muy interesante que muestra que, para ellos, el verdadero costo de aliviar la deuda de los países en desarrollo es muy pequeño. Esto permite evaluar el valor de mercado de éste y otros aspectos relacionados. Paul Crookman, del MIT, calcula que el costo real es de aproximadamente diez billones de dólares, nada más la vigésima parte del costo de manejar los escándalos de asociaciones de ahorros y préstamos y otros problemas en Estados Unidos. Esto debería formar parte de los detalles de negociación para México y otros países endeudados que enfrentan este problema.

Ahora, permítanme regresar a otro asunto relacionado con el tema principal de la discusión. Considero que se ha desencadenado una conversación, un diálogo muy interesante provocado en su inicio por el profesor Johnson y continuado por el profesor Masumi y el profesor Unger, que vincula muchos factores

distintos dentro de un contexto general, comenzando con el tema de los valores sociales, con todo lo que está relacionado con el gobierno, la política económica y sus consecuencias sobre la vida de la gente. Pienso que existen aspectos múltiples de lo que se ha llamado “valores sociales” o la cultura de una nación. Permítanme referirme al caso de los valores confucianos.

Tradicionalmente los estudiosos los definieron en función de un orden jerárquico, el autoritarismo. Sin embargo, al leer más cuidadosamente a Confucio destacarán otros aspectos, tales como la importancia de la educación, los valores morales, la frugalidad y la modestia en la sociedad humana y también las relaciones sociales armoniosas. Si se enfatiza esta serie de valores en oposición a cualquier otra, sí podrían usarse o aplicarse con el objetivo de un cambio social dinámico dentro de otra perspectiva. Esto quiere decir que diferentes aspectos de los valores o la cultura pueden aprovecharse de una manera selectiva y esto puede experimentarse en términos de políticas económicas u orientaciones públicas. Y también opino que los valores sociales dominantes tienen la capacidad de cambiar con el tiempo y partiendo de mi propia observación de Corea y otros países, los valores sociales a veces cambian muy rápidamente. Hasta podría decirles que en el caso de Corea, ya no podría etiquetarse realmente a ésta como una nación confuciana, puesto que posee una mezcla de valores occidentales y orientales dentro de un marco muy complejo y dinámico y éste también va cambiando.

Esto nos indica que, efectivamente, existe la necesidad de vincular nuestro discurso teórico con trabajos más empíricos sobre los valores sociales de los individuos al efectuar la transformación social. Sin embargo, hemos estado abarcando el campo de los valores en un nivel más abstracto, sin tomar suficientemente en cuenta qué es lo que la gente aprende en su lugar de trabajo. Por ejemplo, podría calificarme como un ser confuciano cuando manufacturo una parte de un transistor en una maquiladora. Por tanto, creo que esta cuestión de relacionar los valores sociales con las políticas y gobernantes de los sistemas económicos debería recibir una atención detallada en el futuro, a manera de una importante agenda de investigación, la cual podría servir como una guía útil en la creación de política y en la reflexión sobre nuestras actividades.

Chalmers Johnson. Me parece que la cuestión que aquí se discute atañe a la importancia teórica de estas dos ponencias, es decir, las conclusiones que uno puede extraer de ellas, y, al mismo tiempo parecerían promover, por lo menos en apariencia, un modelo liberal y neoclásico que ubica al mercado o al modelo liberal económico, como lo mencionó el profesor Unger, como un mercantilismo. No estoy convencido de que esto sea cierto y además pienso que debemos tener cuidado al confrontarlo, ya que sin duda no se aplica al de Asia oriental de alto crecimiento, en el cual no se trata simplemente del caso de una Tailandia que saca provecho de los cambios en los precios relativos. Estoy pensando aquí en los casos de Japón, Corea del Sur y Taiwan. Podríamos decir que el Estado actuó bien en Tailandia al no actuar; sin embargo, también es posible, al manejar una vieja metáfora china, que se trate meramente de un gato ciego que se tropieza con un ratón ciego. O sea, que Tailandia ha disfrutado de una suerte extraordinaria; ha sido el beneficiario principal de políticas que no tienen nada que ver con Tailandia, que se relacionaban con el desequilibrio comercial entre Japón y Estados Unidos, y que esto entonces plantea la cuestión del papel del Estado en asuntos económicos. A mi modo de ver, en la actualidad, ya concluida la “guerra fría”, y con el derrumbamiento aparente del comunismo en Europa, existe una tendencia negativa a observar que el pensamiento neoclásico ha sido justificado, legitimado o, de alguna manera, reforzado en gran medida y no cabe la menor duda de que este argumento conlleva intereses ideológicos por parte de Estados Unidos. Sin embargo, me parece que son precisamente los casos de Japón, Corea y Taiwan los que han auspiciado, perfeccionado y aprovechado totalmente la política industrial. La cuestión entonces con la que quisiera concluir sería: ¿a qué nos referimos cuando usamos el término “política industrial”? No creo que aquí hayamos citado conceptos como *getting the prices right*, o la discusión acerca de la globalización. Nos referimos a cosas muy concretas. Cuando mencionamos la “política industrial”, queremos decir la acción afirmativa para la industria. Ésta opera del lado de la oferta; sus criterios provienen de los trabajos de alto valor agregado ocupados por sus nacionales, aunque pueda estar en proceso la globalización, reconocer que debe haber una estrategia para ajustarse a ella, no como en los casos de México o Tailandia, en que los actores

son los demás. En el núcleo de la política industrial está la innovación institucional no doctrinaria, es decir, conocer bien los objetivos. A mi parecer los japoneses han sido increíblemente hábiles en la manera en que han podido modificar las instituciones del capitalismo de una forma en que la teoría económica ortodoxa la denomina como herética; sin embargo, el único criterio para ellos ha sido si funciona o no, y existen múltiples ejemplos de esto. Igualmente importante es que la política industrial se orienta más hacia una teoría sociológica que económica del mercado, al reconocer la inevitabilidad de los oligopolios, y por lo tanto trata de incorporarla en vez de concebirla como una variante de la condición óptima.

La política industrial incluye igualmente la incorporación —es decir, ella misma inventó el término—, de la política industrial funcional, en la cual todos los aspectos de educación, medio ambiente, ubicación industrial, infraestructura, etc., se evalúan en términos de su influencia en la productividad económica. Aquí nuevamente toman como criterio la cantidad de empleos de alto valor agregado ocupados por los trabajadores nacionales, criterio que es muy distinto del que existe en el seno de la economía neoclásica. Finalmente, cabe añadir la política industrial de sectores. Por ejemplo, la estrategia de seleccionar ciertos blancos muy concretos, que nuestros economistas dicen que no funciona, no ha probado ser un proceso tan complejo como ellos lo habían pensado. Que por ejemplo, las industrias del futuro se conocen bien, ya que el gobierno japonés publicó una lista de las industrias del futuro. La cuestión principal no es que los burocratas seleccionen las industrias del futuro, sino qué empleados trabajarán para ellas o si todos van a ser japoneses o si uno va a servirles. Sin embargo, no es muy difícil hacer esto. También es de igual importancia reconocer que el instrumento principal aquí es efectivamente la política financiera. Hago mención a todo esto porque esta discusión acerca de la política transformada en México y en Tailandia podría utilizarse para reforzar la ideología asociada con el Banco Mundial y el FMI. Pero no creo que pueda extraerse esa conclusión tras los éxitos de economías como las de Japón, Corea del Sur y Taiwan, donde no puede atribuírseles haber regulado exitosamente los precios relativos, sino que muy a menudo la regulación fue un fracaso, con el objeto de incrementar tanto su riqueza como el poder.

Tun-jen Cheng. Quisiera continuar dos cuestiones importantes resaltadas por el profesor Lim y el profesor Johnson. Del primero, principalmente el nexo entre la variable cultural y la política y toda conducta económica, y del segundo, lo que se refiere al debate entre los economistas neoclásicos y los partidarios de la perspectiva del estatismo.

En cuanto al primero, si nosotros tenemos pensado transformar las variables culturales en todo tipo de ecuación para deducir la conducta económica, debería hacerse dentro de un marco macrocomparativo, que siguiera las instrucciones de Weber. Una manera de hacer esto sería examinar algunos de los vecinos de Tailandia, como Malaysia, donde pueden manejarse las variables de los incentivos económicos constantes, y de esta manera tratar de ubicar una diferencia cultural entre malayos y chinos o si existen diferencias o no en su conducta económica. Ahora, si existe una diferencia en la manera en que responden a incentivos económicos, entonces quizás podamos comenzar a establecer un vínculo causal.

En cuanto a la segunda cuestión, el debate entre las perspectivas neoclásicas y las estadísticas en el contexto de Tailandia, no podríamos argumentar —y esta pregunta se dirige al doctor Unger— que los creadores tailandeses de la política no son realmente impotentes, es decir, no es que no puedan poner en práctica algo, sino que están conscientes de implementar algunas políticas coherentes dentro de un marco muy general, al tratar de convertir a Tailandia en un caso distinto a otros competidores como sería Malaysia, donde el Estado sí tiene una mayor intervención, y esto sería un signo favorable para las corporaciones extranjeras. Entonces soy algo escéptico acerca de los argumentos que implican que una mera casualidad o un *laissez-faire* por ausencia, se trata quizás de un *laissez-faire* por diseño.

Daniel H. Unger. Empecemos, con la última observación. La sugerencia para una investigación macroeconómica es excelente, pero por supuesto bastante difícil de coordinar. No va a ser tan fácil para nosotros, aun en Malaysia, convencernos de que las dos poblaciones han sido sometidas al mismo juego de incentivos. Sin embargo, coincido con su apreciación de que algunos intentos alternativos para dar explicaciones culturales se han estancado y esta aproximación sería más prometedora. Ahora, en

cuanto a la cuestión de si el Estado tailandés es o no impotente, francamente sigo cuestionándomelo. Ya mencioné el caso de la devaluación de 1984 y comenté que fue un acto políticamente difícil. El Estado pudo hacerlo, dañando muchos intereses comerciales muy poderosos. Esto, entonces, no nos daría la impresión de un Estado débil. Sin embargo, no compartiría su visión, no caracterizaría al Estado tailandés como uno que está ideológicamente comprometido con la doctrina del liberalismo. Es más bien la combinación de ciertas inclinaciones entre unos tecnócratas importantes y un nivel adecuado de equilibrio político entre grupos importantes del liderazgo lo que suele impedir cualquier iniciativa. Finalmente también existe el elemento del desinterés.

Ahora, en respuesta a los comentarios del profesor Johnson, estoy de acuerdo en gran medida con lo que dice; coincido definitivamente en que las experiencias de los Estados capitalistas en desarrollo de Asia oriental resaltan el hecho de que las prescripciones de la economía neoclásica no son las únicas disponibles. Por otra parte, no sé si me preocuparía tanto un posible malentendido de las lecciones que podrían sugerir que las prescripciones del Banco Mundial fueran apropiadas para algunos países, y mientras, me parece muy evidente que aunque algunos países asiáticos se aprovecharon de Estados fuertes, no estaría tan seguro de que Tailandia, Gabón y otros países poseyeran las cualidades necesarias para reproducir esos logros. Por lo tanto, en ciertos casos específicos, a veces me convengo de que si la administración pública no puede ser ni eficaz, ni eficiente, tal vez sea mejor que se someta al mercado, en la medida en que representa cierta seguridad. Este último comentario tal vez aclare un poco mi postura en el sentido de que estoy argumentando en realidad estar en favor del pluralismo. No trato de imponer de nuevo el estatismo, ni tampoco quiero volver a imponer las prescripciones neoclásicas, al indicar que en el caso de Tailandia la explicación del estatismo no me convence, ni tampoco la del mercado. Ahora, en relación con el comentario del doctor Johnson, las circunstancias sí pueden ser diferentes, y también concuerdo con lo que dijo, estoy perfectamente convencido de que en unos cinco o diez años Vietnam va a disfrutar de algunos de los beneficios que aprovechó Tailandia. El hecho es que ésta es una región increíblemente dinámica, en donde este dinamismo se traduce en un crecimiento económico tan rápido que muy pronto agota el

trabajo excedente y propicia una búsqueda continua para una nueva fuente de trabajo barato y que esta situación alcanzará a Vietnam dentro de poco tiempo.

Marco Provencio. Si recuerdo bien, cuando el profesor Unger habló de lo políticamente difícil que fue para el gobierno tailandés en 1984, devaluar el baht, mencionó la cifra de 14% y obviamente al hacer la comparación con las devaluatorias del sexenio anterior, que fueron cercanas al 1 000%, no sé si éramos políticamente suicidas, o si teníamos un sector laboral inmensamente sabio y comprensivo, pero la verdad es que de 14% a lo que sucedió en México hay una disparidad tal que impide cualquier tipo de comparación.

Creo que se han vertido una serie de comentarios muy interesantes. En lo personal coincido con el profesor Johnson en que nos encontramos en una situación muy delicada, en la que con mucha facilidad se pudieran atribuir al modelo neoclásico una serie de resultados que no necesariamente le son muy propios. No tendría ninguna dificultad en apoyar plenamente esa aseveración del señor Johnson. Creo que lo interesante no es el debate o la discusión que se ha dado no solamente aquí, sino en muchos otros foros, si es pro mercado o antimercado. Tal vez la discusión está rebasada en el sentido de que las políticas económicas pro mercado se vuelven una condición necesaria, pero al serlo para el crecimiento, no es suficiente. La discusión entonces se dirige a qué más se necesita. Nadie sabe cuáles son los precios correctos en una economía porque cambian. Pero tal vez sí hay cierta aceptación de que un déficit fiscal del 18%, como el que han tenido en ciertos momentos algunos países, el nuestro incluso, no puede ser favorable para un crecimiento económico sostenido, sino sólo por un par de años. Posiblemente nadie sabe cuál es el precio correcto de la moneda o de la tasa de interés, o del salario, etc., pero el precio de una moneda que produce déficit en cuenta corriente, ni siquiera comercial, de tres o cuatro puntos porcentuales del producto, no puede ser sostenible en el largo plazo. Obviamente para una economía reducida, ya sea como la de Tailandia o la de México, se está sujeto a esas fuerzas del mercado, cualquiera que sea lo que se entienda por éstas, en las que con frecuencia tenemos una injerencia nula.

En el caso del crecimiento tailandés el profesor Johnson se-

ñalaba la metáfora de un gato ciego que se encuentra con un ratón. Tal vez nosotros éramos un ratón ciego que se topó en un momento con un gato vivo y nos comió. En 1981 hubo dos grandes fenómenos que afectaron los términos de intercambio de México: un gran aumento de las tasas de interés reales y de los precios del petróleo. Creímos que el primer fenómeno sería temporal y que el segundo, el real, iba a ser permanente, favorable y desfavorable transitorio, apostamos a un lado de la moneda y nos equivocamos. Entonces fuimos ese ratón ciego que se estrelló con un gato.

En la ponencia del doctor Villarreal —leída por el profesor Legorreta— hubo un último comentario que dice: “El reto consiste en apoyar las iniciativas de modernización que emprendan las propias unidades de producción y en aprovechar mejor la oferta de tecnología existente en el país en las instituciones científicas y tecnológicas, así como la disponible internacionalmente”. De haber estado aquí el autor de la ponencia, se hubiera podido establecer un intercambio de opiniones muy interesante con algunos de los comentarios del profesor Johnson, que bien ha señalado que no solamente el modelo neoclásico o la política económica de ese corte, sino hay algo más que pudiera llegar, incluso, mucho más allá y que en última instancia son los motores esenciales del proceso de desarrollo. Mi comentario es en el sentido de ver si el reto consiste en apoyar las propias iniciativas de modernización de las unidades productivas, o lo que debiera ser un tipo de participación más activa, donde el sector gubernamental no necesariamente tema quedarse a medio camino.

La historia a veces registra movimientos pendulares muy amplios. Y después de un proceso de intensa participación del Estado, pareciera que la única alternativa es un proceso igual de desatención y tal vez el elemento importante se encuentre en esa sabiduría griega, aristotélica o confucianista del “justo medio”.

A. Rivas. En la exposición del doctor Unger se hicieron, de una manera muy clara, referencias a los aspectos económicos de la experiencia tailandesa. Más tarde, en el debate, el doctor Chalmers puso de relieve los aspectos culturales. Con la siguiente pregunta al doctor Unger, de alguna manera quiero rescatar la importancia que tienen los aspectos políticos: ¿cuál es el procedimiento para la toma de decisiones políticas en el caso de Tai-

landia? Sabemos que en la toma de decisiones de políticas públicas siempre están presentes tres elementos muy importantes. Uno de ellos son los contribuyentes, los ciudadanos que, como contribuyentes al fisco, pueden estar o no de acuerdo con un determinado régimen de impuestos directos o indirectos. Un segundo elemento es que estos contribuyentes son al mismo tiempo ciudadanos en las elecciones públicas, eligen con su voto, y se convierten, entonces, en decisivos, por medio de las elecciones, acerca de las políticas públicas que se toman. El tercer elemento es el de la legitimidad de los regímenes políticos. Cualquier decisión sobre políticas públicas implica un desgaste o una ganancia en cuanto a legitimidad. Cuando discutimos sobre el caso de Tailandia están presentes los elementos económicos y culturales. Así, la pregunta sería: ¿cuál es el proceso de la toma de decisiones de las políticas públicas; cómo se da esta triple relación entre ganar o perder contribuyentes contentos o descontentos, entre ganar o perder votos en las elecciones y entre gastar, dilapidar o ganar el capital que todo régimen tiene desde el punto de vista de su legitimidad?

Profesor Unger. Muy brevemente, diría que de las tres cuestiones a las cuales usted hizo referencia, la segunda es, en su mayor parte, irrelevante. No pienso que haya muchos casos en los que la votación tenga mucho significado en la política tailandesa. Eso se está cambiando, y la votación está adquiriendo mayor importancia que antes. Sin embargo, a mi modo de ver las actividades y las reacciones de los ciudadanos en general, por lo menos los de Bangkok, la capital, serían mucho más importantes. Ciertas políticas no pueden ponerse en práctica en Tailandia, o por lo menos no ha sido posible hacerlo, en parte por temor al descontento público. Aquí me refiero específicamente a la población urbana de Bangkok. Tailandia enfrenta problemas con varias empresas estatales, que sufren déficit de manera crónica. Los intentos de privatización no han dado gran resultado, y entre las preocupaciones existentes, aquéllos se relacionan con el sistema de transporte y los intentos de incrementar el precio de los boletos por encima de los 220 pesos. Ello no ha podido realizarse porque la oposición en Bangkok es muy poderosa. Igual sucede con los precios de la energía. Tailandia posee una política de energía muy miope que alienta el gasto, además de que agrava el déficit del sector público. Sin embargo, para el gobierno

es difícil cambiar esa política. En cambio, las políticas que afectan al sector rural son muy fáciles de poner en práctica. Son pocos los sectores rurales que se encuentran bien organizados, salvo tal vez el caso de los cultivadores de la caña de azúcar. En cuanto a los otros grupos, los que toman las decisiones, pueden permitirse, siempre que les conviene, ignorar preocupaciones sobre su función. Finalmente, en cuanto a la legitimidad en Tailandia se trata de una explicación parcial de la estabilidad a largo plazo, a pesar del caos político. En Tailandia la legitimidad proviene básicamente de la monarquía. Así, el efecto de determinada decisión en la legitimidad de un primer ministro se evaluaría en términos del nivel de intervención de la familia real, por lo menos en los casos más importantes. En el caso de una verdadera crisis de gobierno, el pueblo estaría pendiente de que el rey apareciera en la televisión, junto al primer ministro, declarando que no habrá crisis. Si no lo hiciera, la posibilidad de una crisis o de un cambio de liderazgo sería mayor.

Carl T. Berrisford. Mi pregunta es para el doctor Johnson. Con referencia al campo de los valores socioculturales, quisiera preguntarle cómo evaluaría, particularmente en los casos que mencionó en su ponencia, el Japón de la época Meiji y pos-Meiji, la Alemania de la época de Bismark y posterior, el Estado coreano y Taiwan, el papel que ha desempeñado la preparación y la derrota militares en la generación de un tipo de nacionalismo que ha sido manipulado por estas “fuerzas de regímenes de movilización” aludidas, manipuladas de tal forma que han servido para legitimar sus regímenes y sacrificios impuestos, tanto políticos como económicos.

Chalmers Johnson. Me parece evidente, tal como lo implica su pregunta que todos estos regímenes, economías de alto crecimiento, han surgido de una serie de circunstancias sumamente difíciles y desagradables. Serían pocos los que quisieran copiar la experiencia moderna de Japón; sin embargo, sí quisieran duplicar su riqueza, pero no lo que este país tuvo que sufrir para alcanzarla. Si el estalinismo se ha definido como una teoría del desarrollo económico que requirió el sacrificio de una generación entera, también podemos señalar que tuvo una generación semejante. Quizás no se le sacrificó de manera tan brutal como

en la URSS, pero la clase trabajadora de textiles de Osaka, alrededor de la primera guerra mundial, con una esperanza de vida de 30 años, pues mueren de tuberculosis, sería un ejemplo de lo que significa una generación sacrificada con el fin de crear una acumulación de capital. Del mismo modo, Corea del Sur sigue siendo la región más devastada por la guerra fría, sigue dividida, víctima de una guerra civil, con una carga militar sumamente pesada en ambos casos y esto ha contribuido a su sentido del crecimiento económico, no como una actividad económica, sino como un *modus vivendi* elemental, de impedir que vuelva a ser victimada por otros. De la misma manera, Taiwan también surgió del proceso revolucionario más largo que hayamos conocido y en el cual estuvo del lado del derrotado, de los que perdieron la revolución china. Por eso estoy totalmente de acuerdo con C. Ferrisford en que estos hechos destacan todavía más la dimensión extraeconómica. Ahora, si uno quiere denominarlo como cultura, es una posibilidad, aunque no estoy convencido de que lo sea. Me inclino más a argumentar que cualquier grupo que se encuentre sometido al mismo conjunto de presiones, se comportaría de maneras comparables. Coincido definitivamente en que una de las asimetrías entre Japón, Corea y Taiwan y muchos de los otros regímenes que se han discutido, incluso Tailandia, sería la eficacia gubernamental. Y éste es uno de los elementos que los economistas estudian equivocadamente todo el tiempo, porque creen, conforme a Adam Smith, que los gobiernos son por definición, fuente de distorsiones. Opino que este tema no puede plantearse en función de “estados débiles” y “estados fuertes”. Ésta es una dicotomía planteada por varios economistas anglófonos que jamás entendieron bien el asunto. La cuestión trata de la eficacia del gobierno, militarizando los criterios. Si se establecieron metas, éstas se lograron o no, es decir, no es necesariamente una cuestión de eficacia sino de logro. Sin embargo, durante medio siglo el gobierno japonés ha estado en las manos de 10% de la élite, del mejor instituto de derecho del país. Les puedo asegurar que el gobierno de Estados Unidos no es alimentado por el 10% de la élite de la mejor escuela de derecho en el país, simplemente no atraemos a esa clase de talento al gobierno estadounidense. El gobierno japonés tampoco puede considerarse, de ninguna manera, como perfecto dentro de los modelos comparativos. Pareciera funcionar mejor que la mayoría;

es corrupto, y costoso, pero en menor grado; no está perfectamente coordinado, pero sí más que muchos gobiernos y la cuestión que quisiera recalcar es que la eficiencia gubernamental alimenta la capacidad de competencia internacional, y donde yace mi queja sobre el manejo del argumento de la cultura es que éste frecuentemente oculta al primero —me refiero a la anterior discusión del profesor Delario, a él le interesan las soluciones a los problemas de competitividad a nivel de empresa. En mi opinión las empresas reflejan los incentivos y las estructuras planteados por los sistemas políticos y financieros de una economía y hasta que éstas se transformen no creo que puedan responder a los problemas de la competencia, y que una vez que sufren cambios, entonces responden con una gran eficiencia. Sin embargo, para concluir, diría que si comparamos la tasa de ahorros de Japón con la de Estados Unidos, quizás en esto pueda reflejarse la cultura, aunque lo reduciría a la experiencia japonesa. Me parece que en ambas sociedades y los sistemas de seguro social están creados de manera incompleta, pues no están dispuestos a cuidar a los mayores de edad. No obstante, los estadounidenses, quizás por razones culturales, creen que el gobierno incorporaría algún cambio que los salvará de morir de inanición. Los japoneses, en cambio, piensan que su gobierno no lo efectuará, que los dejará morir y por tanto ahorran para salvarse. En Japón existe una historia interna de la relación del público con el gobierno que provoca que un hogar bien administrado tenga un salario anual completo en ingreso disponible. En cambio, en Estados Unidos es más probable que tenga un salario anual entero en función de deuda. Sin embargo, estoy totalmente de acuerdo con C. Barrisford en que todas estas sociedades reflejan las lecciones que les impusieron la guerra y la revolución.

Marco Provencio. No sé si concluir anotando, como dijo el profesor Johnson, que los japoneses saben que su gobierno no hará nada por ellos, que los estadounidenses esperan que su gobierno haga algo y que algunos pueblos católicos esperamos que sea la Providencia la que haga algo por nosotros.

CUARTA SESIÓN

TAIWAN

CARACTERÍSTICAS DISTINTIVAS DEL DESARROLLO ECONÓMICO DE TAIWAN CON REFERENCIA PARTICULAR AL PAPEL DE LAS EMPRESAS PEQUEÑA Y MEDIANA

TUN-JEN CHENG
Universidad de California, San Diego

Dos de los principales países de industrialización reciente (PIR) del este de Asia, Corea del Sur y Taiwan, poseen antecedentes similares de desarrollo económico. Comparten muchas características, incluyendo la cultura confucianista, una pequeña economía agraria primaria, escasos recursos naturales, ambientes geopolíticos similares y antecedentes de incorporación y retiro de sistemas capitalistas internacionales. En forma similar a Japón, estos dos PIR pasaron simultáneamente por cinco fases de desarrollo económico: 1) exportación primaria de mercancías en la era colonial; 2) industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) de bienes de consumo no duraderos con base en excedentes de tierra y en la ayuda exterior en los años cincuenta; 3) industrialización orientada a la exportación (IOE) basada en el empleo de mano de obra no calificada, desde los años sesenta; 4) incremento de la IOE basado en el aumento del uso de capital y en el uso selectivo de la ISI de segundo nivel desde mediados de los setenta, y 5) una etapa actual de diversificación de la IOE hacia una producción basada en la tecnología.

Es importante señalar que después de una breve y ligera ISI en los cincuenta, los dos PIR asiáticos se volvieron hacia el exterior y desde entonces se han convertido en pequeñas economías abiertas, aunque se conservó la ISI para sectores específicos.

Estas características comunes a Taiwan y Corea los separan de los PIR latinoamericanos, los cuales tienden a ser grandes y, hasta hace poco, a estar orientados hacia el interior. Sin embargo, a pesar de las múltiples coincidencias, existen variaciones significativas entre estos dos PIR asiáticos. Dado que se ha escrito mucho sobre *el* modelo asiático oriental basado en la experiencia de desarrollo de Taiwan y Corea, parece necesario separar este modelo de modo que no sólo se vea el bosque sino también los árboles. En efecto, la divergencia entre Taiwan y Corea ha sido tan significativa que tratarlas como *el* modelo de Asia Oriental confunde más de lo que aclara. Este trabajo esboza en primer lugar las principales diferencias entre estos dos países. Posteriormente plantea un asunto normativo sobre los méritos y deméritos de la vía coreana frente a la de Taiwan para lograr el éxito económico. En la tercera sección se trata el aspecto particular del desarrollo de Taiwan en la posguerra, sobre todo el sector industrial pequeño y mediano. En esta sección también se identifican las políticas que se establecen en la actualidad para superar las limitaciones que este sector impone a la continuación del desarrollo industrial de Taiwan.

DOS ENFOQUES DE LA MISMA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

Al orientar sus economías hacia los mercados mundiales, Corea y Taiwan han seguido dos enfoques distintos para alcanzar la misma estrategia de desarrollo de la IOE; el coreano ha sido más centralizado y jerárquico, mientras que el taiwanés ha sido más bien descentralizado y de menor interferencia. Estos dos enfoques difieren en tres aspectos críticos de la política de desarrollo: en primer lugar, el principal esquema de incentivos, en segundo, la planeación industrial, y en tercero, las medidas sobre el capital extranjero.

Para inducir la función industrial empresarial, el gobierno coreano ha confiado sobre todo en la asignación de créditos preferenciales, mientras que el de Taiwan ha dependido principalmente de incentivos tributarios. Mediante su sector bancario controlado y sus instituciones de ahorro postal, el gobierno de Taiwan ha movilizado los ahorros y desviado el flujo de las fuentes de capital del consumo y el comercio hacia el apoyo de las exporta-

ciones industriales. Sin embargo, hasta épocas recientes se evitaron los créditos dirigidos a sectores industriales designados. En Corea, las industrias estratégicas y de exportación disponían de beneficios tributarios y reducciones arancelarias. Pero el estímulo más poderoso y exhaustivamente utilizado para la inversión industrial ha sido el acceso a un crédito en extremo subsidiado, aunque eso ha cambiado en épocas recientes (Cheng, s.f.).

Ambas economías han adoptado planeaciones basadas en sugerencias en lugar de planeaciones tipo órdenes y han evitado emplear objetivos de producción para sustituir mecanismos de precios. Sin embargo, la política industrial por sectores fue más un fenómeno de Corea que una característica de Taiwan. En Corea lo fueron la legislación para promover industrias específicas y los consecuentes créditos de políticas. La planeación industrial por sectores en Corea también originó la integración de estados industriales agrupados principalmente alrededor de dos áreas metropolitanas, Seúl y Pusan. Hasta hace poco, el gobierno de Taiwan tenía la inclinación a promover categorías generales de industrias. Había más de 30 estados industriales esparcidos por las islas para satisfacer las necesidades de varias industrias, se les hubiera designado o no como industrias clave.

Con la eliminación paulatina de la ayuda de Estados Unidos a principios de los años sesenta, tanto Corea como Taiwan empezaron a conseguir capital extranjero para llenar la brecha del ahorro. Pero Corea prefirió el crédito extranjero a la inversión extranjera directa (IED), y en el caso de esta última, se inclinó por empresas conjuntas en lugar de filiales de propiedad absoluta. Lo inverso sucedió en Taiwan, que abrió sus puertas pero guiando el comportamiento de la IED, intercambiando privilegios tributarios por la limitación de las categorías de inversión, el coeficiente de exportación, niveles de retención de ganancias y fuentes locales. Taiwan impulsó, pero no con insistencia, empresas conjuntas.

Con base en las tres dimensiones mencionadas, puede sostenerse que Taiwan empleó principalmente una forma de intervención en el mercado tipo "manipulación del campo" para promover la industria, mientras que Corea ejerció en gran medida el "control discrecional" para impulsar el crecimiento económico. Estos dos enfoques divergentes para el desarrollo tienen implicaciones cruciales para las organizaciones industriales de am-

bos países. La vía coreana es útil para la realización de los grandes negocios, mientras que el método empleado por el gobierno de Taiwan propicia el surgimiento y la expansión de la pequeña y mediana empresas (Cheng, 1990a).

Muchos han sugerido que la proliferación de pequeñas empresas en Taiwan (y en cuanto a eso también Japón) depende de los atributos culturales chinos. La mentalidad china de “mejor ser cabeza de pollo que cola de toro” así como el sistema de herencia —mediante el cual se distribuye la riqueza en forma equitativa entre los descendientes en lugar de designar un heredero (o la primogenitura)— evita supuestamente el surgimiento de empresas grandes (Wong, 1985; Greenhalgh, 1984). Pero Corea en los años cincuenta y la comunidad coreana de ultramar también han presenciado el establecimiento de empresas pequeñas. Muchos estudios han demostrado que las grandes casas comerciales coreanas son de orientación familiar. Únicamente Japón tiene un sistema de primogenitura y la práctica de adoptar “gerentes capaces” para dirigir los negocios familiares. La función empresarial en pequeño no está limitada a la comunidad china; también prolifera en India, y en realidad en cualquier sociedad industrial en las primeras etapas del desarrollo capitalista. Los factores culturales quizá sean importantes, pero no es posible demostrar su relevancia a menos que se controlen los factores económicos, institucionales y de políticas. Las medidas para promover la industrialización son parte de los factores cruciales que, según sostenemos en este trabajo, interfieren con la formación de diversas organizaciones industriales.

El enfoque coreano para la promoción industrial tuvo el efecto de fomentar las principales compañías comerciales existentes para tareas económicas muy específicas que el gobierno podría definir. El racionamiento del crédito fue un método discrecional de seleccionar compañías específicas para el otorgamiento de apoyos y un método poderoso de dirigir las decisiones de inversiones corporativas. El gobierno coreano ha hecho buen uso de la política crediticia para inducir a las principales empresas a que emprendan la industrialización pesada y petroquímica y a que formen compañías comerciales generales. El gobierno de Corea también canalizó los créditos del extranjero para promover campeones nacionales en lugar de permitir la presencia de corporaciones transnacionales.

En contraste, el enfoque de Taiwan dejó que ingresaran nuevos participantes en las principales categorías de actividades industriales, con lo cual se facilitó el establecimiento de empresas pequeñas y medianas. A diferencia de la asignación de créditos que favorece a las empresas sobresalientes con buenas imposiciones crediticias, los incentivos fiscales se amplían a toda aquella que califique. Los incentivos fiscales en Taiwan también obligaron a elegir entre una atractiva exoneración temporal de impuestos para las nuevas empresas y una reserva para depreciación para las establecidas, elección que propicia la formación de nuevas compañías. La restricción de reinversión del Acta Empresarial de Taiwan también disuadió a las empresas de ramificarse. La influencia de la IED originó la proliferación de fabricantes nacionales de componentes (en oposición a los grandes ensambladores nacionales de Corea). Por último, los estados industriales de amplia ubicación también contribuyeron a la multiplicación de las pequeñas empresas rurales que podían aprovechar la abundante fuerza de trabajo en el campo.

Las pequeñas y medianas empresas (PME) —que se definen actualmente como aquellas con menos de 1.6 millones de dólares en aportaciones de capital y con un activo total inferior a 4.8 millones de dólares— florecieron así en Taiwan y se convirtieron en el principal sostén de la economía. Las PME siempre han correspondido a más del 98% de las compañías legalmente registradas. Como se indica en el cuadro 1, su participación en la producción del sector manufacturero ha aumentado del 26.7% en 1971, al 48.2% en 1984. A lo largo de los años setenta, empleaban más del 60% de la fuerza de trabajo no agrícola, mientras que en los ochenta obtuvieron alrededor del 60% de las ganancias por exportaciones (Wu y Chou, 1987).

Además de adoptar dos enfoques distintos para el desarrollo industrial, Corea y Taiwan también se diferenciaron en su administración macroeconómica. Hasta épocas recientes, Corea tendió a buscar el crecimiento económico a cualquier costo, mientras que Taiwan ha estado obsesionado con la estabilidad de precios y las consecuencias de la distribución. La diferencia entre estas dos tendencias macroeconómicas se ilustra mejor por la forma en que estos dos PIR manejaron la primera crisis petrolera a mediados de los setenta, periodo en el cual ambas naciones estaban desarrollando sus industrias pesada y petroquímica. Corea adop-

Cuadro 1

Participación de la producción de las empresas medianas y pequeñas en el sector manufacturero
(Unidad: %)

1971	26.7
1976	47.1
1981	44.8
1984	48.2

Fuente: *Small and Medium Enterprises Overview in Taiwan*, 1986, citado en Wu y Chou (1987), p. 162.

tó una política expansionista y aceleró el desarrollo de esas industrias mediante el aumento de los créditos internos y externos, mientras que Taiwan empleó una política de estabilización para controlar la inflación importada y redujo gradualmente su plan de desarrollo industrial.

¿CUÁL ENFOQUE ES MEJOR?

Aunque los dos enfoques han conducido al éxito, hay debates sobre cuál tiene más sentido económicamente: ¿la política de Corea de anteponer el crecimiento, la promoción de grandes monopolios industriales y el uso intenso de una política discrecional específica de sectores industriales, o la política de Taiwan de crecimiento con estabilidad, su dependencia de empresas pequeñas y medianas y su propensión a una política industrial "ligera"?

Existen justificaciones económicas para cada enfoque. La política de Corea de anteponer el crecimiento se basa en el siguiente razonamiento. El crecimiento es el objetivo más urgente, aunque no el único. Dados un nivel de ahorro interno inicialmente bajo y una meta alta de crecimiento económico, la deuda externa y la inflación, e incluso la mala distribución del ingreso, pueden muy bien ser males necesarios pero temporales. El crecimiento dirigido a la deuda podría acelerar el cambio estructural en la economía, sobre todo en los sectores industriales y de exporta-

ción que entonces crearían empleos y ganancias en divisas, que con el tiempo mejorarían la situación de la balanza de pagos. Además, en algún momento en el futuro el Estado podría emplear políticas fiscales o regulatorias para remediar la mala distribución del ingreso y promover los sectores abandonados por el gobierno, como la agricultura y las industrias pequeñas y medianas.

Por el contrario, la política de Taiwan de buscar primero la estabilidad se basa en la siguiente lógica: dar prioridad a la estabilidad de precios no significa que el crecimiento económico no sea una meta importante. Más bien quiere decir que la estabilidad de precios se considera una condición previa para el crecimiento económico sostenido. Tal vez a los inversionistas y a los productores no les agrade la política de implantar medidas antinflacionarias con equilibrio presupuestario y una política monetaria estricta. Pero al final los productores se beneficiarán de los frutos de la política antinflacionaria, es decir, de un mayor suministro de fondos disponibles para préstamo que a la larga reducirá el costo del capital. Además, la estabilidad de precios es crucial para el esfuerzo del gobierno por equilibrar los dos objetivos de las medidas, del crecimiento y de la distribución (Tsiang, 1980, 1985).

La promoción de grandes empresas y el uso intensivo de una política industrial estratégica en Corea son justificables, al igual que la elección de Taiwan de eliminarlos. Las pruebas demuestran que la estructura industrial de Corea ha atravesado por una transformación de mayor grado y más rápida que la de Taiwan. Como se observa en el cuadro 2, con la medida del coeficiente de industrias pesada y ligera (el coeficiente de Hoffmann) Corea, que empezó su industrialización mucho después, ya estaba a la par de Taiwan en 1977. Hacia principios de los ochenta, muchos bienes de producción estaban en la lista de los diez principales artículos de las exportaciones coreanas, mientras que la canasta de exportación de Taiwan se componía principalmente de bienes de consumo perecederos (véase el cuadro 3). Los grandes negocios coreanos no han excedido el punto de deseconomía de escala y en los mercados mundiales se han colocado en muchos sectores industriales con uso intensivo de capital, en particular el de automóviles, la construcción naval y las industrias de semiconductores. Sin embargo, compañías más pequeñas de Tai-

Cuadro 2Industrias pesada y ligera en Corea y Taiwan
(Unidad: %)

	1953	1961	1971	1977
<i>Corea</i>				
Ligera	85.6	76.5	57.0	47.8
Pesada	14.4	23.5	43.0	52.2
Coefficiente P/L	5.93	3.26	1.32	0.92
<i>Taiwan</i>				
Ligera	73.4	65.7	46.4	47.2
Pesada	25.6	34.3	53.6	52.8
Coefficiente P/L	2.77	1.91	0.87	0.89

Fuente: Wang (1981), p. 125.

Cuadro 3Los diez principales artículos de exportación
de Corea y Taiwan

%	<i>Corea</i>	%	<i>Taiwan</i>
	<i>Artículo</i>		<i>Artículo</i>
17.5	Prendas de vestir	13.0	Prendas de vestir
13.4	Barcos	11.9	Juguetes
10.4	Textiles	8.9	Televisores
8.8	Acero	8.0	Textiles
5.3	Plásticos	6.6	Plásticos
5.3	Eléctricos	6.1	Eléctricos
5.1	Utensilios de metal	4.1	Utensilios de metal
5.1	Televisores	3.2	Artículos de viaje
4.0	Juguetes	3.0	Utensilios de madera
3.5	Productos del mar	2.9	Frutas

Fuente: adaptado de Asociación de Exportadores de Corea, *Composición de las exportaciones de los cuatro países de industrialización reciente del Este de Asia*, 1983, pp. 10-11 (en coreano).

wan han dotado a su economía de varias preciadas características, incluyendo una producción flexible, competitividad diversificada y suministro puntual para subcontratación internacional (Piore y Sabel, 1984). Mientras que las grandes empresas coreanas en las industrias de la construcción naval, los semiconductores y automovilística en raras ocasiones hacían públicos sus índices de ganancias, que indicaban su estrecho margen de éstas por exportaciones, las pequeñas y medianas han contribuido significativamente a la construcción del enorme superávit de intercambio extranjero de Taiwan, que ahora está en segundo lugar mundial en términos absolutos.

La mayoría de los economistas lamenta el enfoque coreano para el desarrollo (Scitovsky, 1985), mientras que casi todos los estrategas corporativos y defensores de la política industrial elogiaron a Corea como un nuevo Japón (Amsden, 1989). Por su parte, los encargados de elaborar políticas y los tecnócratas de Corea y Taiwan ahora se imitan unos a otros y Corea experimenta con la estabilización económica, la revitalización de pequeñas empresas y el recorte de créditos de política para conglomerados, mientras que Taiwan está promoviendo la fusión de empresas, favoreciendo la expansión de compañías existentes, designando industrias estratégicas y, por primera vez en la posguerra, tolerando un déficit financiero para detener el debilitamiento de su inversión.

EMPRESAS PEQUEÑA Y MEDIANA: ¿DE ACTIVO A PASIVO?

Es irónico observar que mientras muchos países consideran a las pequeña y mediana empresas de Taiwan como las heroínas del desarrollo, el gobierno de este país está analizando las desventajas de estas compañías. Se han destacado tres principales.

En primer lugar, las EPM sufren de una estructura financiera débil y por tanto son menos capaces de enfrentarse a una recesión económica. Al carecer de sistemas de contabilidad confiables y buenos créditos, las EPM de Taiwan son sumamente dependientes del mercado financiero informal a corto plazo y del capital costoso (debido a primas de alto riesgo) que a menudo se emplea para financiar la inversión de capital. Dado el aumen-

to de la dependencia de los mercados externos (la proporción de ventas de exportación en las totales ha aumentado del 55.7% en 1972 al 71.1% en 1985; véase el cuadro 4), las EPM son vulnerables a las fluctuaciones del mercado mundial. Cualquier baja repentina en el mercado de exportaciones se traduce instantáneamente en problemas financieros para las empresas pequeñas y medianas.

En segundo lugar, las elevadas tasas de nacimiento y mortalidad en las compañías pequeñas, la baja producción y el rendimiento administrativo hacen difícil, si no imposible, involucrarse en actividades de investigación y desarrollo y acumular experiencia gerencial (Ho, 1980, 29-37). En tercer lugar, las EPM prosperaron en los mercados de exportación debido a la combinación de su manufactura flexible y la presencia de compradores extranjeros y las compañías comerciales generales de Japón. Estas empresas han estado produciendo, pero no vendiendo. Las ventas internacionales requieren de economías de escala y alcance. También se necesitan grandes inversiones en marcas registradas y diferenciación de productos. Pero la reputación es una mercancía que las compañías pequeñas no pueden darse el lujo de construir, puesto que es también un bien público —los automóviles Hyundai mejoran la imagen de calidad de los productos de exportación coreanos, con lo cual se benefician las exportaciones de Daewoo— que las compañías pequeñas tienen pocos incentivos para abastecer. En resumen, mientras se desarrolla la economía y pasa de una producción con uso intensivo de mano de obra a otra con mayor uso de capital y más

Cuadro 4

Tasa de ganancia por ventas de exportación y nacionales
de las empresas pequeñas y medianas

	1972	1976	1980	1985
Internas	44.3	42.8	33.3	28.9
Exportación	55.7	57.2	66.7	71.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: *Industrial Financial Situation Survey*, Banco de Taiwan, citado en Wu y Chou (1987), p. 170.

capacitada, las EPM tal vez sean un pasivo más que un activo para la economía.

La industria de semiconductores es un ejemplo perfecto para ilustrar las limitaciones que las empresas pequeñas imponen al desarrollo de la industria. Debido a su abundante suministro de ingenieros nacionales (sobre este punto, véase más adelante) y la fuga de cerebros a la inversa (el regreso masivo de científicos e ingenieros chinos con capacitación de posgrado y una amplia experiencia de trabajo en el extranjero), los diseños y desarrollos de semiconductores habían florecido a principios de los ochenta. Hacia mediados de este decenio se registró una serie de adelantos; sin embargo, por falta de instalaciones de producción en gran escala, el *know-how* se licenció a Corea y Japón. En consecuencia surgieron problemas. Las ganancias resultado de los convenios de licenciamiento nunca permitieron recuperar los gastos en investigación y desarrollo. Además los usuarios del circuito integrado nacional (CI) —compañías locales de electrónica de consumo— no se estaban beneficiando de los frutos de la investigación y desarrollo debido al vínculo faltante de la producción interna del CI. Tal desventaja resulta obvia cuando la mejora económica convierte al CI en un mercado de vendedores y deja a la industria de la electrónica de consumo nacional a merced de los productores extranjeros de CI.

El gobierno ha estado colaborando para transformar a las EPM en modernas unidades de negocios, orientadas hacia el mercado por medio de tres políticas interrelacionadas. En primer lugar, el gobierno forja los vínculos estables de subcontratación entre compañías más grandes y empresas más pequeñas mediante el sistema de fábricas "centro-satélite". Las compañías que participan en este sistema están calificadas para obtener beneficios tributarios y ayuda tecnológica de la Oficina de la Industria del Ministerio de Asuntos Económicos. En el sector privado han existido desde hace mucho las relaciones de subcontratación entre grandes compañías ensambladoras y pequeñas productoras de componentes. Sin embargo, la relación ha sido esencialmente efímera, basada en un contrato único y por tanto no ha llevado a la cooperación tecnológica entre grandes firmas como matriz y sus subcontratistas como representantes (Hsu, 1979). No han existido vínculos basados en convenios para compartir riesgos ni contratos de incentivos similares a los de Japón. En Taiwan el

patrocinio gubernamental de nexos de subcontratación ayuda ahora a cultivar un vínculo estable entre las grandes compañías y las empresas pequeñas y medianas. Se han identificado los siguientes tres tipos de sistemas "centro-satélite" (Nguyen, 1989, pp. 116-117).

1. El vínculo entre proveedor de componentes y ensamblador: los fabricantes de componentes dependen de las compañías ensambladoras como distribuidores de mercado, mientras que los ensambladores necesitan de los primeros para abastecerse de partes y componentes, así como para otros servicios, como pruebas de diseño y moldeado. Este tipo de vínculos de subcontratación han sido en extremo frecuentes y exitosos en la electrónica de consumo doméstico y las industrias automovilísticas de muchos países; esta clase de ligas entre compañías existía ya antes de las políticas gubernamentales.

2. El vínculo entre producción hacia arriba y producción hacia abajo: los productores hacia arriba (en general grandes empresas de propiedad estatal) garantizan el suministro estable de materias intermedias para los procesadores hacia abajo (en general pequeñas empresas privadas). Es esencialmente un contrato a largo plazo para el suministro de insumos. Las compañías de producción hacia arriba no pueden proporcionar a sus contrapartes una distribución de mercado, mientras que éstas no pueden ofrecer servicios a aquéllas. Esta conexión está muy generalizada en las industrias del acero y la petroquímica.

3. Pequeños proveedores nacionales como subcontratistas de grandes exportadores o de contratistas de ultramar: tal vínculo es muy frecuente en Japón, donde las *Sogo Shosha* (compañías de comercio general) o las grandes empresas constructoras sirven como centro para muchas pequeñas compañías nacionales satélite. A fuerza de sus excelentes redes globales de información y de sus créditos bancarios, las *Sogo Shosha* y los grandes contratistas de la construcción se coordinan y añaden la producción entre pequeños proveedores nacionales, alimentan a sus subcontratistas con información técnica y exportan sus bienes y servicios. El gobierno de Taiwan ha estado tratando de promover compañías generales de comercio con este propósito pero sin éxito.

La segunda serie de políticas con que el gobierno espera mo-

dernizar el sector industrial pequeño y mediano tiene que ver con la inversión en recursos humanos. El gobierno ha emprendido la reforma educativa para aumentar el abasto de técnicos e ingenieros y de otro tipo de mano de obra capacitada. La reforma educativa se inició desde la segunda mitad de los sesenta cuando se implantaron tres medidas:

1. La educación gratuita y obligatoria se extendió de seis a nueve años desde 1968. Obsérvese que en Singapur y Corea, la educación gratuita aún está limitada a los seis años de educación primaria, aunque la tasa de inscripción en educación media es tan alta como la de Taiwan. A finales de 1989 el gobierno consideraba seriamente extender aún más la educación gratuita y obligatoria hasta los 12 años.

2. La planeación económica unificada empezó a esbozar una serie de planes de desarrollo del potencial humano de cuatro años (y un ajuste de dos) con base en el pronóstico del mercado de trabajo y del cambio ocupacional (Li, 1988, cuadro 3). Aunque otros planes económicos son de naturaleza principalmente indicativa, la planeación del potencial humano en Taiwan se puso en práctica a fondo (Cheng, 1990b).

3. La escuela secundaria vocacional y las universidades técnicas empezaron a expandirse, mientras que se restringieron las tasas de crecimiento de las instalaciones educativas para las escuelas secundarias y universidades académicas. La proporción de estudiantes de escuelas secundarias académicas y vocacionales (A:V) era de 6:4 en 1965; disminuyó a 5:5 en 1970, 4:6 en 1975, 3:7 en 1980 y nuevamente regresó a 4:6 en años recientes.

El potencial humano y la educación vocacional de Taiwan nunca funcionaron en el sentido estricto de que la demanda de mano de obra planeada nunca se acercó a la real y en que la diferencia entre la capacitación y el requisito de trabajo siguió siendo amplia (véase el cuadro 5). Sin embargo, la capacitación vocacional sí permitió que un trabajador capacitado estuviera mejor preparado para diversos puestos especializados en comparación con un trabajador carente de aquélla. La expansión de la industria de maquinaria general (en contraste con la industria pesada como la de generadores, automatizada), que no fue específicamente promovida por el gobierno sino hasta principios de los

ochenta, se debió en parte al suministro de trabajadores semicapacitados y sumamente adaptables. La planeación del potencial humano y la educación vocacional también han tenido el efecto de inyectar técnicos en la industria de la maquinaria que solía estar dominada por empresarios convertidos en aprendices de "manos sucias".

El gobierno también ha estado inmerso en actividades de investigación básica y desarrollo en pro de la industria. Muchos productos desarrollados por institutos tecnológicos paraestatales se han transferido al sector privado. En otras palabras, el gobierno ha sido el laboratorio para el sector de alta tecnología. Para involucrar al sector privado en la investigación y en el desarrollo, el gobierno también ha iniciado numerosos proyectos conjuntos de investigación y ha patrocinado varios proyectos colectivos en gran escala, lo cual estrecha los vínculos entre las industrias de semiconductores y de electrónica de consumo, así como entre ésta y la de maquinaria. En relación con ello, los laboratorios del gobierno también se convirtieron en sitios de capacitación para empresarios, cuando una gran cantidad de ingenieros y científicos renunció a su empleo para iniciar sus propias empresas, mientras muchos más se unieron a compañías privadas.

El tercer aspecto del paquete de políticas para mejorar el sector de la pequeña y mediana industrias es la promoción de "grandes" compañías especializadas. El gobierno ha evitado promover conglomerados industriales al estilo coreano, que estén mal

Cuadro 5

Proyección de potencial humano y demanda real
(Unidad: porcentaje real de lo estimado)

	1967-1972	1970-1974	1972-1976
Profesional y técnica	40.4	61.9	115.8
Administrativa y gerencial	-269.3	-228.6	249.3
De oficina	214.2	124.8	92.6
Ventas	129.4	110.1	35.1
Servicio	93.4	36.5	25.8
Agricultura	-177.2	-123.4	-146.4
Trabajadores productivos	206.9	170.9	116.0

Fuente: Hou (1978), pp. 10-21.

integrados. En lugar de ello impulsa empresas de industrias específicas bastante grandes, en sectores de tecnología mediana y alta que cuenten con el potencial de crear sus propias marcas registradas y sus canales de distribución. Un modelo para emular son las corporaciones estadounidenses especializadas, en constante expansión y de buena reputación, cuyos productos gozan de notable reconocimiento, como la Apple Computer, aunque de ningún modo pueden compararse con los gigantes industriales con imágenes elevadas y sumamente arraigadas, como la IBM. Otro modelo son las célebres compañías que crean una imagen nacional en países europeos pequeños y abiertos, como Phillips Electronics en Holanda. Entre numerosas empresas medianas, aunque de renombre, de Taiwan se encuentran Kenneth (artículos deportivos) y Acer (computadoras). Esta última es ya la principal exportadora de computadoras de los PIR de Asia del Este en México.

Debido al predominio de las compañías pequeñas y medianas en el sector de exportaciones industriales de Taiwan, este país parece haber dejado atrás a su persistente competidor, Corea, en industrias con uso de capital verdaderamente intensivo, tales como la construcción naval, acero y automóviles. Sin embargo, el desempeño macroeconómico de Taiwan es tan brillante como el de Corea, si no es que más, es decir, el asombroso tamaño del valor de su intercambio exterior, su tasa de inflación del 3% y la de crecimiento económico de aproximadamente el 7% en dos años recientes (ambas tasas son promedios anuales; las cifras correspondientes para Corea son del 7% y el 7%). Para los economistas neoclásicos, que han predominado sobre los estructuralistas en la disciplina de las economías en desarrollo, el desempeño macroeconómico y el bienestar nacional, no la estructura industrial, son la prueba palpable del éxito económico. Asimismo, la industria de Taiwan no está reduciéndose de ningún modo, a pesar de la oleada de inversiones extranjeras directas taiwanesas en el sureste asiático desde el alza del dólar en Taiwan en 1986. Los industriales están creando posiciones internacionales convenientes en la producción de pequeña escala muy capacitada, como la de partes automotrices, acero especializado, electrónica diseñada por encargo y máquinas-herramienta controladas numéricamente (programadas por computadora). Taiwan y Corea se han separado en su camino hacia el desarrollo.

Referencias bibliográficas

- Amsden, Alice (1989). *Asia's Next Giant*, Oxford, Oxford University Press.
- Bank of Taiwan Quarterly*, volumen especial sobre las empresas pequeñas y medianas de Taiwan, 35, 4 (en chino).
- Cheng, Tun-jen (1990a). "Political Regimes and Development Strategies: South Korea and Taiwan", en Gary Gereffi y Don Wyman (eds.), *The Manufactured Miracles: The Patterns of Development in Latin American and East Asia*, Princeton, Princeton University Press.
- (1990b). "Dilemmas and Choices of Educational Policies in Korea and Taiwan", trabajo presentado en un seminario sobre educación y desarrollo económico en Asia del Este, Universidad China de Hong Kong, 20-22 de septiembre.
- (s.f.). "Credit Allocation and Fiscal Incentives" (mimeo.).
- Greenhalgh, Susan (1984). "Networks and Their Nodes: Urban Society on Taiwan", en *China Quarterly*, 99, septiembre, pp. 529-552.
- Ho, Samuel (1980). "Small-scale Enterprises in Korea and Taiwan", Wored Bank Staff Working Paper, núm. 384.
- Hou, Chi-ming (1978). "Manpower Planning and Development in Taiwan", en *Industry of Free China*, agosto.
- Hsu, Paul (1979). *A Study of Taiwan's Satellite Firm Systems*, Comisión Ejecutiva Yuan sobre Investigación, Desarrollo y Evaluación (en chino).
- Li, K.T. (1988.) *The Evolution of Policy Behind Taiwan's Development Success*, New Haven, Yale University Press.
- Nguyen, Den-fa (1989). *Essays on Taiwan's Industrial Development and Industrial Policies*, Taipei, China Times (en chino).
- Piore, Michael J. y Charles F. Sabel (1984). *The Second Industrial Divide*, Nueva York, Basic Books.
- Tsiang, S.C. (1980). "Exchange Rate, Interest Rate, and Economic Development", en L.R. Klein *et al.* (eds.), *Quantitative Economics and Development*, Nueva York, Academic Press.
- (1985). *Lessons from the Economic Development of Taiwan*, Taipei, Commonwealth (en chino).
- Scitovsky, Tibor (1985). "Economic Development in Taiwan and South Korea, 1965-1981", en *Food Research Institute Studies*, 19, 3, pp. 215-264.
- Wang, Jin-li (1981). "A Comparative Analysis of the Structural Transformation in the Taiwanese and Korean Manufacturing Sectors", en *Economic Research* (diciembre) (en chino).
- Wong, Siu-lun (1985). "The Chinese Family Firm: A Model", en *The British Journal of Sociology*, vol. 36, núm. 1, marzo, pp. 58-72.

Wu, Hui-lin y Tei-Chen Chou (1987). "Small and Medium Enterprises and Economic Development in Taiwan", en *The Proceedings of Conference on Economic Development in the Republic of China on Taiwan*, Instituto Chung-Hua de Investigaciones Económicas, 22-27 de julio, pp. 153-181.

ASPECTOS RECIENTES DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA DE MÉXICO

MIGUEL ÁLVAREZ URIARTE
El Colegio de México

1. INTRODUCCIÓN

La era de progreso económico y social de México que duró 40 años se interrumpió de pronto en agosto de 1982, al incumplirse el servicio de la deuda externa contratada. Desde entonces se entró en un periodo de estancamiento caracterizado por frecuentes desequilibrios macroeconómicos y la búsqueda de un nuevo modelo de crecimiento. A las deficiencias estructurales de la economía se añadieron efectos coyunturales desfavorables. La sustracción de recursos de la economía para el pago de los compromisos financieros renegociados disminuyó de manera significativa los fondos que hubieran podido canalizarse a la inversión y al consumo. El déficit de las finanzas públicas y su saneamiento implicó absorber mayores recursos —vía fiscal e inflación— de la comunidad, el desmantelamiento gradual del sector público y su traspaso al sector privado, y una baja notoria en la inversión pública. Se realizó una acelerada e indiscriminada apertura comercial de índole unilateral y sin compensación externa. Los programas oficiales de estabilización económica y/o los acuerdos de concertación económica cumplieron su cometido, pero a costa de reducir la demanda agregada interna. El nivel de vida de la gran mayoría de la población se deterioró notablemente; se multiplicaron el subempleo y la desocupación por carencia de fuentes de trabajo. Al mismo tiempo, se mantuvo la tradicional estabilidad social y política.

Este marco de referencia sirve para comprender mejor el análisis que en este trabajo se hace de ciertos rasgos importantes de la industria manufacturera de México.

2. ACTIVIDAD MANUFACTURERA, EMPLEOS, INGRESOS, SALARIOS Y EXPORTACIONES

En los años ochenta la población económicamente activa (PEA) de México aumentó en 37.6% y subió de 22.07 a 30.38 millones de personas, mientras que el empleo en el sector formal (el organizado) apenas creció en 4.1%, al llegar en 1989 a 22.15 millones de trabajadores. En cambio, se expandió rápidamente el empleo informal (el peor remunerado), de 0.38 a 4.92 millones de personas de 1981 a 1989, y la desocupación abierta se elevó de 0.91 a 3.31 millones de personas en los mismos años, según cifras oficiales. Así, mientras que en 1981 el empleo formal absorbía el 94.3% de la PEA, ocho años después retenía al 72.9%. (Véase el cuadro 1.)

El fuerte crecimiento de la PEA, aunado a la carencia de nuevas fuentes de empleo y a la fijación de salarios mediante la concertación de los líderes de las fuerzas productivas y del gobierno (auspiciados por los diversos programas de estabilización económica acordados con el Fondo Monetario Internacional), junto a la débil posición negociadora de los líderes sindicales, coadyuvaron a que decayeran agudamente los ingresos monetarios reales y el nivel de vida de la clase trabajadora.

Así, el salario mínimo urbano a precios reales declinó de 1980 = 100 a 48 en 1989. La contribución de la masa salarial al PIB se contrajo de 36.0 a 23.7 por ciento en los mismos años. Dentro del ingreso nacional disponible, el trabajo que incluye a toda clase de empleados y no sólo a los asalariados, recibió el 42.1% en promedio en 1979-1981 y el 30.3% en promedio en 1988 y 1989, mientras que el capital lo aumentaba en dichos años de 49.9 a 59.3 por ciento. El personal del sector manufacturero no escapó a esta situación.

El valor bruto a precios reales de la fabricación de manufacturas registrado en 1981 declinó o se mantuvo estancado hasta 1988; en 1989 creció 6.3% respecto al primero de esos años. Algo semejante ocurrió con su participación en el PIB, de 21.6% en

Cuadro 1

Actividad manufacturera, empleo, ingresos y salarios

Años	PEA	Empleados (millones)		Desempleo abierto	Masa salarial respecto al PIB (%)	Ingreso nacional disponible = 100		
		Sector formal	Sector informal			Trabajo (%)	Capital (%)	Impuestos indirectos (%)
1979	21.29	19.07	0.26	1.96	37.7	42.8	50.2	7.0
1980	22.07	20.28	0.29	1.50	36.0	40.8	50.6	8.6
1981	22.84	21.55	0.38	0.91	37.5	42.7	48.8	8.5
1982	23.63	21.48	0.26	1.89	35.2	41.7	48.0	10.3
1983	24.50	21.00	1.25	2.25	29.4	35.9	51.1	9.0
1984	25.40	21.48	1.65	2.26	28.7	34.5	55.8	9.7
1985	26.32	21.95	2.02	2.34	28.7	34.0	55.0	11.0
1986	27.28	21.64	2.45	3.19	28.5	35.5	54.6	9.9
1987	28.28	21.84	3.35	3.08	26.4	32.6	55.3	11.8
1988	29.31	21.89	4.22	3.20	24.5	31.3	58.1	10.9
1989	30.38	22.15	4.92	3.31	23.7	29.2	60.5	10.7

Años	Valor de las manufacturas (miles de millones de pesos de 1980)		Trabajadores en manufacturas					
	Total	Masa salarial	Total (millones)	Respecto al total del empleo formal (%)	Respecto a remuneración del total del empleo formal (%)	Salarios en manufacturas respecto al PIB de manufacturas (%)	Salarios reales (1980 = 100)	Mínimo urbano
1979	925.5	321.1	2.31	12.1	20.5	34.8	108	103
1980	988.9	324.8	2.43	12.0	20.1	32.8	100	100
1981	1 052.7	354.9	2.56	11.9	19.4	33.7	102	103
1982	1 023.8	332.8	2.51	11.7	19.5	33.2	90	104
1983	943.5	266.9	2.33	11.1	18.6	26.0	75	81
1984	990.9	253.9	2.38	11.1	18.3	23.5	70	75
1985	1 051.1	263.8	2.46	11.2	18.6	23.0	69	76
1986	991.3	256.1	2.40	11.1	18.7	21.8	63	72
1987	1 024.7	247.2	2.42	11.1	19.1	19.8	59	73
1988	1 055.7	260.8	2.43	11.1	20.6	19.8	52	72
1989	1 118.6	282.5	2.50	11.3	22.8	22.9	48	78

Fuente: *Perspectivas económicas de México*, Grupo CIEMEX-WEFA, vol. XXII, núm. 3, octubre de 1990.

1981, y que se supera hasta 1989 con 22.3%. En este comportamiento influyó la caída en la demanda agregada del mercado interno, no obstante el incremento de sus exportaciones. Las bajas más fuertes se dieron en la producción de bienes metálicos, maquinaria y equipo, y en textiles y prendas de vestir. Solamen-

te la química y los derivados del petróleo mostraron progresos importantes.

El personal ocupado en la fabricación de manufacturas, que en 1981-1982 descendió de 2.56 a 2.51 millones de trabajadores, recuperó este nivel hasta 1989. Esta menor demanda de empleo se manifestó en una disminución en el pago de los salarios reales. En efecto, el índice 1980 = 100 se redujo irregularmente a 72 en promedio para 1986-1988 y subió a 78 en 1989. Esto se confirma al referir el valor bruto de las manufacturas con los salarios pagados en ella, como se aprecia en el cuadro 1. La participación de estos últimos en el PIB manufacturado decayó de 33.8% en promedio para 1979-1981 a 21.4% en 1988-1989.

Los ingresos reales de los trabajadores de las manufacturas en relación con los del total del empleo formal sólo disminuyeron de 12.0 a 11.1 por ciento en los años ochenta. Hasta 1988 pudieron recuperar su parte de remuneración en el total de empleados con el 20.6% y la rebasaron en 1989 con el 22.8%. Por tanto, un obrero en las manufacturas recibió aproximadamente el doble que un trabajador en el resto de las actividades económicas del país, dentro del sector organizado o formal. Pero no obtuvo ningún beneficio por haber elevado la productividad en tiempos difíciles, ya que ésta se traspasó principalmente al empresario dueño del capital.

Al mismo tiempo que esto acontecía hubo un aspecto relevante, entre otros, que merece especial atención: el reciente auge en los embarques de manufacturas al exterior, que ascendieron de un promedio de 3 389.5 millones de dólares en 1980-1981 hasta 12 530.2 millones en 1989. Su participación en el total de exportaciones de productos subió de 19.5 a 55.0 por ciento, respectivamente. Su monto y la oportunidad en que aparecieron fueron muy significativos para compensar la caída en el valor de las ventas de petróleo crudo y para reducir la gran dependencia en la captación de divisas por concepto de hidrocarburos. Además, ayudó a registrar saldos positivos en la balanza comercial indispensables para contribuir a cubrir al servicio renegociado de la deuda externa del país y para compensar los efectos negativos de los términos de intercambio que afectaron a la economía como resultado principalmente de la baja de las cotizaciones del petróleo y de las mayores tasas de interés internacionales. (Véase el cuadro 2.)

Cuadro 2

Exportación total y de manufacturas, saldo comercial
y términos de intercambio

Años	Exportaciones (Millones de dólares)			Términos de intercambio (1971 = 100)	
	Total	Manufacturas	Saldos de la balanza comercial	Sin ajustar	Ajustados por tasas de interés internacionales
1980	15 307.5	3 382.9	-3 178.7	126.5	124.4
1981	19 379.0	3 396.1	-3 725.4	123.3	126.5
1982	21 229.7	3 017.6	6 792.7	107.4	93.9
1983	22 312.0	4 582.7	13 761.2	98.1	77.3
1984	24 196.0	5 594.8	12 941.7	96.2	65.5
1985	21 663.8	4 978.0	8 451.6	91.0	70.0
1986	16 031.0	7 115.5	4 598.6	65.6	54.0
1987	20 656.2	10 164.3	8 433.3	72.4	65.8
1988	20 565.1	11 523.3	1 666.9	65.5	59.2
1989	22 764.9	12 530.2	-644.8	68.0	57.5

Fuente: Banco de México, *informes anuales*.

De acuerdo con otros indicadores, mientras que a principios de los ochenta las exportaciones mexicanas de manufacturas apenas cubrían una cuarta parte de sus respectivas importaciones, a finales del decenio compensaron alrededor del 90%. Las remisiones de manufacturas al exterior elevaron su importancia de 7.4% del valor total promedio de su producción en 1981-1982 al 24.8% en 1988-1989. Sin embargo, el 49% de estas ventas de manufacturas se concentran en sólo diez productos. Casi la mitad de las remesas al exterior de manufacturas se originó en empresas transnacionales, las que ya comenzaron a tener superávit en sus transacciones comerciales en México.¹

¿Cómo fue posible que en tan poco tiempo las grandes

¹ Véase Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi), *El cambio estructural de la industria y el comercio exterior, 1982-1988*, México, septiembre de 1988.

empresas manufactureras reaccionaran con tal dinamismo, al grado de convertirse en importantes exportadoras? Aunque se desconoce lo que ocurrió en cada producto, empresa, rama manufacturera o conglomerado empresarial, hay elementos generales que coinciden y que explican ese "milagro". Es posible afirmar que el efecto detonador haya sido su afán por sobrevivir, aunado a una capacidad potencial descubierta en momentos de vida o muerte.

Al aparecer, en agosto de 1982, la crisis financiera internacional iniciada con el incumplimiento del servicio de la deuda externa pactada por el gobierno mexicano, se recurrió a negociaciones de emergencia, se impuso el control de cambios y tuvieron lugar devaluaciones masivas de la moneda mexicana, sin antecedentes históricos. Las grandes empresas acostumbradas a que el resto de la economía les facilitara las divisas (ante su aparente incompetencia como exportadoras), en esos momentos comprendieron el peligro de su vulnerabilidad. La deuda bruta externa del sector privado a fines de 1982 sumó 23 907 millones de dólares. En poco tiempo las grandes empresas deudoras descubrieron su grado de insolvencia y la quiebra de sus estados financieros. Esto era el equivalente a una economía de guerra; necesitaron echar mano de todas sus opciones de sobrevivencia.

Los principales factores que les permitieron superar la crisis a las grandes empresas, sin que sean todos (ni en orden de importancia, ni en razón directa de causa o efecto), se presentan a continuación.

1. Las enormes devaluaciones, que en moneda extranjera encarecieron mucho la deuda externa, provocaron otro efecto: se convirtieron en un tremendo aliciente para los exportadores al ofrecer ganancias cambiarias con márgenes que superaron el 30% de los precios de venta, algo sin precedente en México. Se abarataron significativamente sus insumos (materiales y mano de obra) pagaderos en moneda nacional. Así, se terminó con el tradicional sesgo antiexportador del tipo de cambio sobrevaluado que abarataba las importaciones y penalizaba las ventas externas.

2. Como un efecto colateral de la nueva política cambiaria se pudo prescindir de los subsidios financieros en las tasas de interés preferencial de la banca oficial para promover las exportaciones e incluso se decidió la desaparición del Instituto Mexica-

no de Comercio Exterior (ambos con el beneplácito de las grandes empresas).

3. Un resultado más de la devaluación cambiaria fue que por algún tiempo la apertura comercial, que sobrevino con el desmantelamiento del sistema altamente protector, dejó un elevado margen de encarecimiento de las importaciones. De esta manera, la competencia externa afectó muy poco los mercados internos de las grandes empresas. Su efecto favorable como aliciente exportador no parece que haya sido general ni significativo en estos años.²

4. Al mismo tiempo, se dieron mayores facilidades para evitar la escasez de insumos de importación básicos para la producción exportable. El control de cambios favoreció el uso de divisas para este propósito por parte de los exportadores.

5. La constitución, a principios de 1983, del Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios (Ficorca), administrado por el banco central, fue otro elemento clave en favor de la gran empresa. No solamente le aseguró la entrega futura de divisas (a un precio incluso por debajo del mercado "libre"), cubiertas en moneda nacional, sino que implicó un respaldo para que el banco acreedor y/o la empresa proveedora del exterior aceptaran diferir sus cobros. Incluso esta situación de emergencia sirvió para renegociar esas deudas en mejores términos, incluyendo descuentos importantes en prepagos posteriores y que redujeron los

² La Dirección de Estudios Económicos de Banamex estimó que la subvaluación del tipo de cambio, los menores costos de producción y los excedentes que no absorbió el mercado interno fueron los elementos que explican el 93% del buen éxito exportador manufacturero. Véase "Exportación de manufacturas de 1981 a 1987", en *Examen de la Situación Económica de México*, núm. 750, mayo de 1988, p. 205. En contraste hay otras explicaciones que pretendiendo justificar la liberación comercial, le atribuyen virtudes no suficientemente justificadas para este periodo. Un ejemplo de ello es el siguiente: "... Los resultados del modelo econométrico indican que ésta [la apertura comercial de México] ha traído efectos muy favorables para la economía mexicana. La apertura comercial ha incrementado en mayor medida la oferta de exportaciones que la demanda de importaciones por lo que su efecto neto en la balanza comercial y en la oferta de divisas ha sido positivo..." Véase Joaquín Tapia Maruri y Jesús Cervantes González en "México: un modelo econométrico del impacto de la apertura comercial en la balanza comercial, actividad económica y precios", en Banco de México, *Boletín de Economía Internacional*, vol. XIV, núm. 4, México, octubre-diciembre de 1988, p. 15.

montos inicialmente contratados. En algunos casos esto implicó ahorros considerables.

6. La política económica después de 1982 tuvo dos fases, una inflacionaria y otra de ajuste o de estabilización. En ambas hubo dos elementos muy favorables a las empresas con potencial exportable. Uno fue el estancamiento o la declinación de la demanda agregada interna, según los mercados de los productos afectados, que arrojó excedentes susceptibles de comercializarse en el exterior. El otro, el abaratamiento en términos reales (sea por el índice de precios internos deflacionado o por su valor equivalente en moneda extranjera) de la mano de obra y de otros insumos importantes de origen nacional, en especial los bienes y servicios básicos producidos por el sector público (energéticos, productos petroquímicos y otros). A esto hay que añadir la política fiscal favorable que permitió absorber pérdidas cambiarias y los créditos de emergencia en defensa de la planta productiva y de las fuentes de empleo.

7. La mayoría de las grandes empresas había realizado cuantiosas inversiones para ampliar y renovar su capacidad de producción. Aquéllas dispusieron de equipo y tecnología importados, personal especializado y adecuada organización que les brindaban escalas de producción relativamente eficientes. A ello también habían contribuido los créditos externos abundantes y baratos concertados con la banca internacional.

8. Los incentivos mayúsculos existentes, los recursos disponibles y la asesoría externa se conjugaron para que las grandes empresas dieran una rápida reestructuración de sus procesos productivos al cerrar algunas plantas y operar y ampliar las más eficientes, las capaces de producir en términos competitivos internacionales.

9. Aunque muy deficiente y con algunos cuellos de botella, ya existía una importante infraestructura que prestaba los servicios indispensables a la gran empresa: vías de comunicación, transportes, almacenes, puertos, energéticos, agua, telecomunicaciones, etcétera.

10. Antes de la crisis económica algunas empresas, sobre todo transnacionales, estaban instalando plantas en México para producir manufacturas de exportación de acuerdo con las decisiones de sus casas matrices.

11. En el área de la comercialización externa también coin-

cidieron factores excepcionalmente favorables. De 1983 a 1989 la economía mundial sostuvo una moderada expansión y mayor en los intercambios comerciales. En esos años Estados Unidos, el principal mercado para los productos fabricados en México, registró un crecimiento enorme de sus importaciones, a pesar de algunas trabas que impuso su gobierno.

12. En particular, parece que fue destacada la ayuda externa que esas grandes empresas recibieron de otras en el exterior (sus proveedores o sus matrices), tanto o más interesadas en colocar ventas para recuperar sus préstamos.³ Y esto no es difícil, dada la importancia de las operaciones intrafirmas dentro del comercio internacional tomando en cuenta su influencia en los mercados.

A finales de 1988 el saldo de la deuda bruta exterior del sector privado se había reducido a 7 114 millones de dólares y en 1989 era de 6 056 millones. A este nivel de saneamiento la gran empresa en México había recuperado ya su poder crediticio y reiniciaba la obtención de préstamos internacionales, aunque en términos menos favorables.

3. EL TAMAÑO DE LA EMPRESA INDUSTRIAL, SU IMPORTANCIA Y FORTALECIMIENTO DE LA GRANDE

La evidencia empírica demuestra que en los primeros estadios del desarrollo económico una alta proporción de la producción y del empleo proviene de las pequeñas empresas. A medida que avanza el proceso industrializador con base en mercados más amplios se generan mayores economías de escala y se eleva la eficiencia tecnológica y administrativa, que vienen a ser aprovechadas prin-

³ A este respecto, en el comercio exterior de México cada vez es mayor la importancia que adquieren los intercambios intrafirmas y su significado en cuanto a las ventajas comparativas. Véase Kurt Unger, *Las exportaciones mexicanas ante la reestructuración industrial internacional. La evidencia de las industrias química y automotriz*, El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica (Colec. Economía Latinoamericana), México, 1990.

principalmente por la grande y mediana empresas. Algunas micro y pequeñas industrias pueden crecer e incrementar su tamaño, pero en general este grupo reduce su presencia, y seguirá siendo más o menos significativa según el medio político, económico y social en que se encuentre, y como se interinfluya en él.

Como puede observarse en el cuadro 3, en un periodo de 25 años, de 1965 al mes de junio de 1990, se erosiona notablemente la importancia relativa de la microindustria en el sector formal de la economía mexicana. Lo mismo sucede, pero en mucho menor grado, con la pequeña y mediana empresas. En cambio, tiende a fortalecerse la empresa grande al aumentar sus unidades, la ocupación de mano de obra y el valor agregado dentro de la producción manufacturada.

Por el número de establecimientos, la microempresa sigue predominando en México pero reduce su participación, de 124 607 en 1965 a 64 590 en 1985, y se recupera a 86 901 en junio de 1990. Como fuente de ocupación sigue un comportamiento parecido; en el primero de esos años mantuvo 321 479 personas, luego la redujo hasta 270 731 y terminó con 362 816. En términos relativos su empleo dentro del total bajó de 23.9 a 10.9 por ciento. El valor añadido de su producción en las fechas extremas declinó de 7.8 a 6.8 por ciento del total manufacturado. Estas cifras están subestimadas si se considera la microempresa del sector informal, la cual muy probablemente se multiplicó sobre todo en los últimos años de este lapso a juzgar por la información disponible sobre la economía informal o subterránea que se presenta más adelante.

Por otra parte, en los años extremos la gran empresa manufacturera incrementó su número de 793 a 2 474 y sus trabajadores de 476 534 a 1 717 005. Esto significa que las fábricas son cada vez más grandes en promedio y absorben cada una más empleados. En cuanto al valor de su producción, éste pasó de 50.7 a 66.3 por ciento del total en ese lapso.

Por tanto, se agudiza el fenómeno de la concentración económica de las grandes empresas en México. En 1965 con el 0.6% del total de establecimientos ocupaban el 35.5% del empleo y el 50.7% de la producción. Para junio de 1990 creció el número de empresas y con el 2.2% retuvieron el 51.4% de los empleados y generaron el 66.3% de la producción manufacturada. (Véase el cuadro 3.)

Cuadro 3
Establecimientos y empleos en la industria manufacturera

<i>Empresas (empleados)</i>	<i>Establecimientos</i>					<i>Personal ocupado</i>				
	1965	1975	1985	1990 ^a	1990 ^a	1965	1975	1985	1990 ^a	1990 ^a
Total	135 188	118 643	84 902	112 167	1 343 510	1 654 381	2 511 490	3 339 534	3 339 534	3 339 534
Micro (1-15)	124 607	106 601	64 590	86 901	321 479	282 756	270 731	362 816	362 816	362 816
Pequeña (16-100)	8 338	9 074	15 856	19 408	321 390	349 858	597 376	729 127	729 127	729 127
Mediana (101-250)	1 450	1 811	2 628	3 384	224 107	281 220	408 126	530 586	530 586	530 586
Grande (+ 250)	793	1 156	1 828	2 474	476 534	740 547	1 235 257	1 717 005	1 717 005	1 717 005

^a Al mes de junio.

Fuentes: 1965 y 1975, censos industriales de esos años; 1985 y 1990, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi), Dirección General de la Industria Mediana y Pequeña y de Desarrollo Regional.

Si se profundiza en ramas y clases de productos se acentúa más dicha concentración.⁴ Una investigación en 1975 demostró que un número pequeño de empresas controlaba más del 50% de la producción en la gran mayoría de las clases de actividades económicas y por tanto poseía un gran poder en el mercado. En 99 clases industriales, de un total de 256, cinco o menos controlaban 50% de la producción o más. En otras 78 clases, de seis a diez empresas mantenían más del 50% de la producción. Es decir, en 177 (69.1%) clases industriales, diez empresas o menos controlaban 50% o más de la producción. En el otro extremo sólo en 12 clases de actividad económica se requerían más de 50 empresas para controlar la mitad o más de la producción.

El mismo autor extendió su análisis para el lapso 1977-1980 y confirmó el proceso de concentración que se da en varias dimensiones: producción en un limitado número de empresas, en ciertas áreas geográficas e incluso por familias. Independientemente de que haya escalas numéricas de producción eficiente, conforme al progreso tecnológico y al tamaño óptimo de la planta, el fenómeno de concentración se genera para maximizar los beneficios derivados de una sólida posición en el mercado que se manifiesta en fuerzas oligopólicas o monopólicas en la fijación de precios y en general de prácticas restrictivas de competencia. De hecho la concentración de la propiedad industrial es una de las características que definen el modelo mexicano de desarrollo.⁵ Las tácticas utilizadas son variadas. A continuación se mencionan algunas de las más comunes.

⁴ Véase Saúl Trejo Reyes, "La concentración industrial en México. El tamaño mínimo eficiente y el papel de las empresas", en *Comercio Exterior*, vol. 33, núm. 8, México, agosto de 1983, pp. 709 y 710. Del mismo autor, "Concentración industrial y política económica en México", en *Comercio Exterior*, vol. 33, núm. 9, México, septiembre de 1983, pp. 818-827. También es recomendable su artículo "Expansión industrial y empleo en México: 1965-1970", en *El Trimestre Económico*, vol. XLIII, núm. 169, México, enero-marzo de 1976, pp. 37-56.

⁵ De hecho esta concentración de la riqueza no se limita al campo industrial. En el sector comercio, durante 1988 el 3% de los establecimientos daba empleo al 31.1% de las personas, concentrando el 55.5% del total de ingresos generados. En el sector de los servicios (excluyendo a los financieros) el 5% de las unidades retuvo el 42% de la ocupación y el 58% de los ingresos. Véase *Resultados oportunos de los censos económicos de 1990*, publicados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), SPP, México, 1990.

La integración vertical (desde la producción de los insumos hasta la mercancía terminada) les sirve para asegurarse abastecimientos y reducir la dependencia de proveedores independientes. La integración horizontal con la instalación de nuevas plantas o mediante la compra generosa de empresas ya establecidas en el mismo ramo de actividad, les permite neutralizar la competencia, además de la ventaja que da la diferenciación de los productos mediante la publicidad. También se ha utilizado la adquisición de otras empresas medianas para tener acceso rápido y barato a nuevos sectores que guardan un gran potencial de crecimiento y que les sirve para expandirse y diversificar los sectores de mercado bajo su liderazgo. La existencia de otras empresas de menor tamaño e ineficientes en los mercados que controlan puede permitir a las grandes, mayores tasas de ganancia y un sentido de “competencia en los mercados”. Un elemento más que les permite su capacidad económica del mayor tamaño es su horizonte más amplio para obtener mejores resultados, ya que pueden esperar a mediano plazo y al presente soportar dificultades o pérdidas temporales e influir deslealmente en la competencia.

Su influencia se extiende o forma parte del sector estratégico financiero que les da acceso a recursos adicionales para canalizarlos en apoyo de sus grandes empresas. Otra forma de asegurarse financiamientos es por medio de sus cuantiosos activos como garantías para créditos internos y externos. Su participación en el mercado de valores de renta variable les brinda una mayor concentración de poder económico. Son variadas y secretas las formas de intervenir en este mercado si se dispone de información confidencial y se cuenta con capital; entre otras formas de obtener ganancias extraordinarias están las de carácter especulativo en la compra-venta de acciones bursátiles y la de lograr el control de empresas con porcentajes menores a la mayoría aprovechando la diversificación de la propiedad y la intervención de capital externo. La fortaleza de la gran empresa le pone en una mejor posición para negociar alianzas con las corporaciones transnacionales y sus filiales; la empresa grande es la socia ideal en coinversiones para el reparto y el dominio de mercados.

De hecho en otras prácticas concentradoras lo que hacen las grandes empresas nacionales es copiar y llevar más adelante la conducta y enseñanza del control de mercados que ejercen las inversiones extranjeras directas.

Durante los años ochenta probablemente se atenuaron las fuerzas concentradoras de la gran empresa en cuanto a su predominio en los mercados internos. La crisis económica mantuvo estancada la demanda efectiva y, por otra parte, su atención se volcó hacia los mercados de exportación, como antes se apuntó. En este decenio aparecieron otras circunstancias que les resultaron altamente redituables. Sobrevino una enorme emisión de diferentes títulos o valores de deuda interna del gobierno federal (propiciada en parte para adquirir moneda extranjera a fin de atender el servicio de su cuantiosa deuda externa) y la necesidad de cubrir intereses y renovación. Esto provocó que pagara los más altos rendimientos en el mercado a fin de hacerlos suficientemente atractivos. Este premio extraordinario sólo fue accesible a las tesorerías de las grandes empresas que prefirieron conservar su liquidez y percibir jugosos beneficios en la compra de valores gubernamentales de corto plazo. Estas inversiones financieras fueron tan cuantiosas y redituables que en ocasiones superaron a sus ganancias netas de la producción. Así, por este medio fortalecieron también su posición económica, concentrando el ingreso hacia ellas.

Durante la mayor parte de los años ochenta los programas de estabilización económica frenaron la expansión de algunas de las grandes empresas con la fijación de precios oficiales. Todavía en 1987 las ramas industriales sujetas a control de precios eran 294, pero en noviembre de 1990 sólo quedaban 21, que se refieren sobre todo a bienes de consumo popular (tortillas, bebidas gaseosas, pan blanco, azúcar, aceite vegetal, harinas de trigo y maíz, etcétera).

La desincorporación reciente de empresas públicas básicas, como las líneas aéreas y los teléfonos, entre otras, y su venta al sector privado en donde sólo las grandes empresas nacionales y extranjeras tienen capacidad de adquirirlas renueva su prepotencia a principios de los años noventa, ahora hacia sectores estratégicos en los que ya existía previamente una fuerte preponderancia monopolística o que se complementa con la que ya tenía la gran empresa privada y que habrá de consolidarse. Otros ejemplos destacados serán muy pronto el regreso de la banca comercial al sector privado y la parte de la industria siderúrgica del sector público, que vendrán a acrecentar el poder económico y financiero del gran capital.

Si bien hay impulsos que parecen naturales para que aumente el peso relativo de una cantidad reducida de grupos en un número cada vez mayor de sectores en la actividad económica, no menos cierto es que diversas políticas gubernamentales desde hace años han contribuido también a que esto suceda en su afán por dirigir y fortalecer el proceso de industrialización.

La Ley de Industrias Nuevas y Necesarias de 1955 definió el trato preferencial en favor de la mediana y gran empresas, puesto que las exenciones fiscales serían con criterios de elegibilidad y selectividad; además de nuevas o necesarias podrían ser básicas, semibásicas o secundarias con franquicias fiscales a plazos de diez, siete y cinco años.

Durante cuatro décadas persistió el resguardo del mercado nacional contra la competencia extranjera mediante instrumentos fuertemente proteccionistas que incluían, entre otros, permisos o licencias de importación, cuotas y altos aranceles. Estas barreras eran impuestas también a solicitud de los propios productores nacionales para asegurarse el dominio del mercado interno. La política fiscal federal (como también la de los estados y municipios) concedió exenciones tributarias que favorecieron sobre todo al capital que cumplía con ciertas condiciones de localización geográfica, clase de actividad, acelerada depreciación de equipo, reinversión de utilidades, programas sectoriales de fabricación (que alentaban el contenido de insumos nacionales y las exportaciones), etc. El decreto del 19 de junio de 1973 concedió un subsidio fiscal que auspició la absorción de empresas en grupos denominados unidades de fomento, empresas *holding* que consolidan resultados económicos, financieros y fiscales. Esto permitió compensar pérdidas con ganancias de otras empresas antes del pago de impuestos. Así, surgieron conglomerados de grandes empresas y de grupos financiero-industriales.

La política crediticia también ha sido particularmente favorable a las grandes empresas, antes y después de la nacionalización bancaria. Los programas para la defensa de la planta productiva durante los peores años de la crisis son un claro ejemplo; incluyeron condonación de intereses moratorios y otras "excepciones", con carteras vencidas irre recuperables que pasaron a ser quebrantos de cuentas incobrables de los bancos. El desarrollo de la infraestructura económica, con todas sus limitaciones o atrasos, fue otro factor de apoyo a la gran industria. La producción

de bienes básicos, así como de sus tarifas aplicadas por el sector público vía las paraestatales, también implicó un trato preferencial al desarrollo industrial privilegiado. Ya se mencionó cómo las medidas oficiales ejercidas durante la parte álgida de la crisis de endeudamiento fueron significativamente beneficiosas para la gran empresa en momentos de angustia.

En su conjunto y con el paso del tiempo, esta red de incentivos vino a reforzar el medio fértil a la industrialización.⁶ Contribuyó de manera considerable a alentar la inversión en la fabricación de manufacturas, propiciando enormes utilidades en un circuito de formación de ahorros y de capitales. Las medianas, y sobre todo las grandes empresas, así como las transnacionales, han sido las beneficiadas con tales incentivos, no así la industria pequeña que se encuentra en notoria desventaja.

4. CONDICIONES DIFÍCILES PARA LAS MICRO Y PEQUEÑAS INDUSTRIAS

Las micro y pequeñas industrias en general conviven con las medianas y grandes en función de las ventajas derivadas de su reducido tamaño. Éstas son trascendentes y con un potencial extraordinario; sin embargo, hay lacras que pesan negativamente y que se traducen en una gran fragilidad de los pequeños productores.

Las desventajas que a continuación se enuncian para México son comunes a la gran mayoría de las micro y pequeñas empresas latinoamericanas. Obviamente que no a todas les afectan por igual, puesto que sus condiciones pueden diferir de una a otra. Al mismo tiempo, se hace hincapié en su situación y tratamiento, sobre todo en la atención que les han dado las autoridades del sector público mexicano dentro de su política económica.

Al aparecer la empresa pequeña, si puede, se inicia o se queda en la economía subterránea por los beneficios considerables que obtiene al no tener que incurrir en grandes gastos, demoras e interminables trámites burocráticos. Si se decide a enfrentar estos últimos se encontrará que debe cubrir una multitud de requisitos señalados en leyes, reglamentos, disposiciones (fiscales, sani-

⁶ Véase Nacional Financiera, *La política industrial en el desarrollo económico de México*, México, 1971.

tarias, seguro social, uso del suelo, etc.), que a veces tienen que tramitarse en varios centros de decisión a largas distancias.

A menudo, el incipiente empresario que tiene alguna habilidad o iniciativa carece de conocimientos completos, sean económicos, tecnológicos o administrativos. Se padece de una excesiva centralización en la dirección y el trabajo. La escasez de recursos para invertir implica utilizar instalaciones arrendadas e inadecuadas; se carece de planeación y el futuro desarrollo es incierto. En el proceso de fabricación generalmente se aplican métodos tradicionales, rudimentarios y que se mantienen por ignorancia de otras posibilidades o por la incapacidad de adquirir una mejor maquinaria, y ocurre que se tenga que utilizar más mano de obra aunque ello resulte desventajoso. Es frecuente que se haga una utilización deficiente del equipo, que se subutilice la capacidad instalada y que no se elija la escala de producción más apropiada a las condiciones de la empresa o del mercado, lo cual se refleja en su productividad. Es insuficiente el conocimiento de los costos unitarios de producción que permitan planificar y controlar los niveles de oferta. Tampoco se dispone de los medios para que los procesos de producción se adecuen a los cambios requeridos.

Son usuales los problemas para adquirir materias primas y otros materiales por su escaso poder de compra y reducidos inventarios. Sus compras reducidas o infrecuentes no ofrecen atractivo a los abastecedores, por lo que deben pagar mayor precio y al contado o por adelantado. El crédito a corto plazo del proveedor es excepcional. No es raro que les afecte la escasez de materia prima, la calidad irregular, la tardanza en la entrega y las bruscas fluctuaciones de precios. Las dificultades de transporte y la falta de vías de comunicación agravan estas deficiencias cuando la pequeña empresa se encuentra fuera de los grandes centros urbanos (e igual ocurre en los embarques de sus ventas); lo mismo sucede si algunos de sus insumos son importados, lo que generalmente tiene que hacer a través de un distribuidor o intermediario localizado en el país de origen; y si requiere trámites adicionales, éstos afectan todavía más el costo de adquisición. Otra limitante es la disponibilidad y conservación de mano de obra calificada, pues no ofrece el mismo nivel de salario ni las otras prestaciones (que en México elevan 50% su costo) que pueden pagar la mediana y gran empresas.

En el campo de la comercialización o venta de sus productos es habitual que desconozca la estructura de los mercados y le falte análisis e investigación. La presencia actual o potencial de los grandes competidores y las condiciones oligopólicas de fijación de precios dificultan su penetración o permanencia, por lo que tiende a quedarse con una fracción del mercado. La fijación de precios oficiales también les afecta. La magnitud de sus volúmenes de venta y en ocasiones la calidad irregular o diseños pasados de moda, así como los tiempos de entrega, son barreras para exportar, además de la ignorancia sobre mercados exteriores que le imposibilitan aprovechar los incentivos de exportación. Tiene necesidad de recurrir a costosos distribuidores o agentes de ventas y no es excepcional que sufra con la cobranza y tardía recuperación. Es común la carencia de salones de exhibición y su incapacidad para destinar gastos para promoción comercial.

Otro aspecto que restringe su desempeño se encuentra en el área de los recursos financieros. El poco valor de sus activos, garantías físicas o falta de avales limita considerablemente su acceso a los créditos bancarios, además de otros requisitos que le demandan. No es extraño que acuda a préstamos de agiotistas. El comportamiento y la oportunidad de respuesta de los bancos resulta en sí mismo una barrera a veces infranqueable, dadas sus preferencias hacia la mediana y grande empresas, aunada a insuficiencia de fondos disponibles en época de restricción crediticia. Es notoria la falta de asociaciones de pequeños productores para llevar a cabo compras y ventas en común, y sobre todo carecen de capacidad propia para influir o defenderse de las políticas gubernamentales o de las fuerzas económicas y financieras que les perjudican.

Hace algún tiempo la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL) estudió las dificultades que padecían (y siguen padeciendo) las micro y pequeñas industrias de la región. Reconoció que predominaba una inapropiada atención por parte de las políticas de industrialización de los gobiernos. Ante las características que les son propias y en el medio en que se desarrollan, no parece haber existido una clara decisión de buscar soluciones adecuadas dentro del conjunto de leyes, organismos y entidades oficiales que determinan la política económica, sobre todo cuando requieren de un tratamiento especial que nivele sus desventajas ante la mediana y grande empresas. Las

acciones han sido emprendidas en forma parcial mediante programas limitados.⁷ Ésta ha sido precisamente la situación imperante en México todavía hasta la fecha, si bien a partir de 1985 se aprecia un cambio sustancial.

Los numerosos factores que tradicionalmente limitan el desarrollo de las micro y pequeñas industrias han sido determinantes para explicar su falta de ímpetu y pérdida de importancia en el desenvolvimiento industrial de México. En este comportamiento el auxilio del sector público no ha respondido a sus necesidades y en algunos aspectos, como el burocratismo, incluso las ha obstaculizado. A principios de 1988, el gobierno reconoció que:

...toda nueva microindustria tiene que realizar, al igual que cualquier empresa grande, al menos 14 diferentes trámites ante 12 instancias para constituirse y poder iniciar operaciones. Esta secuencia, amén de onerosa, demora en promedio entre 75 y 390 días; tienen que registrarse en el proceso 14 formatos con 378 preguntas, cerca del 40% de las cuales se repiten constantemente.

Para mayor complejidad, los trámites en ocasiones se encuentran encadenados en tal forma, que no resulta posible iniciar la gestión de los trámites de una siguiente fase sin haber cubierto los de la presente. A lo anterior habría que agregar el costo mismo de los trámites para la constitución e inicio de operaciones... En ocasiones... los costos de tramitación llegan a exceder al capital a invertir.

Adicionalmente, si se trata de industrias reglamentadas... la empresa tiene que enfrentarse a otra serie de trámites cuya resolución suele ser más compleja y dilatada que la de las convencionales.

...experimenta complicaciones mayores cuando pretende instalarse en el interior del país, en especial si se trata de lugares alejados de las grandes urbes. Buena parte de los trámites necesariamente se realizan en el Distrito Federal, por lo que su desahogo en apariencia gratuito, en realidad origina altos costos por traslados y dificultades de comunicación entre el gestor y la autoridad.⁸

⁷ Véase CEPAL, "La pequeña industria en el desarrollo latinoamericano" (núm. de venta: S.69.II.B.37), reproducido en *Desarrollo industrial latinoamericano*, selección de Max Nolff C., Lecturas 12, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, pp. 109-130.

⁸ Véase "Ley Federal para el Fomento de la Microindustria, Exposición de Motivos", en el *Diario Oficial* del 26 de enero de 1988. Una situación mucho más dramática para Perú aparece en H. de Soto, *El otro sendero. La revolución informal*, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1987.

El respaldo del sector público hacia las micro y pequeñas empresas se ha limitado principalmente a los aspectos financieros, fiscal y de asistencia y capacitación técnica.

A principios de los años cincuenta comenzaron a establecerse en Nacional Financiera —el banco de desarrollo industrial del país— fideicomisos especializados de apoyo preferencial a la industria con acceso mediante la banca comercial de primer piso. Se inició en 1953 con el Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña (Fogain) y después prosiguieron el Fondo Nacional de Estudios y Proyectos (Fonep), el Fideicomiso de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales (Fidein), el Fondo Nacional de Fomento Industrial (Fomin) y el Fondo de Información y Documentación para la Industria (Infotec). Todos ellos fueron concentrados en 1978 en el Programa de Apoyo Integral a la Industria Mediana y Pequeña (PAI).

En su historia, Nacional Financiera diversificó sus actividades, una de las cuales fue la de los fideicomisos que se manejaron de manera relativamente independiente. Fijó su atención primero, en obras públicas de infraestructura; después, como agente financiero del gobierno federal para la contratación de créditos en el exterior; participó con capital y en la administración de industrias básicas medianas y grandes; intervino en la programación industrial del país; puso en marcha y contribuyó al programa de fabricación de bienes de capital y en este ramo a nivel regional se asoció a la empresa Latinequip, S.A. (con sede en Buenos Aires); interviene en el mercado de valores de renta variable con paquetes importantes de acciones bursátiles y también ha captado recursos del mercado interno con emisión de valores. Sólo por un corto plazo elaboró y difundió una gran cantidad de proyectos para la instalación de micro y pequeñas empresas en diversas zonas del país.

La administración del PAI se realizó en cuatro fases trianuales que comenzaron en 1978, 1981, 1984 y 1987. En cada una de ellas intervino el Banco Mundial con su asesoría y créditos, que en cada trienio sumaron 47, 100, 175 y 185 millones de dólares, con un promedio anual de 35.8 millones. Desde la creación del Fogain y con el funcionamiento del PAI, las cantidades de crédito ejercidas han sido muy insuficientes y beneficiado a unas pocas miles

de empresas, en su inmensa mayoría de tamaño mediano.⁹ Más importante resulta mencionar que no ayudaron sustancialmente a mejorar el escaso acceso al crédito por parte de las más débiles. La intermediación del banco comercial y su preferencia por las medianas ha sido notable, como la exigencia de garantías y de otros requisitos, además de los retrasos comunes y de estudios que tardan seis meses o más.¹⁰ Las garantías colaterales del Fogain resultaron insignificantes por su uso. En una encuesta realizada por este Fondo con los clientes a que otorgó préstamos, éstos informaron que 67% de sus necesidades financieras las cubrirían con sus propios recursos, unos pocos tenían acceso independiente a los bancos y casi ninguno utilizó los otros fondos de fomento preferencial.¹¹ Otra investigación posterior del Fogain reconoció que la pequeña y la mediana industrias financiaron con créditos bancarios sólo el 15% de su producción, "...lo que advierte una alta reinversión de utilidades y las dificultades para el acceso al crédito institucional."¹²

Con el soporte de Nacional Financiera, en 1985 se inició la creación de los Fondos Estatales de Fomento con el propósito de brindar a las micro y pequeñas industrias un apoyo consistente en garantizar los financiamientos que les conceda la banca intermedia de primer piso. En 1988 (al amparo de la Ley Federal para el Fomento de la Microindustria) se constituyó la Unión de Crédito de la Industria de la Transformación (Unicintra); a mediados de 1990 ya participaban 530 socios en todo el país con el apoyo significativo de Nacional Financiera, de los estados y mu-

⁹ En 22 años de operar el Fogain otorgó créditos a 10 700 empresas que representan el 14% de las elegibles; 60% de las medianas elegibles y sólo al 9% del total de las pequeñas elegibles. Véase Banco Mundial, *Mexico, Manufacturing Sector: Situation, Prospects and Policies*, Washington, 1979, p. 51, y en especial el anexo IV dedicado a las industrias pequeña y mediana, pp. 103-121.

¹⁰ Véase Carlos Zambrano Plat, "Necesidades financieras de la pequeña y mediana industrias", en *Nego Bancos-Polémica*, México, 15 de septiembre de 1984, pp. 12-14.

¹¹ Véase Fogain, *Principales características y problemas de la industria mediana y pequeña*, México, febrero de 1980, p. 19 y cuadro 3, p. 71. También es útil para enseñar las deficiencias que padecen dichas industrias.

¹² Véase Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Nacional Financiera, PAI y Fogain, *La industria pequeña y mediana en México*, México, noviembre de 1983, p. 11. En esta obra sobresale el examen sobre aspectos técnicos de producción de diversas clases de industrias.

nicipios. Está encaminada a que los microempresarios se conviertan por sí mismos (y a sus empresas) en sujetos de crédito para la banca.

En 1989, con el proceso de simplificación administrativa, se fusionaron a Nacional Financiera y desaparecieron sus fondos de fomento industrial y el PAI. Todos sus programas de crédito mediante la banca comercial se redujeron a seis: el de la micro y pequeña empresas (PROMYP), el de modernización, el de desarrollo tecnológico, el de infraestructura industrial, el de mejoramiento del medio ambiente y el de estudios y asesorías. Las reglas de operación para estos programas se publicaron en junio de 1990.¹³

En el PROMYP se define a la microindustria como aquella que ocupa hasta 15 personas y sus ventas anuales no rebasan 110 veces el salario mínimo anual (477 millones de pesos a diciembre de 1990) y a la mediana, que emplea hasta 100 personas y con ventas anuales por 1 115 salarios mínimos (4 843 millones de pesos). Su tratamiento se clasifica por zonas geográficas que se desea alentar para la desconcentración urbana, promover la utilización de la capacidad productiva, fomentar a las que no han tenido acceso al crédito, asignar líneas revolventes para apoyo al capital de trabajo y respaldar a uniones de crédito industrial. A la empresa farmacéutica nacional le asigna un trato diferenciado.

Por su parte, en los años cincuenta el Banco de México (banco central) creó en fideicomisos primero el Instituto Mexicano de Investigaciones Tecnológicas (IMIT), en 1962 el Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (Fomex) y más tarde el Fondo de Equipamiento Industrial (Fonei). El Fomex pasó al Banco Nacional de Comercio Exterior en 1983. Otras instituciones que sirvieron a la industria en general fueron el Centro Nacional de Productividad (Cenapro), que desapareció, y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). Ninguno dio trato especial sino muy poco y ocasional a la micro y pequeña industrias. Los empresarios organizados y con recursos complementarios del Estado pusieron en marcha hace poco

¹³ Véase Nacional Financiera, *Programas de apoyo crediticio. Reglas de operación*, julio de 1990, 52 pp. Una exposición que amplía el contenido de este documento es la de Jesús Villaseñor en "Nacional Financiera y el impulso al desarrollo del micro y pequeño empresario", en *El Mercado de Valores*, núm. 21, México, 1 de noviembre de 1990, pp. 14-18.

el Programa de Tecnología Industrial para la Producción (TIPP) y el Instituto Mexicano de la Mediana y Pequeña Empresa.

La política fiscal, como se mencionó, con sus exenciones fue utilizada notablemente por la grande y mediana empresas. Las micro en su mayoría han estado impreparadas para hacer lo mismo. Resulta difícil aprovechar esos estímulos por los complejos requerimientos fiscales y contables, el detalle de las operaciones y requisitos solicitados, lo generalizadas que están la evasión y elusión fiscales, la subcontabilidad o las dobles contabilidades y los temores inherentes a las auditorías y al autoritarismo. La posibilidad de gratificar o sobornar a la autoridad no puede ignorarse. Aunque todas estas prácticas se han estado reduciendo, de todas maneras los sistemas se hacen cada vez más complejos, costosos y más severamente sancionados; no deja de persistir el recelo y su clara orientación fiscal de apoyos hacia la acumulación del gran capital.

El verdadero tratamiento requerido por las micro y pequeñas industrias en México ha estado ausente en los programas de fomento industrial. Se reconocen sus aptitudes y ventajas, se indican tratamientos aislados y se expresa buena voluntad para alentarla, incluso se menciona su "prioridad".¹⁴ En años recientes las autoridades que han tenido bajo su responsabilidad a este sector cada vez le dedican mayor atención, como lo demuestra primero el decreto que aprueba el Programa para el Desarrollo Integral de la Industria Mediana y Pequeña y sobre todo la reciente Ley Federal para el Fomento de la Microindustria.¹⁵ En la exposición de motivos de esta última se hace un análisis crítico de

¹⁴ Véase Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, *Plan Nacional de Desarrollo Industrial, 1979-1982*, México, marzo de 1979, p. 173. Una evaluación en este sentido de un funcionario público es la siguiente: "Hasta antes de que iniciara la actual administración pública la política de fomento a la pequeña industria no se expresaba en un programa específico, más bien formaba parte como mera referencia de los programas generales; no se habían determinado prioridades y objetivos, ni se habían reunido en una estrategia global coherente las diversas políticas e instrumentos". Mauricio de María y Campos (ex subsecretario de Fomento Industrial), *Medidas instrumentadas por diversas dependencias y entidades para apoyar a la microindustria*, ponencia presentada en el Seminario sobre la Microindustria en el Desarrollo Económico de México, celebrado el 24 de agosto de 1988 en la ciudad de Colima, Col., p. 9.

¹⁵ Publicados en el *Diario Oficial* del 30 de abril de 1985 y 26 de enero de 1988, respectivamente.

las numerosas deficiencias que padece en sus relaciones con el sector público y se propone erradicar "vicios añejos", eliminar, simplificar y desconcentrar los trámites para su constitución y operación e inducir nuevas inversiones mediante apoyos e incentivos "sumamente atractivos". Se requiere de un solo registro en el nuevo Padrón Nacional de la Microindustria y se dejó a una Comisión Intersecretarial para el Fomento de la Microindustria como la encargada de estudiar la problemática y las necesidades que enfrenta la planta microindustrial del país, para proponer medidas que alienten su crecimiento y consoliden sus niveles productivos.

Junto con la entrega de la solicitud de registro en el Padrón Nacional de la Microindustria, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi) distribuyó los Estímulos a la Microindustria, prevalecientes hasta finales de 1990. Incluyen numerosas simplificaciones administrativas en diferentes secretarías de Estado y organismos paraestatales. En materia fiscal se ofrece una exención de 20% del impuesto sobre la renta por tres años y certificados de promoción fiscal hasta por el 40% de sus inversiones. Los créditos preferenciales tienen una tasa de interés del 90% del costo porcentual promedio de la banca, menos 10 puntos porcentuales y plazos de 24 a 36 meses para habilitación o avío y de cinco a diez años en refaccionarios.

El nuevo gobierno elaboró su Programa Nacional de Modernización Industrial y de Comercio Exterior, 1990-1994.¹⁶ En él se hace un breve diagnóstico de la industria, se reconocen defectos y deficiencias y se subrayan las regulaciones excesivas y las estructuras monopólicas y oligopólicas contrarias al interés público y al desarrollo armónico de las diversas cadenas productivas. En cuanto a las líneas de acción para fomentar a estas industrias se proseguirá con la desregulación y la ventanilla única de gestión para el acceso a los incentivos existentes; con más uniones de crédito y procedimientos "ágiles" que faciliten el acceso al crédito. Se apoyará su avance en los procesos de integración de las cadenas productivas; se establecerán bolsas de subcontratación, agrupaciones para la comercialización y centros de adquisición de materias primas. Se promoverá su vinculación con

¹⁶ *Diario Oficial* del 24 de enero de 1990. La revista *Comercio Exterior* lo reprodujo en su vol. 40, núm. 2, México, febrero de 1990, pp. 164-177.

empresas grandes y con centros de desarrollo tecnológico para la asimilación de tecnologías; el Fondo de Información y Documentación para la Industria aportará apoyos específicos sobre tecnología de ingeniería.

En los meses de noviembre y diciembre de 1990, voceros de la Secofi anunciaron que trabajaban en un nuevo Programa para el Desarrollo y Modernización de la Micro, Pequeña y Mediana Industrias, para lo cual realizaron una intensa consulta con todos los sectores interesados. Se trata de pasar "de la fase defensiva a la combativa frente a la competencia externa". Se reitera que la microindustria será apoyada con el servicio nacional de consulta tecnológica industrial, gestión empresarial, capacitación de mano de obra y financiamiento. Se afirma que existe un especial interés en formar "empresas integradoras", principalmente en la franja fronteriza norte del país; en crear bolsas de subcontratación a nivel internacional y apoyar a ciertas ramas, como las de prendas de vestir, calzado y cuero, muebles y plástico. Se propone que las microindustrias sean realmente competitivas y se constituyan en una plataforma para la exportación. El impulso mediante créditos llegará hasta inducir "cambios cualitativos en la estructura productiva". En cambio, se prevé que no habrá estímulos fiscales o subsidios porque se postula "la vigencia de precios reales y cancela los sacrificios fiscales".

Puede afirmarse que el apoyo oficial recibido hasta finales de 1990 ha sido insuficiente para neutralizar el medio adverso en que se desenvuelven las micro y pequeñas industrias. Restan cuatro aspectos característicos de los años ochenta que tuvieron relación directa con ese grupo de industrias: 1) la caída de la demanda interna; 2) el desmantelamiento del fuerte proteccionismo que tradicionalmente hubo en México; 3) el auge de la economía subterránea, y 4) las relaciones entre las autoridades públicas y los pequeños empresarios.

De 1981 a 1989, la población aumentó 19.3%, al pasar de 71.3 a 85 millones. El PIB sólo creció 3.3%, el consumo 3.5% y el ingreso nacional disponible se deterioró 0.6%. Por tanto, el mercado interno se mantuvo estancado y la demanda agregada en términos de sus habitantes decayó. En estas condiciones las ventas de las micro y pequeñas empresas tuvieron que haber resentido los efectos de un mercado nacional que se contrae.

A partir de 1985 (en julio de 1986 México ingresó al GATT)

el gobierno emprendió una acelerada e indiscriminada apertura comercial, de carácter unilateral y a niveles de desprotección sin precedente histórico incluso en naciones industrializadas. La invasión de importaciones (tan pronto como desapareció el efecto protector de las grandes devaluaciones) fue casi irrestricta e incluyó a bienes de baja calidad y a precios subvencionados, lo que se agravó por la falta de un eficaz sistema de defensa contra el abuso de prácticas desleales de comercio internacional. Esto dañó sobre todo a los pequeños productores. Se estima que varios miles de pequeñas empresas tuvieron que cerrar sus puertas —no registradas en cifras oficiales— ante un mercado que se restringe, que absorbe importaciones y que intensifica la competencia. Entre las ramas industriales más perjudicadas se encuentran la textil, en prendas de vestir; calzado de piel y sobre todo sintético; juguetes; alimentos preparados y bebidas alcohólicas. A este respecto, sus organizaciones, el Sindicato Independiente de Propietarios de Pequeñas y Micro Empresas (SIPPE) y la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra) han tratado de defender a sus agremiados ante las autoridades, pero con escaso éxito.

Por otra parte, una importante investigación reveló que la riqueza generada en la economía subterránea o ilegal de México pasó de 8 a 13 por ciento del PIB, en 1970, a por lo menos de 25 a 35 por ciento en 1985. En tres conceptos clasifica las explicaciones que considera como claras evidencias, percepciones y manifestaciones concretas: en la mayor carga impositiva; el exceso de reglamentaciones, y en otros factores como la expansión demográfica, el mayor desempleo disfrazado o abierto y el empobrecimiento generado por la prolongada crisis económica.¹⁷

Un número significativo de micro o pequeñas empresas ha podido subsistir a la encarnizada competencia de los últimos años precisamente porque se han refugiado en la economía subterránea. Ahí son más eficientes al evadir las costosas trabas gubernamentales; pagan bajos salarios y niegan las prestaciones sociales, ya que trabajan a destajo o como maquiladores a domicilio. Adquieren materiales más baratos de proveedores que también quedan al margen de la ley y están mejor preparadas para cam-

¹⁷ Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, "La economía subterránea en México", en *Actividad Económica (aspectos relevantes)*, núm. 103, México, septiembre de 1986.

biar de producción en aquello que ofrezca beneficios con bajos precios de venta.

Por parte de las autoridades públicas se aprecia una dicotomía. Su labor de promoción, estímulos e iniciativas para la desregulación y desreglamentación a favor de la micro y pequeña industrias choca contra otras actitudes opuestas que neutralizan esos esfuerzos, puesto que falta una voluntad política que haga efectiva esa labor. En este aspecto sobresale el tratamiento fiscal y la persecución policiaca, llamada "terrorismo fiscal", y la actitud tradicional de los inspectores que se aprovechan del cúmulo de requisitos. Esta situación se agrava en el pequeño empresario incapaz de cumplir con todo el arsenal de reglamentos y lo inhibe para actuar por el temor a represalias, que se puede confundir como negligencia.

5. LAS MICRO Y PEQUEÑAS INDUSTRIAS PUEDEN CONTRIBUIR PODEROSAMENTE AL CRECIMIENTO DE LA ECONOMÍA MEXICANA

Todo parece indicar que el contexto económico, político y social de México a principios de los años noventa está preparado para aprovechar el inmenso potencial que tienen las micro y pequeñas industrias. Si se aplican las medidas apropiadas, estas unidades de producción pueden convertirse en un factor significativo que revitalice la expansión industrial y contribuya a reducir distorsiones importantes del aparato industrial que implican un alto costo para la sociedad. Las decisiones de política económica reciente, al instrumentarse en su conjunto, habrán de imprimir cambios estructurales que afectarán profundamente la economía con sus consecuencias sociales y políticas.

La significativa reducción de la intervención y regulación del Estado en la economía, el traspaso de empresas paraestatales al sector privado, la apertura comercial, el futuro acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, la posición cada vez más fuerte del gran empresariado del sector privado y la liberación de las fuerzas del mercado, aunados a la orientación exportadora que aligere el peso de la deuda externa, son algunos de los principales elementos que modelan el nuevo estilo de desarrollo económico.

Las micro y pequeñas empresas han perdido terreno y se les ha desdeñado en México. Incluso se puede pensar que son ineficientes por naturaleza y que están destinadas a desaparecer. No obstante los innumerables defectos y fragilidad, sus ventajas inherentes debidamente aprovechadas pueden hacer una notoria contribución a neutralizar los efectos de la prolongada y profunda crisis económica, a la vez que frenar la expansión desmedida de las enormes empresas. Su mayor intervención permitirá reconstruir y expandir un sistema industrial más interrelacionado, más dúctil y apto, a la vez que más competitivo y con beneficios adicionales para el consumidor nacional.

El gigantismo puede convertirse en un progreso improductivo con un sentido capitalista rapaz que requiere controles y límites.¹⁸ Se presta al abuso innecesario de métodos de producción ajenos a los factores de producción y a los patrones de consumo del país, dada la reproducción de tecnologías pertenecientes a otras sociedades. Las escalas de producción y de eficiencia hacen que la productividad por trabajador se maximice. Sin embargo, son intensivas y derrochadoras de capital; por unidad de inversión producen menos que su aplicación en otras actividades alternas, dada la escasez de capital y la abundancia de mano de obra. Además contribuyen a la destrucción ecológica, al exceso de urbanismo y al dispendio de energéticos. Cada vez es más costoso crear un empleo en la gran industria. Su posición en los mercados y sus márgenes de beneficios la impulsan a la concentración del ingreso. Se necesita de una legislación que penalice las prácticas monopolísticas con una reglamentación efectiva del artículo 28 de la Constitución.¹⁹ Es evidente que de su presencia deben des-

¹⁸ Los análisis que en este sentido ha realizado Gabriel Zaid del medio mexicano merecen especial atención, así como sus propuestas para un progreso productivo basado en la pequeña empresa. Véanse sus dos obras, *El progreso improductivo*, Siglo XXI Editores, México, 1979 y *La economía presidencial*, Vuelta, México, 1987.

¹⁹ La Ley castigará severamente y las autoridades perseguirán con eficiencia toda concentración... que tenga por objeto el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios que de cualquier manera hagan para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados..., artículo 28 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 1988, Secretaría de Gobernación, p. 53.

prenderse mayores beneficios sociales, tanto para el consumidor nacional como para sus trabajadores, sin que mengüe su capacidad competitiva externa. Se trata de aprovechar al máximo la constitución de la gran industria, de que conviva con la de menor tamaño, haciendo que sus relaciones fructifiquen y se complementen. Lo ideal es que convivan y se articulen en cadenas productivas que conformen un sistema industrial equilibrado y armónico, y que sirva para dinamizarlo. Sus relaciones pueden ser como filiales en la integración vertical o de preferencia autónomas, como en el caso de la subcontratación; igualmente pueden estimular su competitividad y suplementarse en la aplicación de tecnologías. Suele haber brechas en la estructura productiva que condicionan el reducido grado de articulación, de la misma manera que quedan espacios cuando la gran empresa se reorienta hacia los mercados del exterior o que abandona porque no le interesan. Un sistema que permita la coexistencia de una programación participativa y el mercado puede asegurar inversiones con proyectos de futuro compartido. La promoción selectiva definirá relaciones intersectoriales en las que alcance una destacada actividad. Las ventajas de constituir micro y pequeñas empresas han sido exhaustivamente estudiadas.²⁰ Sin embargo, entre su concepción teórica y su puesta en práctica hay una gran distancia. Empero, no deja de ser una opción muy atractiva en la que tienen que fundirse factores económicos, sociales e institucionales dentro de una estrategia de planeación concertada, para hacer realidad su desempeño.

Aunque la pequeña empresa puede ser innovadora y con uso intensivo de capital y tecnologías de avanzada, en general sus cualidades más comunes derivan de ser intensivas en mano de obra y de requerir poca inversión de capital, lo que la hace ser muy útil en la generación de empleos. Con respecto a la inversión;

²⁰ La División Conjunta CEPAL-ONUDI de Industria y Tecnología ha investigado por varios años a este grupo de industrias, tanto a nivel latinoamericano como respecto a su desarrollo en otros países que pueden servir de ejemplo, sobre todo Japón e Italia. Véase Mario Castillo y Claudio Cortellese, "La pequeña y mediana industria en el desarrollo de América Latina", en *Revista de la CEPAL*, núm. 34, Santiago de Chile, abril de 1988, pp. 140-164. Las 90 obras que cita en su bibliografía demuestran la importancia del tema y la seriedad de su tratamiento para los interesados en ahondar su estudio.

sus rendimientos son considerables, al grado de que generan enormes ahorros como fuente de reinversión. El equipo o la maquinaria que utilizan suele ser de origen nacional y no es raro que usados; el costo de adaptación es bajo y se pone rápidamente a funcionar con un amplio rango de técnicas de producción y de equipos. Las materias primas y otros materiales también son generalmente nacionales y locales, y su consumo de energía es moderado. Son una fuente de aprendizaje en habilidades para los trabajadores y un "semillero" para el despliegue de capacidad empresarial y de independencia e iniciativa propia. Su producción esta ligada a bienes de consumo básico y también a la fabricación de componentes para el uso de otras industrias, incluyendo a la de bienes de capital. Su localización regional modera la concentración en los grandes centros urbanos. Su flexibilidad les permite en general hacer ajustes a sus factores de producción y adaptarse a las condiciones cambiantes del mercado. En contratación y despido de personal hay menos rigidez respecto a problemas sindicales. También es versátil en atender cambios en la demanda, puesto que cubre segmentos de mercado de tamaño limitado. Su adaptación a las empresas de subcontratación internacional (maquiladoras) establecidas en México muestra un potencial extraordinario.

Sobre la escala mínima de producción y eficiencia hay amplias diferencias de criterio al compararla con la mediana y gran empresas. Hay sectores en donde las empresas tienen que nacer grandes y no existe la posibilidad de crecer paulatinamente. De igual forma que en el otro límite hay actividades que no tienen más alternativa que la microindustria. Entre estos dos extremos existe una gama de opciones. Las diferencias de productividad atribuidas al tamaño o a la escala de producción se atenúan notablemente cuando se toman en cuenta los efectos de la competencia y del mercado. Todo parece indicar que la "eficiencia" es mucho más complicada para ser dependiente sólo del tamaño.²¹

²¹ En este ámbito, conviene agregar que es posible operar de manera eficiente al reducir la escala de tecnología en procesos, productos y/u organización. Conformar la tecnología en forma reducida en cuanto a su costo, magnitud del mercado y disponibilidad de insumos internos es viable y contribuye a mejorar significativamente la capacidad tecnológica del país. A este respecto se sabe que hay innumerables innovaciones tecnológicas con estas característi-

En una investigación sobre México para 1965, 1970 y 1975 se encontró que el 46.7% del empleo microindustrial se generó en sectores típicamente "propios" y el 29.7% de su empleo total se ubicó en sectores en los que compartía el mercado con establecimientos pequeños.²² El mismo fenómeno se repite en las industrias medianas que concentran el grueso de su empleo en sectores compartidos con industrias de mayor tamaño (34.5%) y más pequeñas (29.7%). Al examinar la intervención del mercado se encontró una mayor productividad donde se comparte el mercado con el vecino de tamaño mayor como efecto de la competencia. En el caso de la gran empresa, cuando domina ampliamente un mercado, destinó el 46% de su empleo y ninguna de las otras empresas llegó a tener el 20% del personal ocupado, por lo que la gran empresa controlaba casi la totalidad de la producción. Esta estructura monopólica o la ausencia de competencia afecta negativamente la productividad, al no existir incentivos para mejorarla.

En la competencia del mercado internacional de manufacturas la incorporación de nuevas tecnologías en productos, procesos y organización permite alcanzar magníficos éxitos. Los sectores industriales con empresas de diferentes tamaños tienen la flexibilidad necesaria para permanecer, penetrar o salir hacia otros mercados mundiales.

Restan otras ventajas más de orientación social y política. Al fomentarse la pequeña empresa con los instrumentos adecuados habrá unidades que abandonen la economía subterránea y

cas archivadas o subaprovechadas; de ahí la necesidad de acentuar la investigación propia en cuanto a la búsqueda o copia de lo existente. El estímulo de la capacidad local en estas tareas, incluyendo a filiales de transnacionales, cumpliría la misma función. De la misma manera que hay empresas pequeñas en los países desarrollados con óptima eficiencia cuyo trasplante a nuestro medio resultaría menos oneroso, más competitivo e independiente. Véase Miguel S. Wionczek, "El mundo subdesarrollado y las corporaciones transnacionales: el conflicto acerca de la transferencia de tecnología y sus principales puntos negociables", en *El Trimestre Económico*, vol. XLVIII, núm. 189, México, enero-marzo de 1981, pp. 45-85.

²² Véase Eduardo Jacobs y Jorge Máttar (consultores en el proyecto ONUDI-Secofi sobre estrategia para el desarrollo de la pequeña y mediana industria en México), "La industria pequeña y mediana en México", Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), *Economía Mexicana*, núm. 7, México, 1985, pp. 35-68.

se convertirá en un mecanismo democrático de desconcentración de la propiedad hacia un mayor equilibrio social; al dar oportunidad de ingreso a estratos excluidos. Para ampliar la base del empresariado y compensar sus relativas desventajas es necesario contar con estabilidad social y política, a fin de moderar las tensiones sociales y contribuir a una mayor equidad. Se trata de luchar por un modelo de desarrollo más justo y eficiente. La experiencia de otros países en los que se ha fortalecido la presencia de la pequeña industria es de gran utilidad para México, siempre que sea susceptible de trasplantarse y de influir en este medio.

A principios de 1979, los expertos del Banco Mundial terminaron un amplio estudio sobre la industria manufacturera en México.²³ Incluye un profundo análisis de la situación y las perspectivas de las pequeñas y medianas industrias. Sus recomendaciones siguen siendo válidas. Reconocieron que ya existía una infraestructura institucional básica para otorgarles un apoyo financiero y técnico; sin embargo, su eficacia les pareció muy limitada y sugirieron un "paquete" de respaldo completo que implicaba adoptar un programa con mejoras sustanciales a los servicios disponibles, como sigue: 1) precisar y diferenciar las características y necesidades de las pequeñas y medianas industrias; 2) facilitar a las pequeñas el acceso real al financiamiento; 3) eliminar las brechas que impidan el aprovechamiento verdadero de los servicios técnicos de auxilio en las áreas de producción, mercado, administración y contabilidad; 4) ligar más el apoyo financiero con la ayuda técnica; 5) facilitar y mejorar considerablemente las condiciones o requisitos para el otorgamiento de la cooperación técnica y financiera, y 6) establecer mecanismos más apropiados para coordinar las actividades de las numerosas instituciones involucradas en proveer soporte a las pequeñas y medianas industrias.

En los nuevos programas de investigación del Banco Mundial destacan tres campos: el medio ambiente, las reformas de las economías socialistas y la promoción del sector privado. Dentro de este último, iniciado a principios de 1989, se incluye a la pequeña y mediana empresas.

²³ Véase Banco Mundial, *op. cit.*, pp. 120-121.

6. CONCLUSIÓN

La industria manufacturera en México, como el resto de la economía, pasó por una situación muy difícil durante los años 80. La excepción inesperada fue el incremento notable que registraron las exportaciones de empresas manufactureras, cuyas divisas sirvieron para reducir sustancialmente sus deudas externas. Este "milagro" exportador no parece que haya sido resultado de la aplicación de políticas gubernamentales (industrial, comercial o de financiamiento), ni de una organización promotora. La adversidad o necesidad de sobrevivir fue el elemento fundamental que impulsó a los empresarios a desarrollar su gran potencial acumulado.

Dentro de este auge exportador las remuneraciones al trabajo se rezagaron respecto a su productividad en beneficio de mayores tasas de ganancia al capital empresarial.

Al mismo tiempo se acentuó el desequilibrio estructural que origina las diferencias en el tamaño de las industrias. La información utilizada y el análisis muestran la notoria desventaja del medio mexicano en el que se desenvuelven las micro y pequeñas empresas, como ocurre en otros países. Por lo tanto se necesita reforzar un tratamiento preferencial uniforme de *todas* las autoridades del sector público, que auspicie y fortalezca su presencia. Al mismo tiempo, hace falta una acción más activa de parte de esos empresarios. Junto con la mediana y la grande, se requieren para equilibrar e impulsar el desarrollo industrial armónico con un entretrejido de ellas que se articule y complemente, sea eficiente y competitiva.

A este tratamiento pueden contribuir tanto las autoridades gubernamentales como la mediana y gran empresas manufactureras. Es indispensable contar con un programa industrial que precise la participación de ambas en un plano de concertación y que fije metas para los próximos años. Se incorporarían las facilidades que ya se están otorgando, las que deberían ser más ambiciosas para que cumplieran eficazmente su cometido.

Un esquema diferencial de gran alcance significa poner en práctica, entre otras, las siguientes decisiones:

a] una mayor desreglamentación (siguen siendo un fuerte impedimento los numerosos controles y requisitos);

b) un tratamiento fiscal que otorgue total exención de impuestos a la microindustria y un tratamiento generoso en el mismo sentido a la pequeña industria por plazos previstos de tres años;

c) tales incentivos podrían manejarse con otros (no sujetos a prácticas internacionales de derechos compensatorios), si se alcanzan determinados objetivos, como sería la generación directa o indirecta de divisas (como proveedoras de producción exportable o de componentes para las maquiladoras);

d) asegurar un acceso rápido a los créditos de Nacional Financiera, los que deberían ser amplios y suficientes tanto en su monto como en los plazos;

e) lo mismo respecto a créditos para la producción y venta de exportaciones, por parte del Fomex o del Banco Nacional de Comercio Exterior;

f) hace falta ser más creativos y persuasivos ante la banca comercial intermediaria para resolver los problemas relacionados con los requisitos y garantías;

g) la capacitación en cuanto a entrenamiento de trabajadores y de aspectos administrativos demanda una mayor difusión de centros regionales y de asistencia directa sobre los problemas inmediatos a que se enfrentan los pequeños productores;

h) el aspecto tecnológico a nivel micro y pequeña empresa también merece una atención singular en centros regionales para reunir y difundir técnicas de producción de manera abundante y barata, con premios para alentar la innovación, e

i) no debe ser difícil (como en un tiempo ocurrió) la elaboración de abundantes proyectos de inversión que se difundan para dar a conocer las numerosas oportunidades de producción industrial en escala pequeña, incluyendo aprovisionamiento para las maquiladoras.

Las medianas y grandes empresas nacionales y extranjeras deberían comprometerse a cooperar en estas tareas de carácter técnico. Sus conocimientos y experiencia pueden ser de inmenso valor. Igualmente su intervención podría extenderse para dar a conocer sus esfuerzos en materia de creación de industrias eficientes pero de inferior tamaño y menos costosas. Su articulación con la pequeña empresa independiente puede ser de mutuo beneficio y ramificarse. Hay opciones rentables de esta clase de

complementariedad si se estimula su búsqueda y puesta en operación.

Las sugerencias anteriores de ninguna manera pretenden agotar todas las posibilidades susceptibles de explorarse, de la misma forma que más amplios estímulos no garantizan la respuesta que se busca de parte del pequeño empresario. Sin embargo, eliminar obstáculos, ofrecer incentivos, dar a conocer oportunidades de inversión, difundir apoyos y en general fortalecer opciones acrecentará un terreno fértil para nuevas generaciones de empresarios dispuestos a desenvolverse, aceptar retos y contribuir con un sentido social al progreso económico.

La conclusión de este trabajo a primera vista podría parecer un contrasentido a la política neoliberal de la actual administración pública (1989-1994). Sin embargo, cuando se observa el conjunto de los cambios profundos que se están generando, en donde el motor propulsor del progreso cada vez depende más de la iniciativa privada, entonces destaca en primer plano la figura del empresario. Y es éste el que debe aprovecharse en toda su potencialidad productiva. La micro y pequeña empresas tienen características significativas que no deben subestimarse, de la misma manera que tampoco parece conveniente que sigan perdiendo importancia a la par que la gran empresa, las filiales de transnacionales y los abastecedores externos consolidan aún más su posición privilegiada que trasciende a los mercados o a un tratamiento puramente económico.

Comentarios

Álvaro Baillet. Hablar de competitividad es bastante complejo. No solamente depende del tamaño de las empresas; es un concepto que abarca otros muchos factores, como la planeación estratégica adecuada, que debe centrarse más en la innovación que en ampliar sus alcances. Es decir, es importante aprovechar las economías de escala cuando y donde existan, pero también se deben buscar las que posee el país y, con ellas, los "nichos de mercado". En ese sentido creo que México se parece más a Taiwan. Tiene empresas grandes, la mayoría transnacionales, exportadoras y competitivas; pero podríamos buscar los casos de pequeñas empresas (como el de Taiwan) que pueden fomentar

“nichos de mercado” y, con base en esas características, salir a la competencia internacional.

La competencia no depende del tamaño de la empresa, sino de la estrategia que se utilice, de su innovación, de la gestión económica, de la publicidad y de otros factores. De todas formas, el tema de las micro, pequeña y mediana empresas es muy importante porque socialmente representa una solución para los excedentes de fuerza laboral de México. De hecho se están haciendo esfuerzos en ese sentido: pronto aparecerá un reglamento para estas industrias que las va a ayudar a estas agrupaciones en su actividad posterior.

José Thiago Cintra. Las dos exposiciones de esta mañana son sumamente alentadoras en el sentido de que nos resuelven parcialmente un problema que acapara una buena parte de la atención: el de las sociedades en desarrollo. El desarrollo económico es un capítulo que llamo desarrollo político e integración de todos los fenómenos, pero las discusiones de hoy nos conducen a temas más comparativos.

Imaginemos que debemos fabricar un auto. Necesitamos el motor, el chasis, la carrocería; que tenga una tripulación adecuada. Después vemos en el mapa cuál carretera y qué dirección tomaremos.

El motor es lo que llamamos proceso de orientación política, en la que se incluye la estructura del Estado y la infraestructura estatal. El chasis y la carrocería representan la participación. Estos problemas son los que hoy me preocupan, sin dejar de tener en mente la carretera y la dirección del desarrollo.

Hemos visto que en algunas experiencias de desarrollo se posee ya el motor, y el auto está bien armado, pero no le dan acceso al pasajero. Son los que poseen una dirección y una orientación para el desarrollo; saben adónde van, con qué motor y por cuál carretera. Son los que conocen si se trata de un *freeway*, o si la vía es de primera o de segunda clase, rápida o lenta. Pero aun teniendo una orientación del desarrollo también quieren tener a los pasajeros dentro del coche porque algunos cuestionan el rumbo decidido por el chofer (esto sería la participación política).

Lo interesante es hacia dónde marchan estos países; su orientación del desarrollo y lo que en ella denomino superordinación política. Es importante ver por qué se da ésta, es decir, la exis-

tencia de un Estado centralizador (o la excesiva estatización de la economía, la sociedad y la cultura). Pero el último punto es la orientación del desarrollo y es allí donde me parecen muy ricas las exposiciones del profesor Cheng y del doctor Álvarez Uriarte. Y por supuesto nos quedamos con las dos alternativas viables, con la del modelo coreano, muy parecido a ciertas tendencias que tuvo nuestra América Latina en años parecidos, años no críticos, con un papá-Estado en esta superordinación económica de las grandes líneas y el problema de la micro y mediana empresas.

Ahora quedan por supuesto algunas observaciones y éstas las hago siguiendo al doctor Cheng. El mencionó ciertas estrategias que Taiwan está adoptando para resolver ciertos *drawbacks* y uno que llamó mi atención fue el problema de la reforma educativa en términos de las orientaciones vocacional, profesional, etc. Aquí me gustaría preguntarle: ¿no estarían ahora Corea y Taiwan en una encrucijada? ¿En cuál? ¿No habrá agotado Corea del Sur, con sus *chaebol*, todas las posibilidades tecnológicas? ¿No estaría ahora enfrentándose a un gran reto o a un gran paso que quizá no podría dar? En el caso de Taiwan la pregunta es más o menos la misma. ¿Conseguirá la política de mediana y pequeña empresas, aún con la reforma tipo japonés del subcontrato entre complejos mayores, pequeñas industrias y empresas, y aun poniendo entre paréntesis que los taiwaneses con pequeñas y medianas industrias, no estarán de por medio de las *trading companies* japonesas? Taiwan estaría en posibilidad de dar este salto ahora, con su gran competitividad en los mercados. Entonces, creo que hay dos cuellos de botella en dos casos distintos. El coreano, que agotó una estructura *zaibatsu* pero sin el problema tecnológico, y el de Taiwan que necesita dar un salto y no sé si tendrá el tiempo de hacerlo y racionalizarlo.

El doctor Álvarez Uriarte hizo una excelente exposición del problema de la pequeña y mediana empresas, pero me hubiera gustado que hubiera hecho una mención de hilación o de inferencia con la exposición sobre el modelo taiwanés de pequeña y mediana industrias en el sentido de que yo no le doy, primero ubicando al México de hoy en el marco de los ajustes globales. ¿Hacia dónde va el tratado de libre comercio? ¿Va a jugar la carta del *chaebol* mexicano, con Alfa, Visa, Sinaloa, o va a jugar la carta de la pequeña o mediana industrias? En este caso, dejando la cuestión del *trademark*, mi pregunta, es: ¿es conveniente mi-

rar la solución que Taiwan está dando para “hacer las bodas”? Es decir, el subcontratismo en el sector de la pequeña y mediana industrias, que ya lo hay en México, y tal vez esto sería una dimensión parecida aunque creo que el caso de México puede ser mixto, puede ser coreano-taiwanés. Porque nosotros tenemos *chaebols* que no fueron muy activos en el mercado externo, porque siempre el que tiene mucha población tiene mucho potencial de mercados internos con 80 o 90 millones de habitantes. Recuerdo que en 1977 le proponía al grupo Alfa de Monterrey que se la jugaran al mercado externo, y me contestaron que “para qué, si tenemos tanto mercado interno y tanta demanda que no la aguantamos”. De allí tal vez la observación en este paréntesis al doctor Álvarez Uriarte, que si bien las exportaciones no fueron programadas, la entrada al abismo sí lo fue, y el abismo surge cuando Alfa fue retada por la cabeza de la República a que se la jugaran con el país. Recuerdo que el director del Grupo Alfa preguntó al presidente López Portillo: “Presidente, ¿qué hacemos?” “Jueguen con México”, dijo el Presidente. Y el señor Garza Sada entonces amplió el *chaebol* de Monterrey de la forma que conocimos, para llegar a un desastre en 1978. Entonces, obviamente, ésta es una observación para implicarla más en la historia económica. Ahora sigo preocupado por la tecnología. Los japoneses tenían la llamada “ingeniería de reversa en tecnología”. Ésta consistía en “comprar barato” un nuevo producto para después modificarlo en el papel. Es el modelo de Japón basado en la copia. Y hasta hace pocos años resolvieron saltar hacia la investigación —que, dicen, está fuera del jueguito de los consejos nacionales de ciencia y tecnología, ajenos al aparato productivo— e iniciaron la investigación de laboratorio, la ingeniería de los sectores industriales, y esto no hace muchos años. Mi pregunta sería si vamos a enmarcar esto, tanto para el caso de México y principalmente para el de Taiwan, ¿no estarían los tailandeses, los coreanos, aún jugando con la “ingeniería de reversa”? Ya han podido ser innovadores. Tienen las condiciones para ello. Son preguntas que ya se hicieron aquí, pero cuyas respuestas es necesario ampliar aún más.

Miguel Álvarez Uriarte. Tiene razón el profesor Thiago Cintra en todo lo que ha dicho y me temo que no tengo todas las respuestas. Cuando habla de la dirección del desarrollo, que pone

en duda, estoy de acuerdo con él. Sin embargo, él mismo ofrece un buen ejemplo, al mencionar al conglomerado de empresas más importante de México, el Grupo Alfa. Éste tuvo una etapa de desarrollo impresionante, pero que se prestó a un mal manejo y de no haber sido por el apoyo del gobierno mexicano ignoro qué hubiera ocurrido. Sin embargo, la capacidad que tienen estos monstruos para sobrevivir no solamente les ha permitido recuperar el terreno perdido, sino incluso seguir prosperando y ramificándose más dentro del medio mexicano. El profesor Cintra pregunta si hay opciones de convivencia entre la gran empresa y la pequeña o la mediana, dejando a un lado el aspecto tecnológico. Sinceramente creo que sí la hay, porque independientemente de lo que ocurra en otros países, donde podemos ir de los grandes conglomerados e industrias pequeñas de importancia reducida, a otros ejemplos. Aquí se ha destacado mucho la situación privilegiada del desarrollo japonés. Ése es otro ejemplo de esa ductilidad de adaptación, pues la tienen en función de las pequeñas empresas que confluyen hacia la grande. En el caso de México, esta última opción tiene que tomarse en cuenta. Es decir, la gran empresa no solamente puede convivir en términos rentables y ventajosos con la pequeña empresa. En sus diferentes opciones, puede ser verticalmente, para asegurarse los distintos abastecimientos (lo cual, incluso, en algunos sectores ya ocurre en México), o en términos de índole horizontal. El profesor Cintra mencionó la subcontratación. No hay micro o pequeña industria que la rechace. Lo ideal sería tener como socio a una gran empresa que no solamente le asegure el mercado para sus productos, sino que además le proporcione la asistencia técnica para que la calidad del insumo material que le abastezca sea la apropiada. Pero cuando pienso en esa pequeña empresa lo hago en términos de una relativa independencia, es decir, de una mayor autonomía que le permita no ser totalmente dependiente de los eventuales caprichos de la gran empresa.

En cuanto a la tecnología, es cierto que salvo excepciones, hay pequeñas empresas que pueden ser de capital intensivo y muy eficientes en cuanto a su organización y la tecnología que emplean. Pero son las más escasas y las menos frecuentes en los países en desarrollo. Lo común es el otro tipo de empresa, la de trabajo intensivo, poco capital y que utiliza equipo y herramientas de segunda mano. Es decir, como opción de índole innovadora, la

pequeña empresa es poco atractiva, dada su constitución rudimentaria. Por ello debemos ser un poco más ambiciosos; tenemos que pensar en nuevas pequeñas empresas. Y cuando digo nuevas pequeñas empresas pienso, por ejemplo, en la subcontratación para la industria maquiladora que ya se tiene en México; en empresas que hayan sido proyectadas por sectores industriales de antemano. Se necesita una labor técnica y financiera muy significativa del Banco Mundial, que asesora a México y le ha estado otorgando créditos para la pequeña industria. Nacional Financiera tiene un buen equipo de técnicos en ingeniería industrial y desde luego las propias autoridades del Gobierno Federal y otros institutos de tecnología —que son varios, no sólo el Conacyt—, pueden hacer viable esta opción. Viable significa darle una mayor atención en función de una opción no suficientemente aprovechada en este país.

Yoo Jung-ho. Me parece que la ponencia del profesor Cheng fue una excelente introducción a la ponencia que presentaré en la siguiente sesión. Sin embargo, me quedó una pequeña duda sobre lo que calificó como las “desventajas” de poseer una economía con empresas grandes y medianas. Las tres razones que mencionó no me convencieron mucho, y por tanto quisiera escuchar sus comentarios a mis interrogantes.

En primer lugar, mencionó que las empresas pequeñas y medianas sufren de una estructura financiera débil, y que por tanto tienen menos capacidad para enfrentarse a las recesiones económicas. Además apuntó que no tienen acceso a los préstamos y financiamientos, es decir, a las inversiones de capital a largo plazo. Hasta donde sé, esto es precisamente el papel que debería cumplir el sector financiero, es decir, el bancario. Es ésta la intermediación financiera. Entonces el problema no son las empresas pequeñas y medianas, sino el de un sector bancario o financiero insuficientemente desarrollado.

En segundo lugar, también se refirió a las tasas demasiado altas de crecimiento y de muerte de las pequeñas empresas y a su incapacidad de hacer investigación y desarrollo. Ahora bien, uno no puede seguir ganando, cualquiera que sea el resultado, una alta tasa de crecimiento y mortalidad, o la flexibilidad de la economía para adaptarse a los cambios. Todavía es muy incierto hasta qué punto estas empresas pequeñas y medianas tie-

nen la ventaja en la investigación y el desarrollo. Parecieran ser más flexibles y ágiles y hacen una importante contribución en la investigación y el desarrollo, tal vez comparable a la de las empresas grandes. De esta manera, vemos que habría que sustentar un poco más este argumento.

Por último, el profesor Cheng señaló que las empresas medianas y pequeñas tienen que depender de las que compran en el extranjero o de aquellas con negocios generales, debido a que carecen de capital. Sin embargo, aquí estamos viendo una forma de división internacional del trabajo. Es decir, una persona ineficiente y sin capital se acerca a las eficientes —las empresas pequeñas y medianas— y entonces lleva al mercado lo que producen las eficientes. Entonces, no podemos seguir ganando, cualquiera que sea el resultado. La pregunta sería si ¿es más ventajosa una economía dominada por conglomerados gigantes o una economía de empresas medianas y pequeñas? Por mi parte escogería la segunda opción.

Tun-jen Cheng. Primero contestaré su pregunta y después trataré el problema del profesor Cintra.

Tres preguntas y tres dudas. En cuanto a la segunda, acepto la observación del profesor Yoo. Pienso que los vínculos reales todavía no se conocen, o sea si las pequeñas y medianas industrias son las más innovadoras o si lo son las grandes. La evidencia en este campo aún es contradictoria, así que en este caso cargaré la responsabilidad.

La literatura clásica, por ejemplo de Champires, que señala que las empresas grandes conducen más a la innovación ha caído en duda. Sin embargo, no se la ha contradicho; sólo queda poco clara. Pero sí comparto la duda acerca de esta propuesta.

En cuanto a la primera y tercera observaciones, quisiera defenderme. Pienso que aun teniendo un sector financiero bien desarrollado las empresas pequeñas continuarán siendo discriminadas por el sector financiero debido a una falta de credibilidad; entonces es necesario que el gobierno intervenga. Y de hecho, aunque existiera una política de “puertas abiertas” para las empresas pequeñas y medianas, surgirían otras nuevas y jóvenes que serán cuestionables en términos financieros. Y si el bienestar económico de una nación sigue dependiendo de este sector, entonces su estructura financiera será más débil por definición y ha-

brá que mejorarla. No digo que no se tome en cuenta al sector financiero, porque realmente es un elemento importante en este estudio y no lo había mencionado, pero el financiero sigue siendo un rasgo definido de todas las pequeñas empresas, en todos lados.

Las empresas pequeñas y medianas poseen fronteras abiertas; es decir, cualquier persona puede entrar y por ello tienen que enfrentarse a una gran competencia. Por tanto, su margen de ganancias disminuirá. Si no se mejora la organización industrial, entonces se incrementará cada vez más el número de empresas medianas y pequeñas y en el largo plazo nos asemejaríamos más a Hong Kong que a Corea.

C. Johnson. Quisiera participar en esta discusión y ser un poco más crítico sobre el entusiasmo por las empresas pequeñas y medianas. Me parece importante recalcar que la estrategia de estas empresas es ortodoxa. Lo que es poco usual, en Asia Oriental, y es realmente excepcional, es el modelo tipo Japón y Corea. En esos países no se trata del enfrentamiento de la empresa grande contra la pequeña sino de la pequeña contra el *zaibatsu* o de la pequeña contra el *chaebol*. *Chaebol* es una nueva invención poco entendida por el pensamiento económico occidental, es decir, si bien son conglomerados desarrolladores que apalancan a las empresas riesgosas para hacerlas seguras, no pueden formar monopolios al producirse más que un *chaebol*. Más que un *zaibatsu*. Es decir, no trata de un Mitsui, un Mitsubishi o un Sumitomo, sino todos en competencia contra todos. Además, ésta es una estrategia más ambiciosa que la que desarrollan países como Taiwan, que salieron a competir con Japón con el fin de convertirse en una segunda Alemania, no en una segunda Italia. Corea tiene la intención de competir con Japón a fin de convertirse en abastecedor de la URSS y China, lo cual también es un elemento clave en su estrategia de desarrollo económico y su seguridad militar. Esto no es tan sencillo que lo entiendan los economistas. Sin embargo, a mi modo de ver el crecimiento de Taiwan (orientado a las exportaciones) es importante y por supuesto merece la pena de ser estudiado, pero depende muchísimo más de lo que estamos dispuestos a reconocer, por la disponibilidad del enorme mercado estadounidense. Su estructura de empresas pequeñas y medianas produjo altas ganancias, probablemente más elevadas que

las de Corea. Esto explica en parte el enorme superávit de divisas de Taiwan. Las estrategias de Corea y Japón son de orientarse hacia una porción del mercado que producirá seguridad en el largo plazo y por último se traducirá en poder político. En cambio, la estrategia taiwanesa busca las ganancias altas. Creo que los argumentos de que las empresas pequeñas son mejores, que el flujo de información es más corto, etc., se asemejan a la ideología estadounidense con que se pretende explicar lo inevitable, pero en gran parte son disparates. Fue Japón el que inventó al sector manufacturero eficiente, los sistemas *just-in-time*, y esto no lo hacen las empresas pequeñas. Por ello quienes argumentan que las empresas pequeñas pueden ganar a los japoneses y coreanos probablemente se encuentren a punto de perder sus negocios.

Hay otro elemento que habría que resaltar. Soy un gran admirador del trabajo de mi colega Tun-jen Cheng y él definitivamente sabe, aunque no lo mencionó, que una de las mayores motivaciones de la estrategia de empresas pequeñas y medianas en Taiwan es la política, es decir, el régimen del Kuomintang no quiso depositar el poder económico privado en una escala muy grande en empresas tipo *zaibatsu*. Después de todo, el Kuomintang es un partido derivado del leninismo. Esto a lo mejor es relevante para México, ya que una de las razones de su estrategia de empresas pequeñas y medianas se debe a que el comercio en gran escala equivale a gran poder político y presenta un reto al monopolio político. Por ello coincido con el profesor Cintra, es decir, se trata de la cuestión de qué es lo que quiere la gente y ello es sumamente importante para este seminario sobre el significado del Pacífico; debemos reconocer que lo que buscan Japón y Corea es muchísimo más ambicioso que lo que busca Taiwan. Los primeros quieren ser grandes poderes, esperan ser independientes de Estados Unidos o de la URSS. Están construyendo las bases para ese fin, y por ello han seguido una estrategia de desarrollo que además de no ser ortodoxa, los economistas occidentales todavía no pueden explicarla claramente.

Omar Martínez Legorreta. Éstas son dos o tres reflexiones que también el profesor Johnson ha tocado. Con ellas quiero llevar la atención a las metas o a los objetivos nacionales de política interna de los tres países de los que se ha hablado en esta sesión,

Corea, Taiwan y México, y de su entorno internacional, que tiene mucho que ver con esto. Los tres casos son muy interesantes. La política interna, los objetivos internos, en Corea del Sur tienen como un punto de referencia obligado a Corea del Norte, por el problema de la división y sus objetivos de reunificación. Habría que pensar en paralelismos interesantes, o por lo menos en reflexiones interesantes, en el caso de Corea y en el de la reunificación exitosa de Alemania, por ejemplo. En cuanto a Taiwan, su política interna frente a su objetivo principal, o su reto principal, que es la República Popular China, es la reunificación. Como se sabe, ambas partes reclaman que son una y la misma cosa, ¿pero quién debe absorber a cuál? Así, en lo internacional. Para Corea, Japón es en un aspecto mucho más importante que para Taiwan. Los objetivos político-sociales en lo interno tienen que ver obviamente con estos retos en el ámbito internacional.

Quizás esto nos ayuda a explicar el porqué del crecimiento de la gran industria, los grandes conglomerados de negocios del *chaebol* en Corea frente el reto de la integración con el Norte, etc., y por qué Taiwan ha recurrido a un esquema de pequeña y mediana industrias que tiene que ver más con sus objetivos político-sociales inmediatos frente el reto de la República Popular China. Habría que ahondar en estas reflexiones y luego vuelvo al caso de México. Estoy totalmente de acuerdo con lo que el doctor Álvarez Uriarte dice en su ponencia: “la micro y pequeña industrias pueden contribuir poderosamente al crecimiento de la economía mexicana”. Yo añadiría... y a resolver el problema social de México en primer lugar frente a sus retos internos, a las metas internas, y en cuanto al crecimiento de la cohesión después de la severa crisis económica que apenas se empezó a tratar aquí. El problema en México es que ese crecimiento social de alguna forma tiene que ir junto con el económico. El doctor Johnson mencionaba esa desagregación. Crecimiento sí, pero económico, político y social. Depende de esos retos internos y tenemos que hacer un balance. Por eso he insistido en la importancia de observar y conocer estos otros casos en la Cuenca del Pacífico, no para imitarlos, sino porque muestran claramente que las recetas nacionales, tanto para el desarrollo como para hacer frente a estas posibilidades, son distintas, dependiendo de sus problemáticas. En el caso de México la crisis y el equilibrio entre

la micro y la pequeña industrias pueden ayudar en ese sentido y además porque su primer gran reto en el entorno internacional es Estados Unidos, con la negociación del Tratado de Libre Comercio. Tenemos que ver también ese problema y no esperar que la micro y la pequeña industrias contribuyan poderosamente a esta causa. Éstos son algunos puntos para reflexionar; el porqué de todo esto nos llevaría a discusiones muy interesantes.

Gill-Chin Lim. Permítanme agregar algunas cosas (no busco respuestas) a este debate tan emocionante sobre las empresas en gran escala contra las pequeñas. En primer lugar, pienso que existe un mito en lo que concierne al *chaebol*. Si hacemos un análisis más detallado de su estructura interna veremos que hay formas muy diversas. Por ejemplo, cuando estuve en Corea hace unos meses corría el rumor de que Samsung estaba en gran apuro y que se estaba prestando dinero de pequeños inversionistas, de personas que están sin una compañía. Sin embargo, prestan el capital a enormes empresas como Samsung y ganan mucho dinero. También existe una gran cantidad de subcontratistas que abastecen de partes y otros insumos a los *chaebol* y también hacen mucho dinero. Entonces vemos que el *chaebol* se ocupa de todo y sin embargo consta de muchísimas empresas chicas que lo abastecen, vínculos que también abarcan a algunos sectores informales. Sobre este aspecto ya se ha realizado un gran número de estudios. Entonces es posible emplear macro y micro políticas, para sostener a los *chaebol*. No obstante, al fomentar a la vez la noción de equidad se promueven las actividades beneficiosas de las empresas pequeñas y aun de los sectores informales. Sin embargo, aparentemente no hemos desarrollado aquella clase de política que pudiera comprometer las metas, en apariencia conflictivas, de crecimiento y equidad. Pienso que hay muchos malentendidos en torno a esto. De hecho hay estudios que muestran que durante los años sesenta y setenta los países que crecieron más rápido distribuyeron la riqueza y los ingresos mejor que los demás. Creo que existe una imagen en blanco y negro de que siempre ha existido una relación exclusiva entre el crecimiento y la equidad. Llegó la hora de que los especialistas del desarrollo aborden este problema desde una nueva perspectiva y que traten de buscar alternativas factibles con el fin de reducir los términos de intercambio entre los dos. Debemos hablar acerca del proble-

ma de las grandes empresas contra las pequeñas empresas desde la perspectiva de la ubicación, la concentración y la dispersión, de la intensidad del capital y del trabajo. Uno de los elementos que se debería tratar con más cuidado en el futuro es la contribución de los conocimientos y de la innovación al proceso productivo. La parte de conocimiento en la función de producción será sumamente importante en el futuro y hay quien sugiere que las naciones que hacen fuertes inversiones en el conocimiento y los que usen de manera competente ese conocimiento en el proceso de producción, dominarán el mercado mundial. Y efectivamente, si Corea, Taiwan o México quieren competir de manera competente en el mercado global deben entonces cambiar de óptica frente a este debate. Es decir, de la antigua dicotomía entre intensidad de trabajo o capital a la innovación tecnológica, y de cómo se va a organizar el nuevo sistema de producción. No se trata sencillamente de aprovechar el bajo costo del trabajo, ya que éste, en definitiva, tendrá limitaciones. Si durante los próximos años los países en desarrollo, quieren ser verdaderamente competitivos en el mercado mundial, la orientación de la política industrial deberá transformarse un poco y enfocarse más al conocimiento y a la innovación y no sólo en sus sencillas fuentes de trabajo.

QUINTA SESIÓN
REPÚBLICA DE COREA

LA POLÍTICA DE COREA PARA LAS INDUSTRIAS PESADA Y QUÍMICA EN LOS AÑOS SETENTA: SUS EFECTOS EN LA PRODUCTIVIDAD DEL CAPITAL Y EN LA COMPETITIVIDAD DE LAS EXPORTACIONES

YOO JUNG-HO
Instituto de Desarrollo de Corea

1. INTRODUCCIÓN

El papel del gobierno en una economía de mercado es un tema de interés permanente para los economistas. Desde Adam Smith han tomado con escepticismo la afirmación de que el gobierno puede ser más eficiente que el mercado y tienden a admitir que su intervención es conveniente sólo en algunos casos especiales en que fracasa el mercado. Sin embargo, al parecer en los países en vía de desarrollo no hay un consenso tan establecido. Para justificar la intervención del gobierno generalmente se mencionan las industrias nacientes así como los efectos de vinculación entre las industrias, las economías de escala y la ausencia de un mercado de capital eficiente. Además, parece que el éxito de tal intervención se considera más factible en los países en vía de desarrollo, donde el gobierno suele ser autoritario, pues se piensa que por ello está mejor capacitado para reducir el costo actual de la intervención.

El crecimiento económico también parece apoyar la tesis de que la intervención del gobierno es conveniente para el desarrollo económico. Éste fue muy rápido en Corea en el último cuarto de siglo y se inició con un aumento de las exportaciones sumamente acelerado. La intervención del gobierno ha sido amplia

y, hasta hace muy poco, el desarrollo tuvo lugar bajo regímenes autoritarios que reprimían los derechos humanos y el movimiento obrero. Al parecer estas características han dado origen a la idea de que la inusualmente rápida expansión de las exportaciones fue posible sobre todo gracias al gobierno que, mediante una serie de planes económicos de cinco años, impulsó a ciertos sectores para que se convirtieran en futuras industrias de exportación, proporcionándoles subsidios, incentivos tributarios, barreras arancelarias y no arancelarias a la importación, etcétera.

Si un régimen adopta y pone en práctica una política económica con cierto objetivo y éste se cumple, nos sentimos tentados a concluir que existe una relación causal entre tal política y el objetivo alcanzado. Sin embargo, no debería inferirse tal relación sin un examen previo. A menudo una política gubernamental produce efectos no deseados y otras veces, si alcanza sus objetivos, ello tal vez se deba a factores totalmente ajenos a las medidas empleadas. Asimismo, en los países en vías de desarrollo hay buenas razones para tomar con escepticismo la capacidad del gobierno para realizar mejoras cuando éste impone su voluntad sobre el proceso del mercado de asignación de recursos. En muy pocas ocasiones el gobierno es capaz de controlar un precio real mediante el dominio sobre el precio nominal y tampoco puede favorecer a un sector sin imponer al mismo tiempo una situación desfavorable a otros.

Así, el examen de la experiencia coreana de crecimiento económico con intervención gubernamental tendría cierto interés académico e importancia práctica para los interesados en inferir lecciones a partir de la experiencia de este país. La economía coreana en los setenta es buen ejemplo de intervención del gobierno, pues entonces éste adoptó una vigorosa política de industrialización. Este artículo pretende evaluar los efectos de la política de la "industria pesada y química" (IPQ) de los setenta en la asignación de recursos a las industrias manufactureras y en su desempeño.

En la sección II se describen brevemente las principales herramientas de la política de IPQ que empleó el gobierno. En la sección III se calcula la productividad del capital en las industrias manufactureras y se compara la productividad de las industrias pesadas y químicas favorecidas por la política de IPQ con la de las industrias ligeras que quedaron fuera de ésta. En la sección IV se compara la participación de Corea y Taiwan en el mercado de

importaciones de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) y, a partir de los hallazgos de las secciones precedentes, en la sección V se presentan algunas conclusiones sobre el papel del gobierno en el crecimiento económico de Corea.

2. POLÍTICA INDUSTRIAL EN LOS AÑOS SETENTA

Desde 1973, cuando el presidente Park anunció el lanzamiento de la política de IPQ, hasta la primavera de 1979, cuando se anunció el Programa Global de Estabilización, el gobierno aplicó la política de IPQ para promover el desarrollo de algunas "industrias importantes" o "industrias clave": hierro y acero, metales no ferrosos, construcción naval, maquinaria en general, productos químicos, electrónica y otras designadas por el presidente. Se formularon políticas fiscales, comerciales, de crédito y de tasas de interés a fin de fomentar el desarrollo de la industria pesada y química.

El sistema tributario otorgó diversos incentivos a las empresas de las industrias que cumplieran con ciertas condiciones. Éstas, así como las bases legales para el tratamiento preferencial, se establecieron mediante leyes que propiciaban el desarrollo de industrias individuales "importantes" y por las leyes de Exención de Impuestos y de Reducción del Control. Esta última se modificó sustancialmente de acuerdo con la política de IPQ de finales de 1974, mientras que las destinadas a promover las industrias individuales ya estaban vigentes a principios de los setenta. Los principales incentivos eran las exenciones temporales de impuestos, la depreciación especial de capitales fijos y el descuento impositivo temporal por inversión.

Kwack (1985) calculó las tasas de impuestos efectivas sobre el rendimiento marginal del capital para empresas de diversas industrias, suponiendo que estarían aprovechando totalmente los grandes incentivos proporcionados por el sistema tributario.¹ En el cálculo tomó en cuenta las tasas de impuestos estatuidas, varios incentivos tributarios, tasas de inflación, etc. En el cuadro 1 se presentan las estimaciones de Kwack para nueve industrias

¹ Kwack (1985). Véanse las referencias al final del trabajo.

manufactureras (columnas 3 a 11), algunas de las cuales fueron favorecidas por la política de IPQ. La columna 1 (IPQ) muestra el promedio simple para las tasas efectivas de impuestos calculadas para las industrias favorecidas por la política de IPQ, y la columna 2 ("no IPQ") corresponde al promedio de otras industrias del sector manufacturero.

Como se observa en el cuadro, hubo una gran diferencia entre las industrias favorecidas y las no favorecidas en cuanto al tratamiento que recibieron del sistema tributario corporativo. Desde mediados de los setenta hasta principios de los ochenta las compañías de las industrias favorecidas que aprovechaban los incentivos fiscales podían disminuir su tasa efectiva de impuestos sobre el rendimiento marginal del capital a menos del 20%. Durante el mismo periodo, la tasa de impuestos efectiva para las empresas de otras industrias continuó siendo de cerca del 50%. Desde luego que estos cálculos no eran las verdaderas tasas de impuestos; sin embargo, claramente muestran los grandes incentivos tributarios discriminatorios otorgados a las industrias favorecidas. El tratamiento preferencial casi desapareció en 1982, pues el año anterior se había reformado el sistema tributario con el propósito específico de eliminar dicho tratamiento.

Durante los años setenta la política comercial limitó gravemente las importaciones de bienes extranjeros que competían con los productos de las industrias favorecidas, lo cual invirtió la tendencia liberalizadora que prevalecía desde mediados de los sesenta. En 1967 el régimen de importaciones cambió de un "sistema de listas positivas" a un "sistema de listas negativas", con el cual el Aviso Público concerniente a las Exportaciones e Importaciones, emitido periódicamente por el Ministerio de Comercio e Industria (ahora Ministerio de Comercio Exterior e Industria), enumeraba los artículos que no podían importarse sin previa autorización del gobierno. Los que no se encontraban en la lista negativa podían importarse sin el consentimiento previo del gobierno. La liberalización del régimen de importaciones en la segunda mitad de los sesenta puede observarse en el cuadro 2, que muestra los índices de liberación de importaciones de las industrias manufactureras en algunos años.² En 1966 el índice para

² El índice de liberalización de una industria se define por lo general como la proporción de artículos de importación que no requieren de un permiso previo del gobierno, conforme al Acta de Comercio Exterior, en relación con la can-

Cuadro 1
Tipo efectivo de gravamen
(Porcentajes)

Año	No		(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
	IPQ (1)	IPQ (2)									
1970	39.2	39.4	38.3	39.9	39.5	41.9	38.8	40.2	41.7	41.6	32.3
1971	34.9	34.7	34.2	33.1	37.3	37.6	33.1	33.7	36.8	38.0	29.2
1972	27.7	29.8	29.5	24.8	28.8	32.7	28.1	28.7	33.5	31.7	24.1
1973	33.5	38.6	33.6	30.8	36.1	38.3	38.0	38.1	40.0	38.9	38.1
1974	29.9	37.7	33.8	33.7	22.3	39.1	35.6	37.5	38.5	37.4	37.8
1975	15.9	52.1	16.9	12.4	18.3	52.8	51.4	52.1	53.0	52.0	51.3
1976	18.0	51.0	19.1	11.9	23.1	52.3	50.4	50.8	51.6	50.8	49.9
1977	17.5	49.5	19.3	11.9	21.3	50.0	48.8	50.0	49.3	50.5	48.6
1978	16.9	48.4	18.2	11.0	21.6	48.9	47.1	48.3	48.6	49.7	47.6
1979	18.3	48.5	21.6	10.6	22.7	49.1	46.8	48.4	49.3	49.3	48.2
1980	18.3	48.8	17.2	15.0	22.8	49.5	48.0	48.7	49.1	48.7	49.0
1981	20.6	51.1	19.5	16.4	26.0	51.3	50.2	52.0	51.4	51.0	50.6
1982	47.1	48.2	47.0	47.5	46.8	48.8	47.2	49.0	48.4	48.1	47.9
1983	40.4	42.2	41.0	40.0	40.3	42.8	41.3	42.9	42.4	42.1	41.9

Nota: Cada columna representa lo siguiente:

- 1: el promedio simple de las columnas 3 a 5.
 - 2: el promedio simple de las columnas 6 a 11.
 - 3: industrias químicas.
 - 4: industrias primarias de metal.
 - 5: industrias de maquinaria eléctrica y no eléctrica, e industrias de equipo de transportación.
 - 6: industrias de bebidas y alimentos.
 - 7: industrias textiles, de la confección, calzado y cuero.
 - 8: industrias de productos de madera y mobiliario.
 - 9: industrias de pulpa y papel, impresión y editoriales.
 - 10: industrias de minerales no metálicos.
 - 11: industrias manufactureras varias.
- Fuente: Kwack (1985), cuadros 3-5, pp. 63-70.

el sector manufacturero en su conjunto estaba en un nivel sumamente bajo, de 8%, y para 1970 se elevó a un 42% como se muestra en el último renglón del cuadro.

tividad total de artículos de importación de la industria. La definición del índice que se emplea en el cuadro 2 difiere de esta definición común en cuanto a que excluye del numerador los artículos cuya importación puede restringirse por otras leyes o regulaciones distintas del Acta de Comercio Exterior, como las que pretenden imponer normas de salud y seguridad, entre otras.

Cuadro 2

Índice de liberación de importaciones
de las industrias manufactureras
(Porcentajes)

	1966	1970	1975	1980	1983	1985
Alimentos	14.5	13.2	22.4	37.5	34.1	55.9
Bebidas	0.0	0.0	0.0	0.0	13.0	19.6
Tabaco	0.0	0.0	0.0	0.0	9.1	9.1
Textiles	2.3	23.7	25.2	74.7	75.4	86.9
Confección	0.0	16.7	16.7	70.6	44.8	95.7
Calzado	12.9	25.8	35.5	70.8	74.6	93.5
Madera	7.7	53.8	64.1	93.1	96.2	100.0
Mobiliario	0.0	14.3	14.3	0.0	60.5	95.6
Papel	2.9	40.0	20.0	63.2	88.5	88.0
Impresión	0.0	27.3	54.5	90.9	100.0	100.0
Químicos*	18.9	38.5	35.0	25.7	46.6	66.6
Otros químicos	8.3	43.3	51.7	54.9	59.6	66.4
Refinación de petróleo*	12.5	6.3	12.5	12.5	51.2	53.5
Productos del petróleo	27.3	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Caucho	0.0	35.3	52.9	88.2	92.7	92.9
No metálicos	5.7	71.4	65.7	77.3	80.1	83.6
Siderúrgica*	4.9	64.6	67.1	84.2	93.3	95.6
No ferrosos*	16.5	75.9	73.4	88.1	86.4	88.6
Fabr. metal*	3.3	33.3	33.3	70.4	91.5	94.6
Maquinaria no eléctrica*	14.1	56.3	33.8	47.6	64.4	76.5
Maquinaria eléctrica*	0.0	23.5	17.6	31.0	46.9	64.5
Equipos de transportación*	0.0	65.0	57.5	63.6	49.6	67.2
Otras manufacturas	0.0	16.9	13.8	44.4	58.8	69.2
Promedio	8.1	41.7	40.1	56.6	64.1	77.1

* Industrias que no fueron favorecidas por la política de IPQ.

Fuente: elaborado con base en Kim (1988), cuadro 1 del apéndice.

Esta tendencia se invirtió en los años setenta, al disminuir ligeramente el índice de liberación de las importaciones. Para el sector manufacturero en su totalidad, el índice se redujo del 42% en 1970 a 40% en 1975. En este trabajo lo importante es que la reducción se debió sobre todo a grandes caídas en los índices de liberación en las industrias promovidas por la política de IPQ. La medida aumentó la protección para las industrias pesada y química al colocar algunos productos de nuevo en la "lista negativa" que requería de autorización previa para la im-

portación. En el cuadro 2 esto es más notorio en la maquinaria no eléctrica, la maquinaria eléctrica y electrónica y el equipo de transporte. Además, para quien no fuera exportador era muy difícil importar si las compañías nacionales producían bienes similares o sustitutos en las industrias designadas "clave". Los exportadores siguieron teniendo acceso a los bienes extranjeros a precios internacionales por medio del sistema de reducción de aranceles.

La herramienta más poderosa que empleó el gobierno para poner en práctica la política industrial fue la asignación de fondos de inversión. El gobierno estaba directamente involucrado en el otorgamiento de estos fondos no sólo a distintas industrias manufactureras, sino también a proyectos individuales de inversión. Con objeto de financiar numerosos proyectos de gran escala en las industrias química y pesada, en 1974 se creó el Fondo Nacional de Inversión. Los bancos comerciales, que en esa época eran propiedad del gobierno, también se dedicaban a conceder créditos a estos proyectos de inversión. Los destinados a la industria pesada y química y otros créditos asignados se denominaban "créditos de política" y se ofrecían a tasas de interés preferencialmente bajas (cuadro 4). Durante la época en que se estaba poniendo en práctica la política industrial, los créditos de política se ampliaron, hasta cubrir una participación cada vez mayor del crédito interno.

El cuadro 3 muestra las participaciones de diversos tipos de créditos de política en el crédito interno para el sector privado, así como los cambios en el periodo de 1970-1985. La participación de todos los créditos de política aparece en la columna 1 y puede subdividirse en tres grupos. La proporción de los créditos de política para el comercio exterior se muestra en la columna 2. Éstos se destinaban sobre todo a financiar exportaciones en general y no estaban directamente relacionados con objetivos industriales. La columna 3, con el encabezado de "asignados", presenta la participación de los créditos asignados al sector agrícola, las compañías pequeñas y medianas, edificios habitacionales, etc.; éstos tampoco estaban relacionados con la política industrial. Los créditos "no asignados", cuya participación se muestra en la columna 4, eran la fuente de fondos de inversión que el gobierno destinaba a favorecer proyectos de las industrias pesada y química.

Cuadro 3

Participación de los créditos de política en el crédito interno
(Porcentajes)

	Todos los créditos de política (1)	Comercio exterior ¹ (2)	Asignados ² (3)	No asignados ³ (4)	Tasa de incremento ⁴ (5)	Créditos internos ⁵ (millones de won) (6)
1970	47.45	5.56	19.43	22.46	n.d.	1 005
1971	48.27	6.11	18.15	24.01	29.09	1 311
1972	53.79	6.71	26.18	20.90	8.34	1 636
1973	55.23	10.49	24.10	20.64	19.84	2 164
1974	53.15	11.24	21.29	20.62	20.58	3 242
1975	53.07	9.01	19.95	24.11	37.38	4 096
1976	52.20	9.99	19.16	23.05	19.07	5 184
1977	55.14	10.41	19.53	25.20	33.03	6 610
1978	60.20	10.81	20.64	28.75	36.35	9 691
1979	58.50	10.63	17.51	30.36	34.29	13 672
1980	59.07	11.50	16.82	30.74	31.65	19 413
1981	58.03	12.73	17.25	28.06	18.22	24 711
1982	53.80	12.27	15.11	26.42	20.29	31 317
1983	53.73	12.67	16.84	24.22	11.84	36 886
1984	52.60	12.72	17.75	22.13	7.69	42 233
1985	51.49	12.85	17.76	20.88	14.43	50 415

¹ Incluye los créditos para comercio exterior de los bancos de depósito y todos los créditos del Banco de Exportaciones e Importaciones de Corea.

² Incluye los fondos gubernamentales y los créditos para las industrias agrícolas, pequeña y mediana empresas, construcción de viviendas, etcétera.

³ Incluye los créditos financiados por el Fondo de Inversión Nacional, créditos en divisas y todos los créditos del Banco de Desarrollo de Corea.

⁴ En términos de porcentaje, la proporción del incremento de los no asignados en relación con el crédito interno.

⁵ Incluye todos los créditos y descuentos al sector privado por parte del Banco de Corea, los bancos de depósito (bancos comerciales y bancos especiales) y dos instituciones de desarrollo, el Banco de Desarrollo de Corea y el Banco de Exportaciones e Importaciones de Corea.

Fuente: Economic Planning Board (1986), Banco de Corea (1986), Ministerio de Finanzas (1981) y Banco de Corea, *Economic Statistics Yearbook* (varios volúmenes).

A principios de los setenta la participación de todos los créditos de política en el crédito interno para el sector privado ya era grande, pues casi les correspondía la mitad. A finales de ese

decenio y principios del de los ochenta, los créditos de política se ampliaron aún más, hasta llegar a constituir el 60% de todos los créditos internos al sector privado. En 1985 la participación volvió a ser de poco más de la mitad. Este auge y caída de la participación de todos los créditos de política reflejaba en forma directa el cambio en la participación de los créditos no asignados. A lo largo de los años setenta la participación de estos créditos se elevó en alrededor de 10 puntos porcentuales, de cerca del 20 a aproximadamente el 30%. A partir de entonces disminuyó hasta llegar a cerca del 20% hacia mediados de los ochenta.

La "proporción del incremento" de la columna 5 del cuadro 3 muestra el porcentaje que corresponde al incremento de los créditos de política "no asignados" en el incremento de todo el crédito interno. Dicha columna muestra que la proporción del incremento empezó a elevarse en 1973 y a declinar en 1981. La proporción fue alta, de alrededor del 30%, durante el periodo 1975-1980, cuando la política de IPQ se puso en práctica.

La importancia de la política de crédito puede entenderse mejor si se observan las tasas de interés de los créditos de política. El cuadro 4 muestra las correspondientes a los créditos comunes, dos tipos de créditos de política y la tasa de inflación. Los concedidos para el comercio exterior siempre disfrutaron de las tasas de interés más bajas, como se observa en la columna 2. Los otorgados para inversión fija favorecida por la política de IPQ ocuparon el segundo lugar en tasas de interés bajas. Por ejemplo, la aplicada a los créditos del Banco de Desarrollo de Corea para financiar inversiones en equipo básico de industrias "clave" se muestra en la columna 3. En comparación con la tasa de descuento que cobran los bancos comerciales a las letras de cambio comerciales de la columna 1, la tasa de interés de la columna 3 fue de 5 a 12 puntos porcentuales más baja en la primera mitad de los años setenta y alrededor de tres puntos porcentuales menos en la segunda mitad. En cualquier caso, siempre fue inferior a la tasa de inflación en los setenta, excepto en un año. La tasa de interés real negativa no desapareció sino hasta los años ochenta, cuando la inflación se estabilizó.

Al inicio de 1979 el gobierno calculó que el 74 y el 82 por ciento de todas las inversiones fijas realizadas en el sector manufacturero en 1976 y 1979 se dirigieron a las industrias pesada y quí-

Cuadro 4

Tasas de interés y de inflación
(Porcentajes)

	<i>Descuento sobre documentos (1)</i>	<i>Créditos para comercio exterior (2)</i>	<i>Créditos para equipo de industrias clave (3)</i>	<i>Porcentaje de cambio, CPI (4)</i>
1970	24.30	6.00	12.00	16.01
1971	23.00	6.00	12.00	13.51
1972	17.79	6.00	11.17	11.51
1973	15.50	6.67	10.00	3.20
1974	15.50	8.83	10.00	24.48
1975	15.29	7.67	12.00	25.20
1976	16.33	7.42	12.42	15.27
1977	17.25	8.00	13.00	10.17
1978	18.02	8.58	14.17	14.46
1979	18.75	9.00	15.00	18.26
1980	23.33	12.00	20.50	28.70
1981	19.50	12.00	18.00	21.30
1982	12.38	10.75	12.75	7.25
1983	10.00	10.00	10.00	3.38
1984	10.27	10.00	10.31	2.30
1985	10.75	10.00	9.56	2.47

Nota: las tasas de interés son promedios ponderados, las ponderaciones corresponden a la cantidad de meses que estuvieron vigentes en un año dado. Cuando se da la tasa como rango, se toma el punto medio.

La columna 1 muestra la tasa de descuento de los bancos comerciales sobre las letras de cambio comerciales; en la 2 aparece la tasa de interés sobre los créditos sobre documentos de comercio exterior, y en la 3 la tasa de interés sobre los créditos por equipo para las industrias "clave".

Fuente: Banco de Corea, *Economic Statistics Yearbook* (varios volúmenes).

mica.³ Esto fue sobre todo resultado de la intervención del gobierno en la asignación de fondos de inversión, pero también hubo fuertes incentivos para que el sector privado invirtiera en las industrias favorecidas porque los créditos preferenciales tenían tasas de interés reales negativas. Además, seguramente la política

³ Economic Planning Board (1979).

comercial desempeñó un papel importante e indispensable para complementar otras políticas, con lo cual se favoreció la asignación equivocada de recursos al fortalecer la predilección de la estructura de incentivos. Al garantizar el mercado para las empresas nacionales y así reducir el riesgo y aumentar artificialmente la posibilidad de obtener ganancias, la política comercial hizo del sector privado un socio voluntario de la política de IPQ.

3. EL EFECTO SOBRE LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS: LA PRODUCTIVIDAD DEL CAPITAL

Un buen criterio para evaluar el éxito o el fracaso de una política industrial es valorar la eficiencia con que la economía utiliza los recursos nacionales para producir lo que necesita la sociedad. Cuanto más mejore aquélla más exitosa puede decirse que es una política industrial. Esto plantea en seguida la pregunta de cómo medir la eficacia en sí misma. La respuesta depende en forma crítica de lo que la sociedad quiera. Se dará por supuesto que todo lo que puede producirse con recursos se encuentra adecuadamente incluido en el producto nacional bruto o que la función objetiva de la sociedad sólo tiene una razón, el producto nacional bruto. Por tanto, la productividad de que se trata implica la forma en que se emplean los recursos internos para producir el PIB. (Los cálculos del PNB no están disponibles en el nivel no agregado de las industrias manufactureras.)

Se asumirá que existen tan sólo dos factores de producción, capital y mano de obra, y además que las tasas salariales se determinan competitivamente. Con estas premisas, en esta sección se calcula la productividad del uso de capital en industrias individuales. Este método está motivado por la condición de la optimización simple según la cual la eficiencia en el uso de recursos se eleva al máximo cuando éstos se asignan a distintos usos, de modo que pueda igualarse el producto marginal de un recurso dado. También se basa en el reconocimiento de que una política industrial afecta la eficiencia, sobre todo al alterar la distribución de recursos entre las industrias.

Debido a que el producto de los factores que intervienen en la producción de una industria es el valor agregado, conforme a las premisas anteriores el rendimiento del capital es simplemente

el valor agregado menos la remuneración a la mano de obra. Así, la productividad del capital se calcula como el rendimiento de una unidad de capital. La estimación de la productividad del capital se intentó sólo en el caso de las industrias manufactureras debido a la limitada disponibilidad de los datos necesarios, en especial de estimaciones de existencias de capital. El interés de este trabajo consiste en descubrir si la política de IPQ ha logrado que la productividad del capital sea más uniforme entre las industrias, en particular entre la pesada y la química favorecidas por la política, por un lado, y las industrias ligeras, por el otro.

1. Método de estimación de la productividad del capital

Se obtuvo el valor agregado de una industria en precios constantes, VA, a partir de las estimaciones de la renta nacional del Banco de Corea. Se componía de los siguientes tres elementos:

$$(1) VA = VAe^* + VAd + T,$$

donde VAe* y VAd son el valor agregado producto de las ventas de exportación y las ventas internas, respectivamente, T representa los impuestos indirectos y * indica la valuación en precios internacionales.

Esta composición del VA presenta dos problemas para calcular la productividad del capital. Uno es que tal vez no se consideren todos los impuestos indirectos como producto de los factores que intervienen en una industria. Dependiendo de la elasticidad de la oferta y la demanda, algunos o todos los impuestos indirectos pueden trasladarse a los compradores de los productos de una compañía. Se desconoce cómo se dividió la carga de impuestos no trasladados entre el capital y la mano de obra. El otro problema que requería atención fue la diferencia de valuación entre las ventas nacionales y las de exportación.

Al principio, se estimaron dos tipos de productividad del capital, pasando por alto la diferencia de valuación entre las ventas nacionales y las de exportación. Se calculó la productividad del capital de una industria, llamada q1, en un año dado, con la premisa de que el capital no se gravó con impuestos indirectos, de la siguiente manera:

$$(2) q_1 = VA(1-t-sl)/K,$$

y la productividad del capital, llamada q_2 , con la premisa de que la mitad de los impuestos indirectos fueron impuestos al capital, como sigue:

$$(3) q_2 = [VA (1-t-sl) + 0.5T]/K,$$

donde sl y t son, respectivamente, la parte de mano de obra y la proporción de los impuestos indirectos en el valor agregado del precio actual. Estos dos parámetros se obtuvieron de tablas de insumo-producto que también elaboró el Banco de Corea.

En las dos medidas anteriores de productividad del capital, q_1 y q_2 , aún no se toma en cuenta que las ventas internas y las exportaciones se valoran con dos regímenes de precios diferentes. Así, se calculó una tercera medida de productividad del capital como en la ecuación (4), reconociendo que el valor agregado producto de las ventas internas tendió a inflarse al amparo de precios internos protegidos. En la tercera medida, q_3 , se desinfla el valor agregado por tasas de protección efectivas, z .

$$(4) q_3 = [[VAe^* + VAd/(1+z)] (1-t-sl)] / K$$

2. Las estimaciones de la productividad del capital

En las secciones A, B y C del cuadro 5 se presentan los cálculos de productividad del capital q_1 , q_2 y q_3 , respectivamente, para grupos industriales (estos cálculos se ilustran en las gráficas 1, 2 y 3). Para los propósitos de este artículo, el punto de interés se refiere a la diferencia de productividad del capital entre los dos grupos industriales y sus cambios a lo largo del tiempo. De acuerdo con q_1 , la productividad del capital del grupo de la industria pesada y química correspondió en 1966 a la mitad de la que presentó el grupo de la industria ligera y en 1970 fue igual a las tres cuartas partes. En 1973 y 1975 la productividad q_1 del grupo PQ equivalió aproximadamente a cuatro quintos de la alcanzada por el grupo de la industria ligera. En 1978 la diferencia desapareció y en los años ochenta la q_1 del grupo PQ fue más elevada que la del grupo de la industria ligera.

Cuando la productividad se midió en q_2 , básicamente fueron iguales la brecha de la productividad de capital entre ambos

grupos industriales y los cambios con el transcurso del tiempo. Esta segunda medida de la productividad del capital se muestra en la sección B del cuadro 5 y en la gráfica 2. Como se mencionó, esta medida presupone que una mitad de los impuestos indirectos de una industria se cargó al capital. Por esta razón, los rendimientos del capital fueron mayores para esta medida que para q1 y, por tanto, las estimaciones de la productividad del capital también resultaron más elevadas. Además los cálculos de la productividad del grupo de la industria ligera tendieron a ser mayores por un margen más amplio que los del grupo de la industria PQ. En consecuencia, en 1978 y también en 1980 la estimación de la productividad del capital del grupo de la industria ligera fue mayor que la del grupo de la industria pesada y química.

Por último, en la sección C del cuadro 5 y en la gráfica 3 se presenta la tercera medida de la productividad del capital. Se supuso que todos los impuestos indirectos se desplazaban y ninguno se cargó al capital como en la primera medida q1. Esta nueva medida difiere de q1 en que la parte del valor agregado que proviene de las ventas internas fue desinflada por una tasa efectiva de protección adicional (TEP). Este paso pudo tomarse para 1970, 1975 y 1978, años para los cuales se dispuso con facilidad de los cálculos de las TEP. En el caso de 1983, se usaron los cálculos para 1982.⁴ Dado que la TEP de una industria mide el grado en que las restricciones a la importación y otras políticas protectoras provocan un aumento del valor agregado de una industria por encima del que resultaría sin protección, este paso adicional permitirá que las estimaciones constituyan mejores medidas de la "verdadera" productividad del capital.

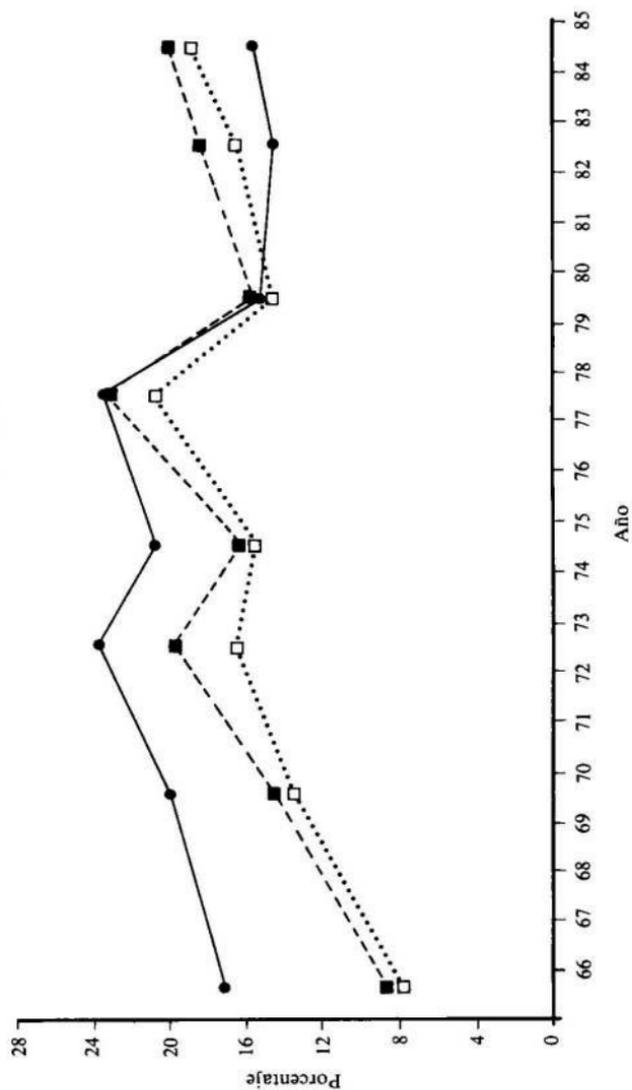
No es sorprendente que los cálculos para q3 hayan sido menores que para q1. La reducción de las estimaciones de la productividad fue más marcada para el grupo de las industrias pesada y química en tres de los cuatro años registrados. Los nuevos cálculos también indican que, de 1970 a 1978, la productividad del capital en el grupo PQ se elevó con mayor rapidez que en el grupo de la industria ligera, pero la nivelación llevó más tiempo

⁴ Las TEP para 1970 y 1975 se tomaron de Kim y Hong (1982) y las de 1978 y 1982 corresponden a las estimaciones del autor, registradas en Instituto Coreano de Desarrollo (1982). Estos cálculos de TEP fueron para las industrias 1-0 y sus promedios ponderados se emplearon para calcular q3.

Cuadro 5
Productividad del capital por grupos industriales
(Porcentajes)

	1966	1970	1973	1975	1978	1980	1983	1985
A. q1 [Sin impuestos indirectos cargados al capital]								
Grupo de industria pesada y química	8.5	14.3	19.8	16.3	23.4	15.7	18.4	20.2
Grupo de industria ligera	16.9	19.9	23.8	20.7	23.5	15.2	14.5	15.6
Maquinaria eléctrica	26.5	26.4	50.8	21.1	38.8	22.7	29.4	25.2
Confección y calzado	60.2	60.9	105.7	78.7	50.6	24.1	11.0	22.4
Todas las manufacturas	14.9	20.0	23.7	19.7	24.5	15.8	16.6	18.1
PQ-maquinaria eléctrica	7.6	13.4	16.5	15.4	20.9	14.5	16.5	19.0
B. q2 [La mitad de los impuestos indirectos cargados al capital]								
Grupo de industria pesada y química	8.9	16.0	21.2	18.7	24.9	17.7	20.7	22.3
Grupo de industria ligera	19.7	23.9	26.4	24.4	25.9	19.2	18.6	19.4
Maquinaria eléctrica	28.1	32.8	57.2	27.5	47.3	28.6	36.5	29.7
Confección y calzado	61.2	62.8	108.2	82.3	50.6	29.0	15.8	26.4
Todas las manufacturas	18.3	26.1	27.9	24.6	28.1	20.9	21.3	22.4
PQ-maquinaria eléctrica	7.9	14.7	17.5	17.0	21.3	15.9	18.1	20.7
C. q3 [Con base en el valor agregado de los precios internacionales]								
Grupo de industria pesada y química		8.3		14.9	17.9		14.8	
Grupo de industria ligera		13.3		22.0	22.9		14.3	
Maquinaria eléctrica		12.4		18.3	25.9		24.0	
Confección y calzado		57.2		104.3	45.3		10.1	
Todas las manufacturas		15.7		19.1	21.3		14.1	
PQ-maquinaria eléctrica		8.0		14.2	16.6		13.3	

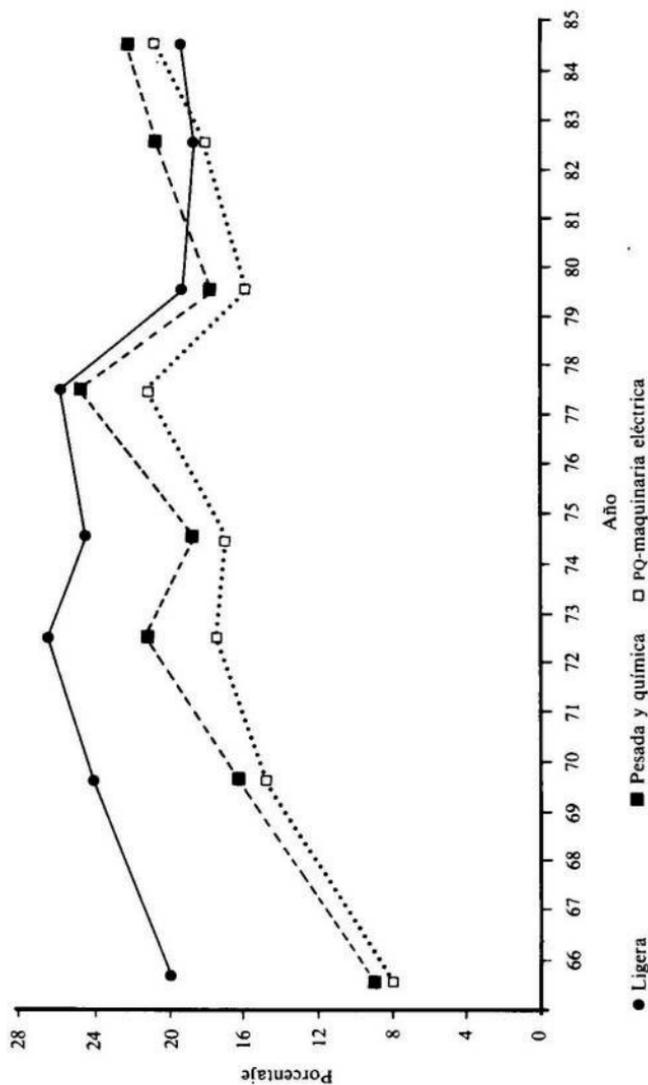
Gráfica 1

Productividad del capital, qI^a 

● Ligera ■ Pesada y química □ PQ-maquinaria eléctrica

^a Sin impuestos indirectos cargados al capital.

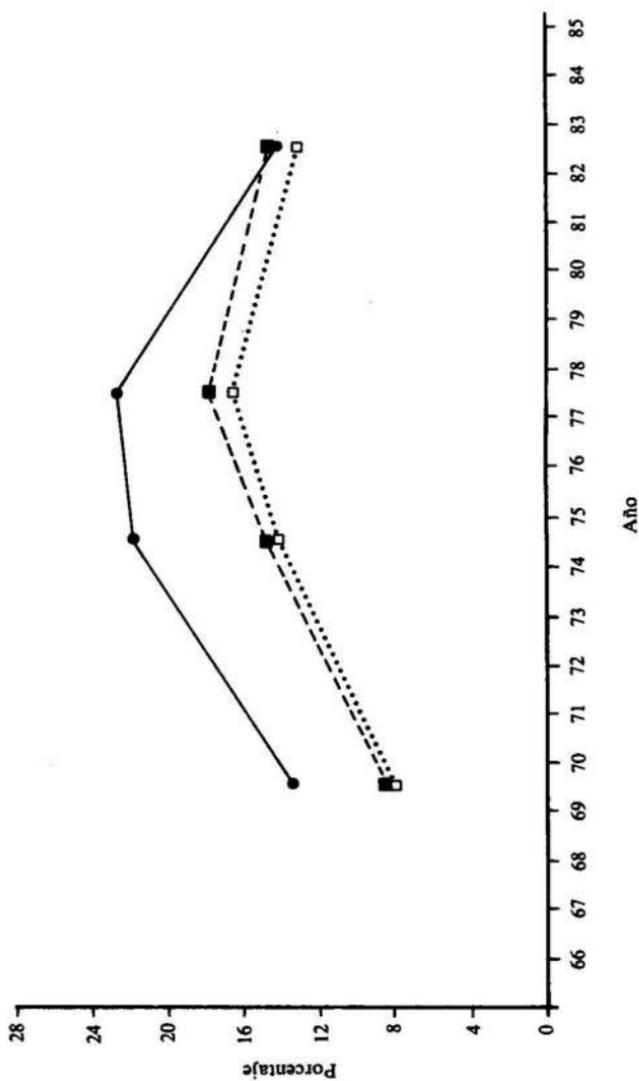
Gráfica 2

Productividad del capital, q2^a

● Ligera ■ Pesada y química □ PQ-maquinaria eléctrica

^a 1/2 de los impuestos indirectos cargados al capital.

Gráfica 3

Productividad del capital, q3^a

que el indicado por q_1 . En términos absolutos, la diferencia entre la productividad del capital de ambos grupos cambió poco en el transcurso de los años setenta. En 1978, la productividad del capital del grupo de la industria ligera fue mayor que la del PQ por 5 puntos porcentuales. En 1983, algunos años después de que terminó la política de IPQ, se eliminó la diferencia entre la productividad del capital de los dos grupos industriales.

Supongamos ahora que las funciones de producción de las industrias manufactureras hayan sido linealmente homogéneas. Si además estamos dispuestos a suponer que la remuneración a la mano de obra fue igual a sus productos de valor marginal, la productividad del capital calculada anteriormente puede considerarse como el producto del valor marginal del capital, expresado en porcentajes de unidad de capital. Para una función de producción linealmente homogénea, ésta se agota por la suma de los productos entre los factores y los insumos marginales. Así, dependiendo de la proporción de los impuestos indirectos que se haya desplazado, q_1 o q_2 pueden considerarse como el producto de valor marginal del capital, y q_3 como el producto de valor marginal evaluado en los precios internacionales.

Desde este punto de vista, el descubrimiento anterior consiste, dicho de otro modo, en que durante los años setenta el producto marginal del capital en las industrias pesada y química favorecidas por la política de IPQ fue más reducido que en las industrias ligeras. En un mundo estático, la distribución óptima de un recurso escaso requiere de la igualdad de su producto marginal entre los distintos usos que se le asignan. Pudo haberse logrado que el producto marginal de los dos grupos industriales estuviera más de acuerdo uno con otro, si la acumulación de capital hubiera sido más lenta en las industrias PQ favorecidas y más rápida en las industrias ligeras en caso de que la ley de rendimientos en disminución hubiera funcionado en las industrias manufactureras. En este sentido, los hallazgos mencionados indican que durante la década de los setenta hubo demasiada inversión en las industrias PQ.

¿Fue responsable la política de IPQ de la distribución de capital? La respuesta a esta pregunta tiene que ser afirmativa. Las industrias estaban protegidas contra la competencia extranjera y se proporcionaron fuertes incentivos para lograr que las inversiones en las industrias favorecidas resultaran atractivas por me-

dio del sistema tributario y de medidas financieras. Asimismo, el gobierno estaba directamente involucrado en asignar los fondos de inversión a la industria química y pesada. El resultado fue un aumento más rápido de la relación capital-mano de obra en el grupo de PQ que en el de la industria ligera, como hemos visto, sobre todo en el periodo 1973-1978, cuando la política de IPQ se seguía con ímpetu.

Esta interpretación plantea una pregunta sobre lo que sucedió en la segunda mitad de los sesenta. La productividad del capital en el grupo de la industria ligera fue mucho mayor que la del grupo PQ de acuerdo con $q1$ y en menor medida según $q3$. ¿Cómo puede explicarse este fenómeno? La política de IPQ que se inició en los años setenta no pudo haber sido la razón.

En este artículo sostenemos que la brecha entre la productividad del capital de los dos grupos industriales en 1966 y 1970 fue un fenómeno transitorio debido a que fue más bien breve el tiempo transcurrido desde que se inició el aumento de las exportaciones en las manufacturas ligeras y a que entre 1966 y 1970 el crecimiento del sector manufacturero aún era muy dinámico. Ciertamente, durante dicho periodo la economía coreana se estaba transformando de una economía tradicional, estancada y agraria, en una dinámica e industrializada, guiada por la expansión del comercio exterior. Hacia la segunda mitad de los años setenta, la transición ya había concluido y la economía alcanzó entonces una especie de estabilidad en que el crecimiento dinámico era una norma.⁵ Así, la brecha entre la productividad del capital de las industrias químicas y pesada, por un lado, y la industria ligera, por otro, debía estar desapareciendo. Así parecía de acuerdo con las estimaciones de $q1$. Sin embargo, cuando las medidas se calcularon de nuevo, mediante la deflación del excesivo y protegido valor agregado de las industrias, los nuevos cálculos $q3$ indicaron que la brecha en la productividad de ambos grupos industriales en los setenta no estaba desapareciendo. Por consiguiente, en este trabajo se sostiene que la brecha entre productividades persistió en la segunda mitad de los setenta debido

⁵ Kim y Roemer (1979) descubrieron que hubo una gran mejoría en el desempeño de la economía coreana entre principios de 1960 y el inicio de los setenta. Ese hallazgo también indica que la segunda mitad de los sesenta fue un periodo de transición.

a la excesiva inversión en las industrias pesada y química al amparo de la política de IPQ y de sus estructuras de incentivos.

4. EL EFECTO EN LA COMPETITIVIDAD DE LAS EXPORTACIONES: UNA COMPARACIÓN ENTRE COREA Y TAIWAN

Lo que implica evaluar si la política de IPQ fue exitosa o no es sobre todo un planteamiento contrario a los hechos: ¿qué tanto mejoró el desempeño de las industrias manufactureras en comparación con el que hubieran tenido sin la política de IPQ? Es casi imposible dar una respuesta satisfactoria a la pregunta. En lugar de ello, en esta sección se compara la competitividad de las exportaciones de diversos grupos industriales, según su participación en el mercado, de Corea y Taiwan.

Los dos países se encontraban en una etapa similar de desarrollo económico. A mediados de los setenta Taiwan tenía una composición de productos de exportación muy similar a la de Corea, y dependía de las ventas al exterior para su crecimiento tanto como este país. Ambas naciones tienen antecedentes culturales parecidos; las dos eran pobres en recursos naturales y con una densidad de población de las más altas del mundo, aún más elevada en Taiwan. Sin embargo, había una diferencia que resulta importante para los propósitos de este trabajo. El gobierno de Taiwan no utilizó una política industrial similar a la IPQ de Corea.

De no haberse empleado la política de IPQ, podría esperarse que la tendencia evolutiva de la competitividad de las exportaciones en diversos sectores industriales fuera similar en Corea y Taiwan. Dado que el gobierno aplicó la política con energía, podría esperarse un aumento significativamente más rápido de la competitividad de las exportaciones de las industrias pesada y química de Corea, en comparación con la evolución registrada en la de las industrias de Taiwan.

El cuadro 6 muestra las participaciones en las importaciones de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) que corresponden a Corea y Taiwan (secciones A

Cuadro 6
Participación en el mercado de Corea y Taiwan en las importaciones de la OCDE
(Porcentajes)

Año	Total de manufacturas (1)	Ligera (2)	Pesada y química (3)	Química (4)	Metales básicos (5)	Maquinaria eléctrica (6)	Otra maquinaria (7)
A. Corea							
1974	0.86	1.59	0.45	0.22	0.51	1.73	0.18
1975	0.82	1.64	0.34	0.16	0.27	1.56	0.13
1976	1.15	2.23	0.51	0.23	0.48	2.20	0.18
1977	1.21	2.23	0.58	0.25	0.41	2.41	0.26
1978	1.41	2.76	0.67	0.21	0.75	2.47	0.28
1979	1.30	2.53	0.69	0.18	0.84	2.56	0.27
1980	1.17	2.24	0.69	0.20	1.01	2.24	0.25
1981	1.42	2.70	0.83	0.29	1.41	2.41	0.33
1982	1.51	2.83	0.92	0.30	1.54	2.51	0.44
1983	1.69	2.86	1.18	0.41	1.73	3.18	0.68
1984	1.85	3.21	1.26	0.52	1.79	3.70	0.59
1985	1.87	3.21	1.28	0.62	1.68	3.54	0.74
1986	2.03	3.29	1.44	0.54	1.53	3.87	0.94
1987	2.40	3.64	1.80	0.58	1.69	4.80	1.24
B. Taiwan							
1974	0.96	1.73	0.56	0.11	0.08	3.20	0.23
1975	0.90	1.70	0.45	0.08	0.11	2.34	0.20
1976	1.08	1.96	0.59	0.14	0.09	2.94	0.27
1977	1.14	1.99	0.65	0.16	0.07	3.08	0.32
1978	1.44	2.56	0.84	0.27	0.23	3.54	0.47

1979	1.44	2.56	0.89	0.25	0.29	3.59	0.55
1980	1.43	2.70	0.86	0.18	0.11	3.52	0.56
1981	1.75	3.20	1.12	0.27	0.19	4.06	0.78
1982	1.85	3.42	1.19	0.25	0.27	4.09	0.83
1983	2.14	3.84	1.45	0.28	0.40	4.50	1.09
1984	2.46	4.30	1.73	0.39	0.46	4.74	1.43
1985	2.46	4.39	1.71	0.34	0.45	4.61	1.44
1986	2.57	4.36	1.76	0.43	0.49	4.42	1.50
1987	2.87	4.52	2.11	0.47	0.49	5.09	1.89
<i>C. Participación de Corea menos la de Taiwan</i>							
1974	-0.10	-0.14	-0.12	0.11	0.43	-1.47	-0.06
1975	-0.07	-0.07	-0.10	0.09	0.16	-0.78	-0.07
1976	0.07	0.27	-0.08	0.09	0.39	-0.74	-0.09
1977	0.07	0.24	-0.06	0.09	0.34	-0.67	-0.06
1978	-0.03	0.20	-0.17	-0.06	0.53	-1.07	-0.19
1979	-0.13	-0.03	-0.20	-0.07	0.54	-1.03	-0.28
1980	-0.26	-0.47	-0.17	0.02	0.90	-1.28	-0.31
1981	-0.33	-0.50	-0.29	0.02	1.23	-1.65	-0.45
1982	-0.34	-0.59	-0.27	0.05	1.27	-1.57	-0.39
1983	-0.45	-0.97	-0.27	0.13	1.33	-1.32	-0.41
1984	-0.60	-1.08	-0.47	0.13	1.34	-1.04	-0.84
1985	-0.59	-1.18	-0.44	0.28	1.23	-1.07	-0.70
1986	-0.54	-1.07	-0.32	0.11	1.04	-0.55	-0.56
1987	-0.47	-0.88	-0.31	0.11	1.20	-0.29	-0.64

Nota: cada columna representa lo siguiente:

4: Industria química (KSC 353).

6: Maquinaria eléctrica (KSC 383).

5: Industria de metales básicos (KSC 371, 372).
7: Otra maquinaria (KSC 381, 382, 384).

y B). La sección C muestra la diferencia de participación en el mercado entre los dos países. La columna 1 en las tres secciones representa el total de manufacturas. Como se puede apreciar, las tendencias de las participaciones de las importaciones de todas las manufacturas en la OCDE eran similares en ambos países, hasta 1978, cuando la diferencia casi desapareció. Dos años después la participación de Corea se redujo y empezó a aumentar posteriormente. La de Taiwan continuó aumentando. La diferencia entre la participación de ambos países en las importaciones de la OCDE se incrementó de 0.1 a alrededor de 0.6 puntos porcentuales de 1979 a mediados de los ochenta. El crecimiento de la brecha parece haber cesado en 1987 (véase la gráfica 4).

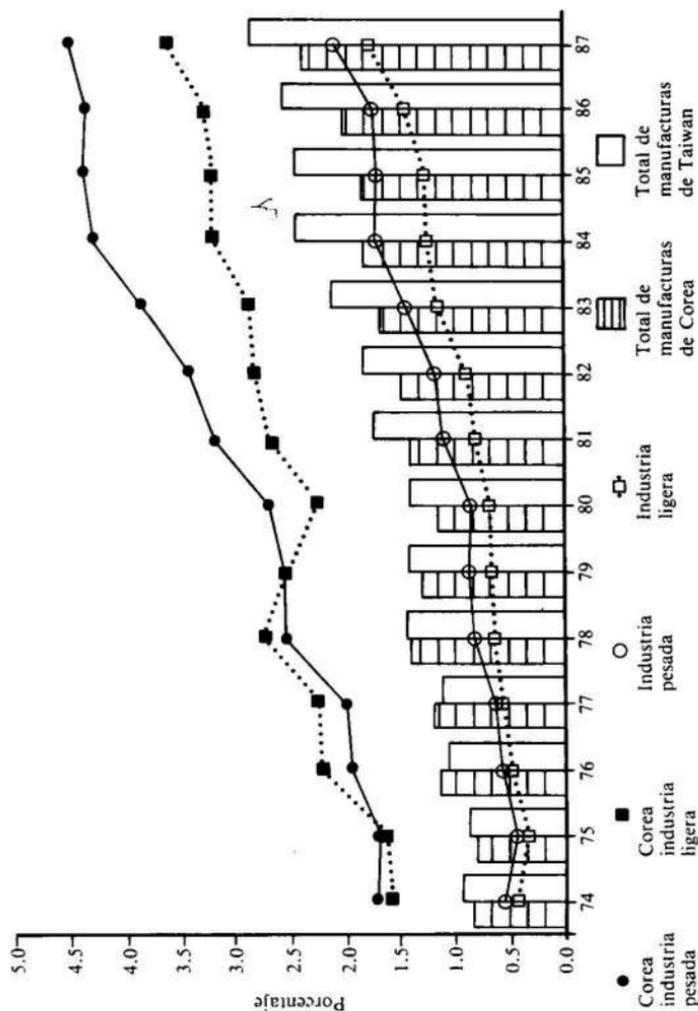
Esta pauta de mayor participación del mercado de Taiwan con respecto al de Corea, por márgenes cada vez mayores, desde los setenta hasta la mitad de los ochenta, se repite tanto en el sector de IPQ como en el de la industria ligera, que juntos integran el total de manufacturas. En este patrón la gran similitud entre el grupo de la industria ligera y el total de manufacturas no es en absoluto sorprendente. Las exportaciones del grupo de la industria ligera constituyeron aproximadamente el 70% de las de manufacturas de Corea y alrededor de dos tercios de las de Taiwan a finales de los setenta. Por tanto, en ambos países lo sucedido con la participación en el mercado de la industria ligera en las importaciones de la OCDE determinó en gran medida la de las manufacturas.

Sin embargo, no era previsible que se haya observado el mismo patrón en el grupo de las industrias pesada y química (columna 3 de cada sección). A mediados de los setenta, la participación en el mercado del sector de la industria PQ de Corea en las importaciones de la OCDE fue menor que la del sector de IPQ de Taiwan, pero tan sólo en aproximadamente 0.1 puntos porcentuales. Con el tiempo esta diferencia aumentó y excedió los 0.4 puntos porcentuales a mediados de los ochenta. A pesar de la política de IPQ del gobierno coreano en la década de los setenta, las industrias PQ de Taiwan estaban volviéndose más competitivas que las de Corea en los mercados de la OCDE. Esto es lo contrario a lo que normalmente se esperaría de los esfuerzos para promover el desarrollo de algunas industrias.

Las últimas cuatro columnas del cuadro 6 corresponden a los cuatro subgrupos industriales, que en su conjunto constitu-

Gráfica 4

Participación de Corea y Taiwan en las importaciones de la OCDE



yen el sector de la industria pesada y química.⁶ Como fácilmente puede advertirse en la sección C, había dos subgrupos industriales, el químico y el de metales básicos, en los que la participación de Corea en las importaciones de la OCDE fue mayor que la de Taiwán. En la industria química, la participación del primero fue menor que la del segundo a fines de los setenta, pero fue aumentando gradualmente, y a mediados de los ochenta la de Corea fue mayor en casi 0.3 puntos porcentuales. En la industria de metales básicos al parecer la ventaja competitiva de las industrias coreanas sobre sus contrapartes de Taiwán también se intensificó desde la mitad de los setenta hasta la mitad de los ochenta.

No obstante, en los subgrupos de maquinaria eléctrica y de otra maquinaria, la competitividad de las industrias de Corea estaba rezagándose con respecto a la de Taiwán. Sus participaciones en el mercado eran inferiores a las que presentaban las industrias de Taiwán y con el tiempo cayeron aún más, de la mitad de los setenta a la mitad de los ochenta. En los dos subgrupos industriales la política de IPQ no tuvo consecuencias o bien resultó contraproducente. Así, el efecto neto de dicha política en la competitividad de las exportaciones del sector de la industria pesada y química parece haber sido nulo o negativo.

Si se comparan las participaciones de los grupos industriales de Corea y de Taiwán en las importaciones de la OCDE se obtienen las siguientes conclusiones. Al emplear la política de IPQ, Corea pagó un alto precio en cuanto al debilitamiento de la competitividad de las exportaciones de la industria ligera. En Corea los resultados de la política de IPQ en términos de la competitividad de sus exportaciones se evidenciaron en algunos subgrupos de la

⁶ Los cuatro subgrupos industriales presentados en el cuadro no se han definido aún. El de química incluye la química industrial (KSIC 351) y la refinación de petróleo (KSIC 353). La de metales básicos incluye la siderúrgica (KSIC 371) y la de metales no ferrosos (KSIC 372). La de maquinaria eléctrica se refiere a KSIC 383. Otra maquinaria incluye metal fabricado (KSIC 381), maquinaria no eléctrica (KSIC 382) y equipo de transporte (KSIC 384).

El subgrupo de química y metales básicos correspondió al 28% de las importaciones de manufacturas de la OCDE en 1974 y la proporción disminuyó rápidamente a menos del 20% en 1986. Durante el mismo periodo, la proporción correspondiente a las importaciones de los productos del sector de maquinaria eléctrica y el de otra maquinaria aumentó del 35 al 47 por ciento.

industria pesada y química. Pero la ventaja no fue lo bastante grande para permitir que la competitividad del grupo PQ en su conjunto aumentara con mayor rapidez que la de su contraparte de Taiwan.

En las industrias coreanas de maquinaria, que mostraban una participación cada vez mayor en las importaciones de la OCDE, no había signos de que la política de IPQ hubiera propiciado un aumento más rápido de competitividad. Que esto haya sido cierto en la industria de la maquinaria eléctrica suscita serias dudas sobre la eficacia de aquella política. Las exportaciones de la industria de Corea y Taiwan consistían sobre todo en artículos de consumo electrónicos, como televisores, videocaseteras, equipos de sonido, terminales de computadora, etc., productos de plantas de ensamblaje fabricados mediante tecnologías con uso intensivo de mano de obra; los insumos intermedios y las partes que requieren de tecnología complicada normalmente se importan. Debido a estas características, puede decirse que la electrónica de consumo obviamente es el siguiente producto de exportación para países como Corea y Taiwan después de la del vestido y los productos textiles. Además, en Corea esa industria fue una de las áreas que favoreció y promovió la política de IPQ. Sin embargo, en Taiwan la participación de esos productos en las importaciones de la OCDE aumentó mucho más rápido que la de Corea a finales de los setenta y principios de los ochenta, cuando se esperaría que la política de IPQ hubiera producido algunos resultados.

Si se está dispuesto a sostener firmemente la hipótesis de que la competitividad de las exportaciones industriales coreanas se habría elevado sin la política de IPQ, como sucedió con la competitividad de las industrias de Taiwan, debe concluirse que la política de IPQ fue contraproducente. Ésta, de cualquier modo, tuvo un efecto neto negativo en la competitividad de las exportaciones del sector manufacturero en su conjunto, ya que la del sector de la industria ligera resultó sumamente afectada mientras no hubo efectos o cuando las consecuencias fueron negativas para la competitividad del grupo de la industria pesada y química.

Antes de concluir esta sección, debe mencionarse el efecto del tipo de cambio, que tiene una estrecha relación con la competitividad de las exportaciones. El tipo de cambio se mantuvo

constante en 484 won por dólar de 1974 a 1979, al tiempo que la inflación se estaba intensificando, ciertamente más que en Estados Unidos y en otros de los principales socios comerciales. Este periodo coincide casi por completo con la época en que el gobierno coreano estaba aplicando la política de IPQ. Supuestamente, el principal motivo para mantener fijo el tipo de cambio era evitar que los costos del capital se elevaran en términos del won coreano para las industrias PQ, que dependían en gran medida de los bienes de capital importados y de los créditos del extranjero. Además, durante dicho periodo la participación en el mercado de la industria ligera coreana en las exportaciones mundiales dejó de incrementarse o disminuyó. Así, surge otra hipótesis que rivaliza con la expuesta en este trabajo, según la cual el diferente desempeño de la competitividad de las exportaciones entre el sector de PQ y el de la industria ligera fue resultado de la sobrevaluación del won.

Para que la sobrevaluación de la moneda coreana fuera la única responsable de la caída simultánea de la participación en el mercado de la industria ligera y además del aumento de la del grupo de la industria pesada y química, hay que creer que la sobrevaluación no afecta adversamente a la competitividad de los productos de la IPQ y que ello sí sucede con los productos que no pertenecen a la IPQ. La explicación más probable sería que la sobrevaluación del won afectó en forma negativa a la competitividad de las exportaciones de todos los sectores industriales, pero este efecto fue parcial o totalmente compensado por los apoyos del gobierno en el caso del grupo PQ, al tiempo que el efecto se hizo aún más dañino en el caso de la industria ligera debido al sesgo en su contra que implicaban los incentivos de la política de IPQ.

5. CONCLUSIÓN: EVALUACIÓN DEL PAPEL DEL GOBIERNO COREANO

La intervención del gobierno de Corea en la economía siempre había sido amplia y en ocasiones extrema, hasta que empezó a disminuir después del anuncio del Programa Global de Estabilización de 1979. Los años sesenta y setenta no fueron muy distintos en términos del grado de la intervención gubernamental, pero

el contenido de las políticas económicas varió significativamente. En los sesenta, la meta principal de casi todas las medidas económicas era la expansión de las exportaciones. En los setenta, el gobierno decidió edificar una "estructura industrial más avanzada" similar a la de los países industrializados adelantados. Para alcanzar su objetivo, el gobierno intervino de manera directa y amplia en la asignación de recursos en los niveles de sectores, industrias e incluso de empresas. Así, las décadas de los sesenta y los setenta son bastante distintas en cuanto al contenido de las políticas gubernamentales, mientras que los ochenta se distinguen por que la intervención del gobierno disminuyó en forma considerable.

En lo que se refiere a la promoción de las exportaciones, las políticas económicas de los años sesenta funcionaron mucho mejor que las de los setenta. Aunque la protección de las industrias nacionales fue importante, en los sesenta el principal interés de las políticas era estimular las exportaciones del sector privado mediante diversos incentivos. Este método parece haber tenido dos ventajas en comparación con la política industrial de los setenta. Una estriba en que la política estaba orientada hacia los resultados. Con la política de los años sesenta, el sector privado era el que realizaba los esfuerzos para lograr el resultado, es decir, un mejor desempeño de las exportaciones. Por el contrario, la política de los setenta estaba orientada hacia el proceso y de ningún modo abandonó el objetivo de la expansión de las ventas externas sino que intentó alcanzar la meta promoviendo ciertas industrias. Con este enfoque, el gobierno estaba profundamente involucrado en elegir las industrias "adecuadas", proporcionarles las cantidades "adecuadas" de inversión y factores complementarios en el momento y los lugares "adecuados", etc. En efecto, fue el gobierno el que intentó alcanzar el resultado.

La segunda ventaja que tenía la política de promoción de exportaciones de los sesenta sobre la política industrial de los setenta se relaciona con los efectos de aquella en la estructura de incentivos. En los sesenta, el gobierno puso en práctica políticas de promoción de las exportaciones que superaban a las medidas proteccionistas que existían desde los cincuenta. El efecto neto fue que numerosos incentivos compensaron la tendencia antiexportadora que había generado la protección de las industrias nacionales. En una investigación se infiere, después de medir los

efectos de diversas políticas de la época, que los incentivos para que las compañías vendieran sus productos en el mercado interno eran casi iguales a los que fomentaban la exportación a finales de los sesenta.⁷

Si de hecho así fue, el sistema de incentivos no podía haber permanecido neutral con la política industrial de los setenta, que incluía un marcado elemento de sustitución de importaciones. Seguramente hubo cierta predisposición favorable a las ventas internas. De este modo, si bien la política de los años sesenta creó un sistema de incentivos en extremo neutral, la de los setenta originó una fuerte tendencia en contra de las ventas internas. Las exportaciones coreanas se expandieron con mayor rapidez y la economía tuvo un mejor desempeño en los sesenta, cuando el sector privado se enfrentaba con un sistema de incentivos neutral, que en los setenta, cuando el gobierno intentó sustituir al sector privado y creó una predisposición hacia las ventas internas.

Se puede estar en desacuerdo con la anterior evaluación del efecto de la intervención gubernamental y hacer hincapié en la rápida expansión de las exportaciones y el crecimiento económico de los años ochenta para sostener que la política industrial de los setenta estableció las bases para el firme desempeño económico de la actualidad. Este argumento suena plausible debido a que el aumento de las exportaciones coreanas durante los ochenta ha sido evidente sobre todo en los diversos tipos de artículos de consumo electrónicos, semiconductores, otros productos relacionados con las computadoras, equipo de telecomunicaciones y automóviles de pasajeros. Se trató principalmente de productos de las industrias "pesadas" que fueron muy favorecidas con la política industrial de los setenta. Por ende, algunas personas consideran que la política industrial de los setenta debería recibir cierto mérito por el desempeño económico de los ochenta.

Se requiere responder a una pregunta contraria a los hechos: ¿qué habría sucedido si el gobierno no hubiera promovido las industrias pesada y química durante los setenta? En un intento por proporcionar una respuesta, se comparó la competitividad de las exportaciones de Corea y Taiwan, economía esta última

⁷ Westphal y Kwang Suk (1982). Para un análisis más general de las políticas de promoción de las exportaciones y de sustitución de importaciones, véase Krueger (1980).

que tenía una situación similar hacia la mitad de los setenta, pero que no adoptó el mismo tipo de política industrial. Las exportaciones de Taiwan no fueron perjudicadas en consecuencia. Por el contrario, como se examinó en la sección anterior, la participación de Taiwan en las importaciones de la OCDE creció con mayor rapidez que la de Corea en las industrias pesada y química, al igual que en las industrias ligeras. Es muy probable que sin las políticas industriales de los setenta Corea hubiera aprovechado de cualquier modo las crecientes oportunidades de exportación que se presentaron en Estados Unidos y en otras partes del mundo, aunque la composición de los productos vendidos por Corea pudo haber sido diferente.

El verdadero papel del gobierno en el crecimiento económico de Corea fue muy distinto a la concepción popular dentro y fuera del país que atribuía el fenómeno del incremento de las exportaciones y el crecimiento económico a la política de objetivos industriales del gobierno. Éste no tuvo éxito en el área de las políticas industriales con que intentó establecer la “estructura industrial avanzada” que consideraba conveniente. Cuando la economía logró un buen desempeño con la amplia intervención gubernamental, como en los sesenta, el efecto neto de la intervención fue un sistema de incentivos neutral. El argumento que apoya la participación del gobierno coreano en el desarrollo económico parece más fuerte en lo que se refiere a las políticas que no fueron activamente intervencionistas, como el control de la inflación mediante la administración conservadora de políticas monetarias y fiscales, el mantenimiento del régimen comercial que daba acceso a los exportadores coreanos a los bienes intermedios extranjeros a precios internacionales, la liberación de las importaciones o la corrección de la sobrevaluación de la moneda.

Apéndice: descripción de los datos

- *Valor agregado.* El valor agregado de las industrias manufactureras se calcula como parte de las estimaciones de la renta nacional del Banco de Corea. Se presentó en la moneda won de 1980 en un nivel KSIC de tres dígitos.

- *Mano de obra y participación de la mano de obra.* La cantidad de trabajadores empleados por las industrias manufactureras se obtuvo de las tablas de empleo, que forman parte de las tablas de insumo-pro-

ducto que calcula el Banco de Corea. Las tablas de empleo informan de dos grupos de trabajadores: los empleados asalariados y los trabajadores no pagados (éste incluye a quienes trabajan por su cuenta y a los miembros de la familia). La cantidad de trabajadores que se utilizó para este estudio es la suma simple de ambos grupos.

• *Capital social.* Se emplearon los cálculos del capital social de Pyo.⁸ En las estimaciones del capital social de Pyo se incluyen edificios y estructuras, maquinaria y equipo, al igual que equipos de transporte. Empleando el método de polinomio-punto de referencia, Pyo usó los datos de inversiones de dos investigaciones sobre bienes nacionales de los años 1968 y 1977, los censos y los estudios anuales de los sectores minero y de manufacturas. Este autor realizó dos series de cálculos del capital social: bruto y neto. Los cálculos se presentaron en un nivel K SIC de tres dígitos.

En este estudio utilicé los cálculos de Pyo del capital social bruto a precios constantes de 1980. Antes de usarlas, se llevaron a cabo algunos ajustes en las estimaciones. En algunos casos Pyo calculó el capital social de una industria agregada, que consiste en dos industrias K SIC de tres dígitos.⁹ En estos casos los capitales sociales calculados se dividieron entre dos, uno para cada una de las industrias componentes, como se explica a continuación. En primer lugar, el capital social de una industria agregada estimado para 1973 se dividió en dos consultando los valores contables de las industrias componentes de los capitales sociales registrados en el *Censo de la manufactura y la minería* del mismo año. Mientras mayor es el valor contable de una industria componente, mayor es su participación en el capital social de la industria agregada.

En el segundo paso, una vez más se dividieron entre dos los incrementos anuales de los cálculos de Pyo del capital social de una industria agregada. En esta ocasión se utilizaron las adquisiciones de capitales sociales nuevos registrados en el *Estudio de la manufactura y la minería*. El aumento en el cálculo del capital social de una industria agregada en un año dado se dividió de acuerdo con la participación de la industria componente en la suma de las adquisiciones de capitales sociales nuevos.

En el último paso, para obtener una nueva progresión en el tiempo del capital social para una industria componente, el incremento dividido del capital social se sumó al capital social dividido para los años posteriores a 1973 o se restó de éste para los años anteriores.

⁸ Pyo (1988).

⁹ Las parejas de industrias cuyos capitales sociales combinados fueron calculados son ropa (K SIC 322) y calzado (K SIC 324), químicos industriales (351)

Referencias bibliográficas

- Banco de Corea, *Economic Statistics Yearbook*, varios volúmenes.
- _____. *Financial Statements Analysis*, varios volúmenes.
- _____. (1986). *Financial System of Our Country*.
- Cho, Soon (1989). *Economic Development in Korea: Some Characteristics and Problems during the Past Four Decades* (mimeo.).
- Choi, Byung-sun (1987). *Institutionalizing a Liberal Economic Order in Korea: The Strategic Management of Economic Change*, inédito, tesis de doctorado, Cambridge, Mass., Harvard University.
- Comité de Promoción de la Industria Pesada y Química (1979). *The History of Heavy and Chemical Industry Policy*.
- Comité Docente de Evaluación. *Evaluation Reports*, varios volúmenes (en coreano).
- Economic Planning Board (1979). "Comprehensive Stabilization Program", 17 de abril (en coreano).
- _____. (1982). *The Economic Policies in the Development Era* (en coreano).
- _____. *Major Statistics of Korean Economy*, varios volúmenes.
- _____. (1986). *Korean Economic Indicators*.
- _____. y Oficina Nacional de Estadística (1975). *Mining and Manufacturing Census*.
- _____. y Oficina Nacional de Estadística. *Mining and Manufacturing Survey*, varios volúmenes.
- _____. y Oficina Nacional de Estadística (1990). *Composite Indexes of Business Indicators*, julio.
- Fondo Monetario Internacional, *International Financial Statistics*, varios volúmenes.
- Instituto Coreano de Desarrollo (1982). *The Basic Tasks of Industrial Policy and Reform Proposals of the Support Measures* (en coreano).
- Kim, Chung-yum (1990). *Thirty-Year History of Korean Economic Policy: A Memoir*, Seúl, The Joong-ang Ilbo-sa (en coreano).
- Kim, Kwang Suk (1988). *The Economic Effects of Import Liberalization and Industrial Adjustment Policy*, Seúl, Instituto Coreano de Desarrollo (en coreano).
- _____. y S.D. Hong (1982). *The Long-term Changes in the Structure of Nominal and Effective Rate of Protection*, ICD (en coreano).

y otros productos químicos (352), refinería de petróleo (353) y productos de petróleo y de carbón (354), y, por último, hierro y acero (371) y metal no ferroso (372). Estas industrias presentaban un interés individual o, como en los casos de la refinería de petróleo y químicos industriales, la industria favorecida por la política de IPQ fue agrupada con otra que no era favorecida.

- ____ y Michael Roemer (1979). *Growth and Structural Transformation*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Krueger, Anne O. (1979.) *The Developmental Role of the Foreign Sector and Aid*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- ____ (1980). "Trade Policy as an Input to Development", *American Economic Review*, vol. 70, núm. 2.
- Kwack, Taewon (1985). *Depreciation and Taxation of Income from Capital*, Seúl, Instituto Coreano de Desarrollo (en coreano).
- Ministerio de Finanzas del gobierno de Corea (1981). *Fiscal and Financial Statistics*.
- Nam, Sang-woo (1985). "Integrated Economic Stabilization Programs in Korea", presentado en el Seminario Internacional sobre el Proceso de la Industrialización de Corea, Seúl, 8-21 de marzo.
- Oficina del Secretario del Presidente (1976). *Collection of President Park Chung-he's Speeches*, vol. 5, Seúl, Daehan Gongron-sa (en coreano).
- Organización de las Naciones Unidas, *Yearbook of International Trade Statistics*, varios volúmenes.
- Pyo, Hak-Kil (1988). *Estimates of Capital Stock and Capital/Output Coefficients by Industries for the Republic of Korea (1953-1986)*, documento de trabajo del ICD, núm. 8812, Seúl, ICD.
- Suh, Suk-joon (1975). "Industrialization Policy in a Period of Volatile World Economic Fluctuation", en Federación de Industrias Coreanas (ed.), *The Thirty Year Economic Policy of Korea*, pp. 758-770.
- Westphal, Larry E. y Kwang Suk Kim (1982). "Korea", en Bela Balassa et al., *Development Strategies in Semi-Industrial Countries*, Baltimore, The John Hopkins University Press.

MÉXICO, LA CUENCA DEL PACÍFICO Y EL SISTEMA MULTILATERAL DE LIBRE COMERCIO

GUSTAVO VEGA CÁNOVAS
El Colegio de México

1. INTRODUCCIÓN

Durante los últimos cinco años, y enmarcada por la más severa crisis que ha sufrido el país desde los años treinta, el gobierno de México ha impuesto una profunda transformación de su régimen comercial. Este cambio forma parte de una estrategia de restructuración de la economía que busca superar los graves desequilibrios que impusieron al país los más de 30 años de industrialización basada en la sustitución de importaciones y la dependencia del petróleo como fuente principal de divisas durante los últimos años de la década pasada.

El agudo problema de la deuda externa y el errático comportamiento del mercado internacional del petróleo convencieron al gobierno mexicano de que la solución de la crisis requería implantar una estrategia de desarrollo orientada al exterior con base en la promoción de exportaciones, principalmente de manufacturas, y para alcanzar ésta ha adoptado una política cambiaria y de liberación comercial coherentes, junto con una estrategia de negociación internacional que permite el acceso a los mercados internacionales. Con este último propósito en 1986 el país ingresó al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT).

¿Qué es lo que llevó a nuestro país a ingresar al GATT, una organización de la que se mantuvo alejado durante casi 40 años?

¿Cuál es la importancia que reviste la Ronda Uruguay para las futuras relaciones comerciales de México con los países de la Cuenca del Pacífico? Este trabajo se propone responder a estas dos preguntas centrales y se divide en dos partes.

En la primera se ofrece una breve historia de la política comercial mexicana desde la segunda guerra mundial. En ella se identifican los objetivos que guiaron la política comercial hasta finales de los años setenta y los factores que llevaron a abandonarla a principios de los ochenta. La crisis desencadenada a principios de ese decenio llevó al gobierno mexicano a reconocer la necesidad de abrir la economía y racionalizar la protección. La apertura se propone no sólo como un mecanismo para lograr una mayor eficiencia interna sino para asegurar una participación creciente en los mercados internacionales. Por ello se decide ingresar al GATT. En esta sección también se analizan los términos en los que se negocia el ingreso al Acuerdo General y la política unilateral de liberación que se establece desde 1986 con fines antinflacionarios.

En la segunda mitad de este trabajo se analizan los orígenes y la agenda de la Ronda Uruguay así como el estado que guardan las negociaciones en algunos de los principales grupos de trabajo. Se intenta mostrar la enorme importancia de la Ronda para el futuro del régimen comercial internacional, el avance de la liberación a nivel global y las relaciones comerciales de México con los países de la Cuenca del Pacífico.

2. LA POLÍTICA COMERCIAL DE MÉXICO DESDE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

Durante la mayor parte del periodo de la posguerra México adoptó como modelo de desarrollo económico una estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones. Con ella se pretendía desarrollar una industria nacional mediante una política de precios favorable a la producción interna, así como otras medidas de regulación de las importaciones, tales como los controles cuantitativos, los permisos previos, los precios oficiales, las medidas sanitarias, etcétera.

Esta estrategia de industrialización, la cual se apoyó en la promoción de las exportaciones de bienes primarios, un dinámi-

co sector turístico y las remesas considerables de los trabajadores migratorios como mecanismos para la provisión de divisas, tuvo logros considerables en términos de los objetivos propuestos hasta finales de los años sesenta. Así, en 1969 la participación de las importaciones de bienes terminados en la oferta global del país resultó únicamente del 5%, la de bienes intermedios del 22% y la de bienes de capital 50%.¹ Además, esta cada vez menor participación de las importaciones en la oferta global y el conducente desarrollo industrial logrado fueron acompañados de una década y media de estabilidad de precios, la estabilidad del tipo de cambio con respecto al dólar y un crecimiento del PNB del 6 por ciento.²

Sin embargo, conviene reconocer que los beneficios de esta estrategia se alcanzaron mediante políticas financieras y de protección cuyos costos para la economía en su conjunto fueron enormes. En efecto, la sustitución de importaciones se logró con una creciente sobrevaluación del tipo de cambio, niveles siempre crecientes de protección y escaso apoyo a las actividades de exportación. Así, de acuerdo con los cálculos de Gerardo Bueno, "los índices de protección efectiva para los bienes de consumo duradero y para los bienes de capital subieron entre 1960 y 1970 de 64.6 a 77.2 por ciento, y para los perecederos, de 21.6 a 31.6 por ciento", mientras que "los índices de protección efectiva para los productos primarios se volvió negativa de 2.7 a -2.7 por ciento, particularmente en las actividades mineras".³

Estas políticas, entre otras, provocaron a finales de los sesenta graves distorsiones en la economía, como fueron el incremento de la tasa de desempleo, la disminución del ritmo de la producción agrícola y el descenso considerable de la participación de México en los mercados mundiales de productos primarios, particularmente en los de productos minerales y en los de

¹ René Villarreal, *El desequilibrio externo en la industrialización de México: 1929-1975*, México, 1976.

² Gerardo Bueno, "La política de comercio y desarrollo de México en el contexto de las relaciones económicas norteamericanas", en Banco Nacional de Comercio Exterior y El Colegio de México, *Medio siglo de financiamiento y promoción del comercio exterior de México*, vol. II, Ensayos conmemorativos, México, 1987.

³ *Ibid.*

café y algodón en el caso de los agrícolas.⁴ En 1970, el país sufrió un déficit en cuenta corriente de más de 1 000 millones de dólares, el cual representaba un aumento del 50% respecto de 1969 y el triple del de 1966.⁵

A principios de los años setenta estos problemas llevaron a los miembros más influyentes de la élite política y económica a la conclusión de que era necesario implantar un nuevo modelo de desarrollo que corrigiera las principales fallas del anterior, modelo que se planteó como una de sus principales metas promover y diversificar las exportaciones. Aunque para alcanzar esta meta se adoptaron importantes iniciativas, como fueron el establecimiento de esquemas de fomento a las exportaciones (como los certificados de devolución de impuestos, CEDIS), la creación del Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE), la promulgación de una nueva legislación para prevenir prácticas restrictivas en la inversión y en el comercio y la promoción de relaciones comerciales con diferentes países (Japón, América Latina, los países socialistas, etc.), la estrategia de desarrollo siguió descansando en una estrategia orientada hacia el interior favoreciendo la sustitución de importaciones, cuyo aporte al crecimiento de la producción fue relativamente pequeño —solamente 2% de 1973 a 1976— y negativo a la exportación, de -2.3%.⁶

A estos resultados condujeron, entre otros factores, un manejo erróneo de la política cambiaria, es decir, la insistencia en mantener la estabilidad cambiaria en relación al dólar a pesar de que Estados Unidos y otros países industrializados adoptaron el sistema de tipos flotantes y de que los precios aumentaron considerablemente más rápido en México que en Estados Unidos; los déficit crecientes del gasto público en que incurrió el gobierno mexicano por sus políticas expansionistas, los cuales subieron de 2% del PIB en 1971 a 5.5% en 1973 y 8.7% en 1975, y la creciente protección implantada para compensar la sobrevaluación del peso. En efecto, los aranceles aumentaron entre 10 y 12 por ciento al final de 1975 y las importaciones sujetas a cuotas se incrementaron de 56% en 1973 a prácticamente 80% en 1976.⁷

⁴ *Ibid.*

⁵ Mario Ojeda, *El surgimiento de una política exterior activa*, México, Secretaría de Educación Pública, Foro 2000, 1986.

⁶ Gerardo Bueno, *op. cit.*

⁷ *Ibid.*

Todo lo anterior tuvo una expresión concreta en el sector externo. Durante este periodo las exportaciones de bienes y servicios crecieron muy lentamente, sólo el 3% anual en términos reales, mientras que la importación de bienes y servicios creció 9%, reflejando la sobrevaluación del peso.⁸ Igualmente, en virtud de la necesidad de compensar los crecientes déficit del sector público se incurrió en la deuda pública externa, la cual en 1976 alcanzó los 22 000 millones de dólares, cinco veces el nivel que había tenido en 1970. Al alcanzar la proporción del servicio de la deuda externa el 32% de los ingresos por exportación se concluyó que era necesario tomar medidas para corregir el desequilibrio externo. En 1976 México llegó a un acuerdo de estabilización con el Fondo Monetario Internacional (FMI), el cual requirió establecer las siguientes políticas: la devaluación del peso, la declinación en términos reales del gasto público, la restricción en términos reales de la expansión del crédito interno y la eliminación selectiva de los aranceles y subsidios en la política comercial.⁹

En diciembre de 1976, al asumir el poder el gobierno del presidente López Portillo, se volvió a plantear la necesidad de superar las limitaciones de la estrategia de desarrollo hacia adentro, decidiéndose que era preciso establecer políticas encaminadas a incrementar la eficiencia del sector industrial y estimular las exportaciones, en particular las de bienes manufacturados.

Con tal objeto, y en claro reconocimiento a las conexiones que deben existir entre la política monetaria y la estrategia de desarrollo, el gobierno de López Portillo buscó mantener el tipo de cambio a un nivel competitivo internacionalmente, y cinco meses después de tomar posesión de la Presidencia devaluó el peso en un 10%. Adicionalmente, buscó estimular las exportaciones mediante la imposición de requisitos de exportación (*performance requirements*) a la industria automovilística y renovó el sistema de subsidios a la exportación por medio de una variedad de mecanismos.¹⁰

En los primeros dos años del régimen también se impuso una

⁸ *Ibid.*

⁹ Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), *Economía Mexicana*, núm. 1, 1979.

¹⁰ David Mares, "La política comercial: racionalización, liberalización y vulnerabilidad", en *Foro Internacional*, 95, vol. XXIV (3), enero-marzo de 1984.

racionalización de la política de importaciones a fin de estimular la competencia dentro del sector industrial y se impulsó la participación de México en la Ronda Tokio de negociaciones comerciales multilaterales del GATT que se había iniciado en 1973. De hecho, como una muestra fehaciente de que México consideraba seriamente su ingreso a esa organización, el gobierno del presidente López Portillo decidió firmar con Estados Unidos el primer acuerdo bilateral de comercio en casi 30 años desde que a solicitud de México se denunció en 1950 el Acuerdo Bilateral Recíproco de Comercio firmado en 1943 como parte de los acuerdos de colaboración durante la segunda guerra mundial.¹¹

En otras palabras, en los años de 1977-1979 se reveló al interior del gobierno mexicano una clara conciencia de que la integración al sistema multilateral de comercio era necesaria si se quería avanzar en la estrategia de desarrollo orientada hacia afuera con base en la promoción de manufacturas.

Sin embargo, al poco tiempo se revisó drásticamente la fórmula para alcanzar dicha integración. En primer lugar, la arrogancia e insensibilidad del principal negociador estadounidense durante la controversia en torno a la construcción de un gasoducto para vender gas a Estados Unidos cerró cualquier posibilidad de que el Senado mexicano ratificara el Acuerdo sobre Productos Tropicales firmado con Estados Unidos.¹² Por otra parte, el segundo choque petrolero de 1979 llevó al gobierno mexicano

¹¹ El Acuerdo sobre Productos Tropicales, signado por ambos gobiernos en Washington el 2 de diciembre de 1977, formaría parte de los acuerdos tempranos que los países industrializados alcanzarían con los países en desarrollo dentro de la Ronda Tokio del GATT, a fin de mostrar su deseo de hacer concesiones en productos del principal interés para aquéllos. Aunque México no era miembro del GATT, Estados Unidos manifestó estar dispuesto a firmar un acuerdo, sin duda como aliciente para atraer a México al GATT. El Acuerdo abría el mercado estadounidense a algunas frutas, legumbres y artesanías mexicanas, al tiempo que permitía el acceso de instrumentos, herramientas y motores de Estados Unidos al mercado mexicano. El Acuerdo se firmó sujeto a ratificación por los cuerpos legislativos de cada nación. Aunque no contribuía en nada a la exportación de manufacturas mexicanas, el gobierno del presidente López Portillo lo negoció como una fórmula para acercarse a Estados Unidos y mostrar la seriedad de sus intenciones de participar intensamente y después ingresar al GATT.

¹² En mi opinión, sin querer implicar que la política comercial y de desarrollo de este periodo haya sido ampliamente influida por la actitud de los negociadores de Estados Unidos, sí es importante reconocer que la controvertida

a concluir que el poder político que otorgaba la posesión de un producto estratégico como el petróleo hacía innecesario asumir la disciplina en el manejo de la política comercial e industrial que implicaba el ingreso al GATT para tener acceso al mercado de los países industrializados, particularmente al de Estados Unidos.

Así, el 18 de marzo de 1980, en una fecha de gran significación histórica, el presidente López Portillo anunció tres decisiones que vistas en su conjunto se consideraron como la manifestación de un proyecto nacionalista.

En primer lugar, se dio a conocer una nueva plataforma de extracción de crudo como guía a la política petrolera, la cual se estableció en 2.5 millones de barriles diarios, de los cuales 1.5

negociación sobre el tendido del gasoducto para la venta del gas tuvo un gran efecto en la suerte del Acuerdo sobre Productos Tropicales y sin duda, aunque de manera indirecta, en la decisión de posponer el ingreso al GATT. Como se sabe, la negociación se originó en un periodo en que el gobierno mexicano se enfrentaba a la que en ese entonces se consideró la más grave crisis de divisas desde la gran depresión. Ante el descubrimiento de grandes reservas de petróleo y gas natural asociado y las condicionantes tecnológicas que hacían atractiva la venta del gas, el gobierno del presidente López Portillo se vio impulsado a buscar mercados de exportación. Como cliente, Estados Unidos era la opción más lógica. Así, ante el interés de algunas empresas estadounidenses de adquirir el gas, el gobierno mexicano inició las negociaciones para exportarlo. Éstas condujeron a un acuerdo que en términos económicos convenía a ambas partes. Se fijó al gas un precio equivalente a los precios mundiales del petróleo en la costa oriental de Estados Unidos en esa época. Sin embargo, por razones internas relacionadas con el programa de energía propuesto por el presidente Carter, el principal negociador estadounidense vetó el precio acordado de manera tan arrogante y altiva que encendió el sentimiento antiestadounidense y el nacionalismo mexicano. Además, el señor Schlesinger añadiría que "tarde o temprano" México tendría que venderle a Estados Unidos. Semejante actitud de Estados Unidos cuando el gasoducto ya se estaba construyendo hacia la frontera puso en una situación muy comprometedora al presidente López Portillo, quien se vio obligado a resguardar su reputación política y a no ceder ante las presiones de Estados Unidos para reducir los precios. Con esta actitud se le cerrarían a López Portillo las posibilidades de insistir en un acercamiento con Estados Unidos y el Tratado de Productos Tropicales no fue ratificado por el Senado mexicano. Una discusión de esta negociación puede encontrarse en Richard Fagen y Henry Nau, "Mexican Gas: The Northern Connection", en R. Fagen (comp.), *Capitalism and the State in U.S. Latin American Relations*, Stanford University Press, 1979; también puede consultarse Gustavo Vega, "Las negociaciones de gas natural entre México y Estados Unidos y la utilidad del enfoque de la interdependencia", en Blanca Torres (coord.), *Interdependencia. ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, México, El Colegio de México, 1990.

millones se destinarían a la exportación. Este nuevo límite máximo supuestamente impediría la "petrolización" de la economía y el agotamiento de las reservas del hidrocarburo. Asimismo, se buscaría la diversificación de los mercados, de modo que ningún país podría recibir más de la mitad de la cantidad dispuesta para exportaciones, medida, sin duda, establecida teniendo en la mente a Estados Unidos.

En segundo lugar, se anunció que el ingreso al GATT quedaba pospuesto. Ello permitiría utilizar en forma independiente los subsidios y los apoyos financieros necesarios para desarrollar y fortalecer una base industrial de tal dimensión que al agotarse las reservas petroleras su lugar en las exportaciones totales sería fácilmente remplazado por las de manufacturas. Este tipo de políticas se consideraban penalizadas por el nuevo Código de Subsidios recién negociado en el GATT.¹³ Por otra parte, la no adherencia al Acuerdo liberaría al país de los constreñimientos del principio incondicional de la nación más favorecida y le permitiría negociar acuerdos bilaterales con los países industrializados para intercambiar petróleo por paquetes de tecnología y capital.¹⁴

Finalmente, se anunció el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), mecanismo mediante el cual el país alcanzaría la autosuficiencia alimentaria. Esto significaba que México no buscaría la complementariedad de mercados con Estados Unidos, sobre todo después de la decisión del gobierno del presidente Carter de establecer un embargo parcial de las exportaciones de granos a la Unión Soviética tras su invasión a Afganistán.

Estas decisiones implicaban en realidad la renovación de la estrategia de desarrollo orientada al interior en la cual los ingresos petroleros permitirían financiar la profundización de la industrialización sustitutiva de importaciones a la vez que atacar

¹³ En un estudio de un grupo gubernamental compuesto principal, aunque no exclusivamente, por funcionarios de la Secretaría de Hacienda al que se denominó precisamente Grupo Interno GATT, se señalaba claramente el peligro que representaban el ingreso al GATT y el Código de Subsidios para la política de subsidios y de apoyos financieros que estableció el Plan de Desarrollo Industrial. Véase Grupo Interno GATT, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Evaluación de la eventual adhesión de México al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio*, enero de 1980 (mimeo.).

¹⁴ Esta estrategia de negociación internacional bilateral empezó a tener logros importantes, como es el caso del acuerdo a que se llegó con el gobierno de Francia.

el estancamiento del sector agrícola. Desafortunadamente, también significaban la posposición de reformas necesarias como la fiscal, la liberación comercial y la modernización de la agricultura.

Vistas en retrospectiva, estas decisiones se basaron en dos premisas básicas: que los precios del petróleo continuarían creciendo y que las tasas de interés de los préstamos externos tenderían a estabilizarse y después a reducirse en términos reales. Desafortunadamente, en 1981 ambos supuestos mostraron ser infundados. En ese año, cuando los mercados petrolero y financiero internacionales experimentaron cambios dramáticos, México se encontró al inicio de una de las crisis más graves de su historia.

Fue la crisis de 1982 la que finalmente puso en evidencia que el país requería una nueva política industrial y cambiaria, reconociéndose la necesidad de una política de liberalización comercial; aun entonces ésta tomaría tres años para tomar forma y empezar a instrumentarse.

En efecto, al momento de asumir el poder el nuevo gobierno del presidente De la Madrid éste manifestó su propósito de modernizar la economía haciendo los cambios estructurales necesarios. Respecto al comercio exterior, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) de 1983 afirmó que la recuperación de la base del crecimiento y la reorientación estructural del desarrollo nacional requerían una vinculación más eficiente con la economía mundial en las áreas del comercio, la industria, el financiamiento externo, la inversión extranjera y la transferencia de tecnología.¹⁵

Sin embargo, en el PND sólo se fijaba una estrategia general para el sector industrial y el comercio exterior y no se estableció

¹⁵ En el Plan se establecían una serie de principios y medidas que deberían guiar la integración de la economía mexicana en esta nueva dirección. Entre ellas destacaban cinco políticas. Una cambiaria realista que evitara la sobrevaluación del tipo de cambio como en el pasado; un control de la demanda agregada, reorientándola hacia la producción de exportables; una racionalización de la protección; una política de promoción de exportaciones basada en la devolución de impuestos a los exportadores, créditos preferenciales, la promoción e información de mercados y el trato preferencial a la producción de exportables en los medios de transporte, bodegas y en las facilidades portuarias, y, por último, la imposición de requisitos de exportación a la inversión extranjera en industrias clave. Algunas de estas políticas llevarían a una serie de conflictos con Estados Unidos, como veremos más adelante. Véase Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo*, México, 1983, pp. 196 ss.

una política integral en la que se fijaran las medidas concretas que deberían tomarse y su interrelación. No fue sino hasta 1984 con la aparición del Programa Nacional de Financiamiento al Comercio Exterior (Pronafice) que se supo cuáles eran los objetivos y propósitos de dicha política gubernamental y cómo se planeaba alcanzarlos. En el Pronafice se estableció la necesidad de la liberalización comercial, pero básicamente se tendió a racionalizar la protección, entendida como la sustitución eficiente de las importaciones y el apoyo de programas industriales sectoriales.

En otras palabras, en términos de liberalización, y pese a las intenciones señaladas, poco habría de lograrse hasta mediados de 1985. Esto se debió probablemente a que el gobierno tuvo que concentrar sus esfuerzos en la estabilización de la economía. Sin embargo, a finales de 1984, quizá motivado por la creciente inflación y las presiones sobre el peso en los últimos meses, y porque las exportaciones no estaban reaccionando a la política macroeconómica, el Banco de México anunció un primer programa claramente orientado a la liberalización, el Dimex, mediante el cual se autorizó a los exportadores a importar sin necesidad de contar con un permiso de importación la cantidad de productos equivalente a cierto porcentaje de sus ingresos por exportación.

La justificación ofrecida por el banco central era que la creciente inflación hacía necesaria la liberalización de las importaciones, pues de otra manera habría que seguir devaluando aún más el tipo de cambio, añadiendo presiones inflacionarias y la restricción del crédito.

A mediados de 1985 una economía que crecía a un ritmo menor que el esperado y la creciente inflación llevaron al gobierno mexicano a la conclusión de que era necesario implantar medidas de liberalización de mayor envergadura si se quería recuperar la senda del crecimiento económico. Así, en julio de 1985 se anunció el primer programa importante de liberalización bajo el presente gobierno: eliminó el requisito del permiso de importación a más de 2 000 categorías de la Tarifa General de Importación, lo que representaba cerca del 37% del valor total de las importaciones.

A estas importantes medidas las siguió el anuncio, en noviembre de 1985, de que el gobierno mexicano iniciaría nuevas negociaciones para ingresar al GATT. Esta decisión resultó de la mayor importancia, pues en la medida en que el crecimiento de la

economía buscara descansar más y más en las exportaciones no petroleras, el ingreso en el GATT le permitiría a México participar y disfrutar de los beneficios del más importante instrumento de regulación del comercio internacional. Dos de los beneficios más importantes de éste son sin duda el contar con el tratamiento incondicional de la nación más favorecida (MFN) en los mercados de los otros países miembros y con los mecanismos de defensa que provee el Acuerdo General en caso de que el acceso de los productos mexicanos sufra menoscabos y restricciones infundadas. Igualmente, ante la proximidad de la nueva Ronda de Negociaciones Comerciales Multilaterales (NCM) auspiciadas por el GATT, resultaba de gran importancia participar en la conformación y la reforma del propio GATT, de las normas relativas al comercio de bienes y servicios, los temas de la inversión extranjera relacionados con el comercio y los derechos de propiedad intelectual.

Pero incluso antes de que concluyera la negociación de entrada al GATT y de anunciarse los que serían los compromisos de México por ingresar al Acuerdo, el gobierno mexicano unilateralmente anunció, en abril de 1986, un programa de reducción de los niveles arancelarios que se instrumentaría en cuatro etapas en un periodo de 30 meses.

El programa se inició imponiendo una reducción del 50% a la tasa máxima del arancel vigente en la tarifa general que era de 100%, aunque casi inmediatamente se impuso una ulterior reducción del 50 al 45%. El propósito del programa era reducir todos los niveles arancelarios del 50 al 30%; los de 40 a 25%, los de 30 al 20% y los de 25 a 20%. Se abolía el arancel de 5%, y algunos productos que lo tenían dejarían de tener arancel mientras que a otros se les fijaría uno de 10%. Las reducciones se harían en forma escalonada iniciándose en mayo de 1986 para continuarse en febrero de 1987, diciembre de 1987 y finalmente en octubre de 1988.

Estas medidas, instrumentadas en forma unilateral a la mitad de una negociación de ingreso al GATT, resultaban un tanto sorpresivas pero probablemente surgieron del interés del gobierno por emprender una reforma estructural en forma genuina y autónoma. Otro factor que debió haber pesado en la decisión de instrumentar estas medidas fue el repentino y dramático desplome de los precios del petróleo en los primeros meses de 1986.

Es probable que el desplome haya convencido al gabinete económico de que no había más alternativas para México que expandir y promover las exportaciones no petroleras y que esto requería un profundo cambio estructural, incluyendo una liberalización más amplia.¹⁶

Entre tanto, el gobierno de México terminó la negociación de ingreso al GATT llegando a un Protocolo de Adhesión que se consideró aceptable para los intereses del país. Los compromisos que México estuvo dispuesto a asumir fueron los siguientes:

a) Consolidar a una tasa arancelaria máxima del 50% los 8 143 productos que constituyen la Tarifa General de Importación. Ello significa que México se compromete a no elevar el arancel de ningún producto arriba del 50% consolidado, so pena de hacer compensaciones a los países que puedan ser afectados por un aumento del arancel por arriba de dicho porcentaje.

b) Reducir a menos del 50% y consolidar a dicho menor nivel el arancel de 373 productos que en 1985 representaron el 16% (el equivalente a 1 900 millones de dólares) del valor total de todas las importaciones del país. De estas concesiones, México acordó consolidar el arancel por debajo del 50% en 210 productos específicamente solicitados por Estados Unidos, lo que representó el 15.7% del total de las importaciones provenientes de Estados Unidos en 1985 (el equivalente a 1 200 millones de dólares). México también acordó eliminar permanentemente los permisos de importación de 175 de los 210 productos solicitados por Estados Unidos.

c) Instrumentar cualquier nuevo programa sectorial dentro de los programas nacionales de desarrollo de acuerdo con los lineamientos del GATT. Los programas sectoriales actualmente vigentes y durante dicho periodo de vigencia (en las industrias automotriz, petroquímica, electrónica y farmacéutica, al igual que el sector agrícola), quedaron exentos de los compromisos ante el GATT.

d) Eliminar el sistema de precios oficiales como sistema de

¹⁶ Este convencimiento probablemente también se implantó entre los grupos líderes del sector privado, pues entre el momento en que el gobierno mexicano manifestó su intención de reiniciar negociaciones para ingresar al GATT y la firma del Protocolo de Adhesión se expresaría muy poca oposición y pocos debates como los que hubo en 1979-1980.

valoración aduanera en diciembre de 1987.¹⁷

e) Eliminar en la mayor medida posible los requisitos de permisos de importación y las cuotas a la importación.

f) Firmar cuatro de los códigos sobre barreras no arancelarias negociados durante la Ronda Tokio del GATT: licencias a la importación, valoración aduanera, medidas *antidumping* y barreras técnicas al comercio. Igualmente, México manifestó su interés por iniciar negociaciones para firmar el Código de Subsidios, aunque respecto a éste no se estableció la obligación de firmarlo.

Como puede apreciarse, existe una diferencia sustancial entre las concesiones que el gobierno de México otorgó a los otros países miembros del GATT en pago del ingreso y el proceso de liberalización que inició en forma unilateral en 1985. Esta diferencia tal vez se explique como una estrategia del gobierno mexicano para contar con amplios márgenes en las negociaciones de la Ronda Uruguay o tal vez expresa su decisión de no comprometerse a un proceso de liberalización que no pudiera o no quisiera mantener en el futuro, abriendo la puerta a otras opciones.¹⁸

En los años siguientes, sin embargo, el proceso de liberalización continuó de acuerdo con los planes e incluso se profundizó aún más. Así, en mayo de 1986 y febrero de 1987 se instrumentaron las reducciones de aranceles programadas y en abril, julio y octubre de 1987 se anunció la eliminación de los requisitos de importación de tal número de productos que para el 30 de octubre de dicho año sólo 329 de las 8 300 categorías de la tarifa de importación quedaron todavía sujetas a tal requisito.

Por otra parte, en diciembre de 1987 no solamente se cumplió con la tercera etapa de reducción de aranceles conforme a lo programado sino que incluso se profundizó. Como parte del

¹⁷ Los precios oficiales se utilizaban para determinar los impuestos que los importadores tenían que pagar y para prevenir el *dumping*, aunque en muchos casos también servían para elevar el nivel de protección.

¹⁸ En otras palabras, la liberalización más amplia que ha impuesto el gobierno unilateralmente no resulta una parte del compromiso con el GATT y podría ser revocada de considerarse necesario. Esto significa que la liberalización más profunda sólo será permanente una vez que forme parte de los acuerdos con el GATT.

Pacto de Solidaridad Económica, y claramente tomada como una medida antinflacionaria, el gobierno mexicano estableció como tasa arancelaria máxima en la Tarifa General de Importación la de 20% e impuso nuevas categorías arancelarias de 5, 10 y 15 por ciento. Adicionalmente, México cumpliría su compromiso en el Protocolo de Adhesión de abolir los precios oficiales como métodos de valoración aduanera.

Con todas estas medidas México iniciaba el año de 1988 con un régimen comercial que nadie hubiera supuesto posible al comenzar el proceso de liberalización en 1985. Para tener una idea de cuán profundas han sido las reformas hay que recordar que las políticas de liberalización que ha adoptado el gobierno mexicano exceden las medidas que el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional establecen como condiciones para algunos de sus préstamos. Asimismo, la reducción de aranceles ha sido tal que en tres años el nivel arancelario ponderado promedio de México llegó a 5.6%, por abajo incluso del de la CEE y cercano al de Estados Unidos (3.1%), dejando una tasa arancelaria máxima por abajo de muchas de las categorías de la Tarifa General de Estados Unidos.¹⁹

Durante este mismo periodo México ha adoptado políticas adicionales de liberalización relativas a la inversión extranjera,²⁰ la transferencia de tecnología y la propiedad intelectual,²¹ las

¹⁹ Banco de México, *La economía mexicana, 1989*, Dirección de Organismos y Acuerdos Internacionales, p. 121; véase también Ignacio Trigueros, "A Free Trade Agreement between Mexico and the United States", en Jeffrey J. Schott (ed.), *Free Trade Areas and U.S. Trade Policy*, Washington, Institute for International Economics, 1989, p. 259.

²⁰ En mayo de 1989 el gobierno de México impuso cambios muy importantes a las regulaciones sobre la inversión extranjera directa (IED), los cuales, entre otros, permiten la participación de ésta hasta por 100% del capital de las empresas que operan en actividades no clasificadas. Estas actividades representan el 72.5% de las 754 actividades económicas que componen a la economía mexicana. En éstas se incluyen industrias como la del vidrio, el cemento, el hierro y el acero y la celulosa, en las cuales anteriormente se prohibía la participación mayoritaria de la IED. El impacto de las nuevas regulaciones en diversas áreas es muy significativo. Por ejemplo, a las telecomunicaciones se les considera ahora como una actividad clasificada, en la cual la IED puede participar con 49%, cuando en el pasado se prohibía su participación. Véase United States International Trade Commission, *Review of Trade and Liberalization Measures by Mexico and Prospects for Future United States Mexican Relations*, Washington, USITC Publication 2275, abril de 1990.

²¹ Igualmente, la Ley de Patentes y Marcas ha sufrido cambios muy im-

cuales han complementado una política de desregulación y privatización que está contribuyendo a aumentar la eficiencia y la productividad de la industria mexicana. ¿Cuál ha sido el efecto de estas políticas en el sector externo?

Es indudable que estas políticas, junto con la del tipo de cambio y la salarial, fueron un instrumento importante para apuntalar el positivo desempeño que mantuvo el sector externo a partir de la crisis de la deuda en 1982 y hasta 1987.²² En primer lugar, la balanza comercial del país mantuvo un superávit en los años 1983-1987, lo cual significó ingresos de divisas cercanos a los 40 000 millones de dólares en el periodo 1983-1986.

Por otra parte, la composición de las exportaciones ha sufrido un cambio dramático: las de manufacturas han crecido rápidamente y han remplazado al petróleo como la principal fuente de divisas.

La industria maquiladora ha experimentado también un im-

portantes en los últimos años. Por ejemplo, México ha anunciado planes de fortalecer la protección de las patentes sobre productos y los procesos y asegurar el cumplimiento del uso de las marcas y de los secretos comerciales. Como resultado de esta acción México fue eliminado de la sección especial 301 denominada "Lista de Seguimiento Prioritaria" (Priority Watch List) en Estados Unidos que estableció la nueva Ley de Comercio y Competitividad de 1988. En ella se incluye a los países que Estados Unidos considera no respetan suficientemente la propiedad intelectual.

²² En un claro reconocimiento a las estrechas vinculaciones entre la política cambiaria y la comercial y con el propósito específico de lograr el equilibrio externo, el gobierno mexicano mantuvo de 1983 a 1987 un tipo de cambio subvaluado de manera permanente. Esta subvaluación, que de acuerdo con cálculos del Morgan Guaranty Bank (véase el cuadro 1) fue de 35% en el periodo 1983-1987, ayudó a reducir las importaciones y apoyó las exportaciones de productos no petroleros, y en opinión de algunos analistas incluso indujo la repatriación de capitales. Véase Gerardo Bueno, "El Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá", en *Comercio Exterior*, vol. 37, núm. 11, noviembre de 1987, p. 930. Véase también Mario Dehesa, "The Times are Changing: Foreign Trade Between Mexico and the U.S. in the mid 80's", en *United States-Mexico Economic Relations, Hearings before the Subcommittee on Economic Resources and Competitiveness of the Joint Economic Committee, One Undredth Congress, First Session, junio 12 y 13, 1987, Washington, U.S. Government Printing Office, 1988, p. 18. Como bien señala Dehesa, la política salarial, que ha tenido el efecto de que desde 1982 los salarios promedio en el sector manufacturero de México hayan caído más del 100% en comparación con los salarios en el mismo sector en Estados Unidos, ha sido uno de los importantes factores que explican el auge de la industria maquiladora en los últimos años.*

portante crecimiento. En 1972 había 350 plantas, las cuales proporcionaban 45 000 empleos. En 1986 crecieron hasta cerca de 1 100 y 286 000 empleos. Para agosto de 1989 había 1 699 plantas que proporcionaban 443 682 puestos de trabajo. El de la industria maquiladora representa más del 10% del empleo total en el sector industrial y desde 1982 la tasa anual de crecimiento del empleo ha sido de 23%. En 1989 el ingreso por divisas de la industria se estimó en 2 900 millones de dólares.²³

Este positivo desempeño del sector externo, sin embargo, ha sido ensombrecido por la evolución de la balanza comercial en los últimos dos años. El volumen de las importaciones mexicanas subió en 45% en 1988, mientras que las exportaciones sólo aumentaron 10%. El año pasado las importaciones subieron 30% y las exportaciones, fuertemente condicionadas por el precio del petróleo, se elevaron únicamente 8%.²⁴ En estas circunstancias, un instrumento legítimo para lidiar con las dificultades de la balanza de pagos sería el tipo de cambio, pero otra maxidevaluación conlleva el riesgo de reiniciar el proceso inflacionario, que apenas recientemente se logró poner bajo control.

Ahora bien, podría suponerse que el reciente desempeño de la cuenta corriente de la balanza de pagos hubiera podido dictar una mayor cautela para avanzar en la liberalización comercial. Sin embargo, esto no es así. La liberalización es vista por el gobierno mexicano como uno de los factores principales que está propiciando el importante proceso de reestructuración. De una economía dependiente del petróleo, México se ha convertido en un exportador neto de manufacturas y éstas se consideran el elemento clave para recuperar y sostener el crecimiento económico.

En suma, la nueva estrategia requiere de una participación creciente del país en los mercados internacionales. Para lograr lo anterior el gobierno ha decidido adoptar una política activa en las negociaciones comerciales internacionales y en los distintos foros de negociación, en particular en el GATT. A continuación nos referiremos a la posición negociadora que ha adoptado nuestro país en la Ronda Uruguay y cómo ésta se compagina con la posición de los otros países de la Cuenca del Pacífico. Antes

²³ *Ibid.*, pp. 5-13.

²⁴ GATT, *International Trade, 1988-1989*, vol. II, Ginebra, 1989, p. 19.

de esto ofreceremos un breve recuento de los orígenes de la Ronda Uruguay y haremos una síntesis de la agenda de negociaciones.

3. LA RONDA URUGUAY: ORÍGENES Y LA AGENDA DE NEGOCIACIONES

Orígenes de la Ronda Uruguay

Los temas y la agenda de negociaciones de la Ronda Uruguay podrán entenderse mejor si hacemos una referencia a la historia del GATT en la década pasada. En particular, conviene recordar que los conflictos entre Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea (CEE), los cuales irrumpieron durante la reunión ministerial del GATT en 1982, tuvieron tal impacto que amenazaron con erosionar el sistema del GATT. Más aún, conforme avanzó la década y las presiones proteccionistas en Estados Unidos aumentaron debido a la sobrevaluación del dólar, los riesgos de una debacle del sistema comercial multilateral se incrementaron. De ahí que la decisión de realizar en septiembre de 1986 otra reunión ministerial en Punta del Este, Uruguay, con miras a echar a andar una nueva ronda de Negociaciones Comerciales Multilaterales, no se encontró exenta de riesgos.

Las divisiones en torno a cuestiones cruciales entre Estados Unidos y la CEE, la cual a menudo se alió con un buen número de países en desarrollo, persistió en el periodo previo a la reunión ministerial de Uruguay. Esta división entre las dos grandes potencias comerciales fue de tal magnitud que la labor de redactar la declaración ministerial no se les encargó a ellos, como siempre ocurrió en el pasado, sino a un número de países pequeños integrantes del llamado Grupo de la Paix (que incluye a Canadá, Suecia, Suiza, Australia, Corea del Sur y Hong Kong y un grupo más amplio denominado G47), los cuales elaboraron el documento que sirvió de base para la declaración ministerial de Punta del Este. El papel de estos países pequeños fue intermediar y hacer propuestas de compromiso entre las posiciones extremas de Estados Unidos y de la CEE y otros países en desarrollo en temas como los servicios.

Con todo y que la mayoría de los países presentes en la reunión ministerial de Uruguay estaban conscientes de que un fra-

caso en el establecimiento de una posición común que permitiera iniciar la ronda de negociaciones tendría serias repercusiones en el sistema multilateral de comercio, todavía en el último día de la reunión no se tenía la seguridad de que habría éxito. Se requirió el esfuerzo del llamado Grupo de Cairns, formado por Canadá, Australia, Nueva Zelanda y otros nueve países en desarrollo, los que lograron forzar la inclusión de las cuestiones del comercio agrícola en la agenda de la Ronda, de tal manera que resultaron satisfactorias para Estados Unidos y para la CEE.

En resumen, a diferencia de la Ronda Tokio, en donde la agenda y los resultados últimos de las negociaciones fueron determinados en gran parte por la interacción de las tres grandes potencias comerciales, Estados Unidos, la CEE y Japón, la Ronda Uruguay es más una negociación "multilateral". Es indudable que las potencias intermedias del mundo desarrollado y algunos países del mundo en desarrollo han desempeñado un papel de crítica importancia para resolver las diferencias entre los tres grandes y entre los países desarrollados y los en vía de desarrollo.

La agenda de negociaciones

Pese a que la decisión de iniciar las negociaciones multilaterales se alcanzó con gran dificultad, la Ronda Uruguay se fijó a sí misma una agenda extraordinariamente ambiciosa y compleja. Las negociaciones se han propuesto resolver problemas inveterados y muy complicados del comercio internacional, como son las distorsiones del comercio agrícola, la exclusión de los textiles y las prendas de vestir de las reglas normales del GATT, la cuestión de las salvaguardias, que no logró resolverse en la Ronda Tokio, etc. Aparte de los continuos y crecientes problemas del proteccionismo tradicional en industrias como la de textiles y la siderúrgica, el sistema de comercio internacional afronta nuevos conflictos asociados con la manía estadounidense relativa al "comercio desleal". Así, los subsidios, los derechos compensatorios y otras acciones para remediar el comercio desleal, como la agresiva aplicación de la sección 301 de la Ley de Comercio estadounidense de 1974 a cuestiones comerciales y de inversión, se han convertido en asuntos muy controvertidos en el comercio global. Junto con estas medidas que resultan "acordes" con el GATT, han pro-

liferado una serie de medidas de "área gris" en forma de acuerdos de restricción voluntaria o de comercialización ordenada (VERS y OMAS, respectivamente, por sus siglas en inglés), las cuales técnicamente se encuentran fuera del GATT pero que se utilizan para imponer regímenes de comercio "administrado".

Además de atacar estos difíciles problemas, la agenda de la Ronda Uruguay busca expandir las reglas comerciales a cuestiones nuevas, como el comercio de servicios y las restricciones a la inversión extranjera que afectan al comercio, las denominadas TRIMS, o las restricciones a la propiedad intelectual denominadas TRIPS. En ausencia de progreso en estos nuevos temas, Estados Unidos y la CEE se han mostrado dispuestos a actuar de manera unilateral.

Finalmente, las negociaciones buscan resolver algunos de los problemas institucionales fundamentales en el sistema multilateral de comercio. Se ha vuelto una costumbre referirse al GATT como uno de los pilares institucionales del sistema de Bretton Woods, pero esta observación es parcialmente cierta. El GATT surgió como un arreglo interino mientras se concluía la formación de la Organización Internacional del Comercio (OIC), pero su ratificación fracasó en el Congreso de Estados Unidos. Lo precario de los orígenes del GATT como organización puede entenderse si se recuerda que ni siquiera existe una referencia en el texto del GATT a la organización del Secretariado del organismo. Esto ha dado como resultado que la institución del GATT y los procesos de resolución de disputas comerciales han evolucionado con base en el consenso entre las partes contratantes. La Ronda Uruguay busca atacar algunos de los problemas fundamentales en el sistema comercial mediante la creación de nuevas instituciones que puedan llevar a cabo un seguimiento de las políticas comerciales y fortalecer los procedimientos de resolución de disputas. A continuación discutimos la mayor parte de los temas que se incluyen en la agenda de las negociaciones, prestándole particular atención a aquellos de cuya solución depende el éxito de la Ronda Uruguay y en gran medida el futuro de nuestras relaciones con los países de la Cuenca del Pacífico.

Aranceles

En todas las rondas anteriores de negociaciones del GATT los aranceles han sido uno de los puntos medulares de la agenda de negociaciones. Aunque en la Ronda Tokio se realizó por primera vez un enorme esfuerzo para enfrentar las barreras no arancelarias (BNA), el alcance de las reducciones sustanciales de aranceles se constituyó también en una importante parte del paquete de logros de las negociaciones. Durante los inicios de la Ronda Uruguay, ninguna de las tres potencias comerciales expresó algún interés en la reducción de aranceles como un mecanismo de liberalización comercial. Las sucesivas rondas de negociaciones han disminuido los aranceles de los productos de mayor interés mutuo para las tres grandes potencias comerciales. Los países en desarrollo tienen un enorme interés en obtener mayores reducciones de los países desarrollados, pero un gran número de ellos no está dispuesto a hacer concesiones arancelarias mínimas para abrir sus mercados. En vista del relativamente limitado interés entre las tres grandes potencias por las reducciones arancelarias, el acuerdo que resultó de la reunión ministerial de medio camino de Montreal, en el sentido de que se buscará alcanzar reducciones arancelarias comparables al nivel total alcanzado en la Ronda Tokio (es decir, 33%), constituye un logro de gran importancia.

El problema central, sin embargo, consiste en el modo adecuado de lograr la reducción. En la Ronda, el Grupo de Paix propuso un método para alcanzarla. Éste es una variante de la fórmula utilizada durante la Ronda Tokio pero modificada para alentar o incluso requerir la eliminación o al menos una reducción importante de los aranceles de menos de 5 por ciento.

Estados Unidos, sin embargo, ha manifestado una gran oposición al enfoque de la fórmula como método de reducción de aranceles y apoya el procedimiento tradicional de demanda y oferta que se utilizó en las anteriores rondas del GATT. Con tal procedimiento las negociaciones se conducen en forma bilateral. Desde la perspectiva de Estados Unidos este enfoque otorga mayor poder de negociación a los países grandes. En el momento actual los prospectos de alcanzar una liberalización arancelaria en la Ronda Uruguay son inciertos. En virtud de la posición de Estados Unidos es probable que las negociaciones avancen mediante el procedimiento de demanda y oferta, y no de una fórmula, como

se hizo en la Ronda Tokio. México deberá identificar con cuidado sus prioridades para obtener un mejor acceso a los mercados internacionales a través de las negociaciones arancelarias.

La agricultura y el Pacífico

La agricultura es sin lugar a dudas el tema de cuya resolución dependerá en gran medida el éxito de las negociaciones de la Ronda Uruguay. Una exitosa reforma al comercio agrícola resultará de crítica importancia para los países de la Cuenca del Pacífico, en virtud de que algunos de los mercados de mayor importancia y algunos de los más eficientes productores y exportadores agrícolas se localizan ahí. No es casual que países como Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Tailandia, Malaysia e Indonesia estén desempeñando un importante papel en el Grupo de Cairns, el cual a su vez ha hecho algunas de las propuestas más progresistas para solucionar los problemas del comercio agrícola.

Una reducción significativa de los subsidios que distorsionan el comercio, incluyendo la eliminación de los subsidios a la exportación europeos y estadounidenses, beneficiaría a los productores y exportadores de cereales y ganado. En gran medida, la competencia entre Europa y Estados Unidos mediante los subsidios es una batalla para arrancar los mercados asiáticos a los abastecedores tradicionales o al menos incrementar su participación en estos crecientes mercados. Este uso desleal de los subsidios para apoyar el comercio de cereales tiene a su vez un efecto depresivo de los precios internacionales de productos como el arroz.

Una contribución importante para alcanzar las reformas al comercio de productos agrícolas tendrá que provenir de Japón y de Corea. Una reducción significativa de sus barreras arancelarias y no arancelarias al comercio agrícola es y debe reconocerse como un elemento central para mantener y fortalecer el sistema multilateral liberal de comercio sobre el cual ellos han hecho descansar mucho de su éxito exportador. Las barreras a las importaciones deben reducirse multilateralmente de tal manera que se beneficie por igual a los pequeños y grandes exportadores.

Por supuesto que las reformas en el comercio de productos agrícolas tendrán que tener en cuenta las legítimas preocupa-

ciones expresadas particularmente por Japón y Corea respecto a la seguridad alimentaria. Sin embargo, tal como otros países del Grupo de Cairns han señalado, habrá que asegurarse que las preocupaciones sobre la seguridad alimentaria no sirvan de disfraz proteccionista para resistir una importante reducción de las barreras comerciales y de los subsidios que distorsionan el comercio.

Los intereses de los países exportadores e importadores a través del Pacífico se concentrarán intensamente en desarrollar nuevas reglas comerciales que faciliten una reforma a fondo del comercio agrícola. La creación de condiciones que favorezcan un mayor acceso a los mercados y menores distorsiones gubernamentales al comercio será importante pero no suficiente. Deberán establecerse reglas efectivas y predecibles que se apliquen y obliguen por igual a todos los socios comerciales. Desde una perspectiva mexicana lo anterior significa que:

- los instrumentos de política que componen la Política Agrícola Común (PAC) europea deberán operar de conformidad con las nuevas reglas del GATT;
- la dispensa concedida por el GATT, que exenta a grandes segmentos de la política agrícola estadounidense de las disciplinas del GATT si existe un conflicto con los programas internos de apoyo agrícola, deberá ser eliminada;
- Japón y Corea deberán completar la remoción de sus restricciones a las importaciones, algunas de las cuales difícilmente son defendibles dentro del GATT en la actualidad;
- Australia y Nueva Zelanda tendrán que operar sus reglamentaciones sanitarias relativas a la agricultura en forma no restrictiva al comercio agrícola;
- los países en desarrollo que son importantes exportadores de productos agrícolas deberán aceptar reglas internacionales comparables a los beneficios que obtienen de los mercados internacionales, y
- los programas agrícolas mexicanos deberán manejarse en forma consistente con el nuevo régimen agrícola internacional.

Textiles

Desde el inicio de los años sesenta las exportaciones de textiles y prendas de vestir provenientes de los países de bajo costo del

tercer mundo hacia los países industrializados han estado sujetas a restricciones cuantitativas en el marco de arreglos especiales concluidos bajo el manto del GATT. Desde mediados de los años setenta, el Acuerdo Multifibras (MFA por sus siglas en inglés) ha servido de mecanismo para facilitar esos controles restrictivos. La mayoría de los países industrializados también imponen aranceles más altos a las exportaciones de textiles y prendas de vestir, independientemente del origen de las mismas. El impacto cumulativo de los altos aranceles y las cuotas impuestas mediante el MFA dan como resultado barreras muy altas respecto de las exportaciones de textiles y prendas de vestir de los países en desarrollo.

La declaración ministerial de la Ronda Uruguay establece que las negociaciones "buscarán proponer modalidades que permitan la eventual integración de este sector en el GATT con base en reglas y disciplinas fortalecidas".²⁵ La negociación sobre textiles demostró ser uno de los temas más disonantes que creó el *impasse* en la reunión ministerial de medio camino en Montreal en diciembre de 1988, el cual fue resuelto en abril de 1989 en la reunión del Comité de Negociaciones Comerciales al reafirmarse los objetivos señalados en la declaración ministerial de Uruguay.

Es importante reconocer que el desmantelamiento de la complicada estructura proteccionista arancelaria y no arancelaria en los sectores textil y de prendas de vestir probablemente revista al menos el mismo grado de dificultad que la resolución de las cuestiones relativas al comercio agrícola. Los textiles y las prendas de vestir representan un área del comercio internacional en donde las barreras han aumentado en vez de declinar. Ha habido, es cierto, reducciones marginales en los aranceles relativos a las prendas de vestir a niveles promedio de 22.5% en Estados Unidos y 14% en la CEE y Japón, pero las cuotas restrictivas en el marco del MFA se han extendido tanto en términos de cobertura como en el número de países en desarrollo involucrados. William Cline estima que desde mediados de los años sesenta la protección producto de la combinación de aranceles y barreras no arancelarias respecto de las prendas de vestir en Estados Unidos se ha casi duplicado, llegando a una protección equivalente a un

²⁵ GATT, "Ministerial Declaration on the Uruguay Round", GATT 1396, 25 de septiembre de 1986.

arancel de 56%. Desde una perspectiva global las cuotas establecidas bajo el marco del MFA cubren aproximadamente el 60% del comercio de textiles y el 65% del de prendas de vestir.²⁶ El resto del comercio tiene lugar primariamente entre los países industrializados, los cuales retienen aranceles altos aunque generalmente no se aplican cuotas entre sí.

La Ronda Uruguay presenta una oportunidad de limitar el avance del proteccionismo y empezar a liberalizar uno de los sectores más protegidos en el comercio internacional. Sin embargo, el grupo de negociaciones sobre textiles y prendas de vestir continúa enfrentándose a dos problemas principales. El primero se refiere a la cuestión sustancial de cómo eliminar el MFA. El segundo, a las demandas que la CEE y algunos países industrializados han presentado como condiciones para eliminar el MFA. Entre las demandas que se han planteado como compensación se encuentran: compromisos más serios por parte de los países en desarrollo de que ofrecerán un adecuado acceso a sus mercados; reglas y disciplinas más rígidas en el área de las medidas de balanza de pagos, subsidios, medidas *antidumping*, propiedad intelectual y de restricción de la inversión que afectan al comercio, y un mejoramiento en las disposiciones del GATT sobre las salvaguardias.

No cabe duda que estas demandas resultan altamente injustificadas, sobre todo si tenemos en cuenta lo ilegítimo del MFA. En la práctica, sin embargo, algún tipo de concesión habrá que hacer como pago por su eliminación. A este respecto, una cuestión que resulta muy preocupante es la propuesta de la CEE de revisar las disposiciones del artículo XIX del GATT para permitir acciones de salvaguardia selectivas como pago por la eliminación del MFA. Es difícil prever un peor escenario para los países en desarrollo. En lugar de traer al MFA de regreso al GATT, sería como meter a ésta dentro del MFA. En el siguiente apartado veremos con más detalle el tema de las salvaguardias.

Por lo que se refiere a la sustancia y mecánica de la abolición del MFA, será difícil hacer progresos antes de que se decida la modalidad para lograr la integración del sector textil y del vestido al GATT. También aquí se ha sentido alguna frustración en

²⁶ William Cline, *The Future of World Trade in Textiles and Apparel*, Washington, Institute for International Economics, 1987, pp. 12 y 165-169.

virtud de que se está dejando que el avance en la negociación de la liberalización de los textiles dependa del avance en otros temas de la Ronda Uruguay. Es indudable que se obtendrían grandes beneficios si la Ronda Uruguay lograra establecer, por ejemplo, un programa de aranceles que gradualmente remplazara y eliminara las cuotas restrictivas del MFA, para pasar posteriormente a un proceso de reducción arancelaria en los sectores altamente protegidos. Otra alternativa sería que los países industrializados se comprometieran a eliminar el MFA en una cierta fecha límite. Este enfoque sin duda encontrará una fuerte oposición interna, pero si lo adoptaran los países industrializados darían un fuerte aliento para que algunos en desarrollo participen en forma más amplia y activa en el régimen comercial internacional.

Salvaguardias

Las medidas de salvaguardia que establece el artículo XIX del GATT se han usado con frecuencia para proporcionar una protección adicional a los productores de los países industrializados. Tales medidas fueron originalmente establecidas para resguardar a los productores nacionales de daños por aumentos desmesurados en las importaciones. De esta manera se les proporciona un alivio temporal mediante la suspensión de las reducciones arancelarias negociadas en acuerdos internacionales o de la imposición temporal de restricciones cuantitativas a las importaciones. Sin embargo, en años recientes las medidas de salvaguardia se han utilizado más y más extensivamente, sobre todo por Estados Unidos y la CEE, para restringir la competencia de las importaciones no sólo temporalmente sino a largo plazo, imponiendo regímenes de comercio "administrado" en sectores como el calzado, acero y otros productos. Más aún, las disciplinas del GATT relativas al uso de las medidas de salvaguardia establecidas en el artículo XIX se han visto cada vez más erosionadas por la utilización de medidas restrictivas de "área gris", con efectos similares.

El uso de las medidas de salvaguardia fue uno de los temas cruciales que se negociaron en la Ronda Tokio del GATT, pero a final de cuentas no se alcanzaron acuerdos importantes. Uno de los mayores obstáculos fue la posición de la CEE que buscó legitimar el uso de salvaguardias "selectivas" dirigidas contra paí-

ses particulares; otro fue la presión de los países en desarrollo para establecer disciplinas más estrictas en el uso de tales medidas. Las cuestiones involucradas en el tema de las salvaguardias se han complicado más desde la conclusión de la Ronda Tokio. No sólo ha habido una aplicación más amplia de medidas explícitas de salvaguardia sino que ha ocurrido una proliferación de medidas de "área gris", tales como las "restricciones voluntarias al comercio", algunas de las cuales se encuentran técnicamente fuera del GATT.

Las negociaciones sobre salvaguardias se enfrentan a un dilema. Por un lado, si se establecen criterios más exigentes que limiten la aplicación de tales medidas de acuerdo con el artículo XIX, ello podría conducir a una mayor proliferación de las medidas de "área gris", las cuales se encuentran fuera de la jurisdicción de las reglas del GATT. Por otra parte, algunos analistas argumentan que resultaría contraproducente negociar las medidas de "área gris", tales como los programas de restricciones voluntarias a las exportaciones vigentes en la actualidad, pues podrían tener el efecto de codificar dichas prácticas y legitimarlas. Si se busca detener la tendencia al comercio administrado, sin embargo, es importante traer el más amplio rango posible de medidas proteccionistas bajo las reglas del GATT. Es probable que el enfoque más productivo sea destacar la regresividad o eliminación gradual de estas medidas, establecer tiempos límite para su eliminación y desarrollar nuevos mecanismos de vigilancia multilaterales para supervisar el uso de las medidas de salvaguardia.

Las leyes de impuestos compensatorios

Algunos de los regímenes de comercio administrado establecidos en la década pasada se impusieron bajo la fachada de constituir un ataque a las prácticas desleales de comercio. Los denominados asuntos relativos al comercio desleal se están negociando en el GATT en el grupo sobre subsidios y derechos compensatorios a la vez que en la revisión del Código *Antidumping*.

Los subsidios se han convertido sin lugar a dudas en uno de los temas más controvertidos en el comercio internacional. Es una fuente de conflicto serio entre Estados Unidos y la CEE en relación a industrias que cuentan con financiamiento para la in-

vestigación y desarrollo, como es el caso de la industria Airbus. La posición de Estados Unidos es que un programa masivo de subsidios europeo está proporcionando a Airbus una ventaja desleal en el comercio internacional. Los europeos contrargumentan que algunos de sus subsidios han sido resultado de realineamientos imprevistos en los tipos de cambio y que después de todo las empresas aeronáuticas estadounidenses reciben importantes beneficios en forma de financiamientos gubernamentales para investigación y desarrollo y de los contratos de compras preferenciales como parte de los programas que establece el Departamento de Defensa de Estados Unidos.

A México le debe resultar de gran interés promover un mayor control multilateral sobre el uso de subsidios que buscan crear posiciones de monopolio en el comercio internacional, como puede ser el caso de la industria aeronáutica civil. Incluso asumiendo que ello no fuera posible en el GATT, cualquier avance en la Ronda Uruguay que logre desarrollar estándares y definiciones aceptadas de los subsidios y técnicas para medirlos, podría beneficiar significativamente a México en sus negociaciones bilaterales con Estados Unidos para desarrollar reglas comunes respecto a estos temas.

El Sistema Multilateral de Comercio y la cooperación económica en el Pacífico

El concepto de cooperación económica en el Pacífico ha tenido un largo proceso de gestación. Entre las organizaciones no gubernamentales que han desempeñado un papel para conformar el diálogo entre los países de la Cuenca del Pacífico se incluyen: el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (PBEC por sus siglas en inglés), fundado en 1967 y que congrega a los sectores privados; el Foro del Pacífico para el Comercio y el Desarrollo (PAFTAD, por sus siglas en inglés) surge en 1968, la Conferencia de Cooperación Económica del Pacífico (CCEP), la cual aparece en 1980 y se integra por representantes del gobierno y de los sectores académico y privado. Estas organizaciones han contribuido a mantener el diálogo a diversos niveles entre los países del Pacífico pero aún no ha surgido una organización intergubernamental de los países del Pacífico.

Pese a todo, el concepto de una más estrecha cooperación entre estos países ha sido objeto de permanente interés y discusión. Las propuestas de colaboración originales cubrieron un espectro que iba desde la idea de establecer un área de libre comercio del Pacífico hasta la de crear un fuerte mecanismo de consulta entre los gobiernos. En efecto, en el primer encuentro del PAF-TAD en 1968 se discutió la propuesta del profesor Kiyoshi Kojima de un área de libre comercio del Pacífico. Los esfuerzos de sir John Crawford y de Saburo Okita para promover un diálogo intergubernamental fueron fundamentales para la creación de la CCEP, la cual, como ya dijimos, es un órgano tripartito, aunque conviene aclarar que los representantes del gobierno participan a título personal.

¿Qué ha impedido el estrechamiento de los lazos de cooperación entre los países del Pacífico? En nuestra opinión, tres factores principales explican lo anterior.

En primer lugar, la simple y llana diversidad de las sociedades, economías y gobiernos. En segundo, los obstáculos políticos y de seguridad asociados con el problema de China Popular, Hong Kong, Taiwan y los países socialistas de la región. Finalmente, la desconfianza que las pequeñas economías de la región sienten por Japón y Estados Unidos por razones históricas.

A la luz de lo anterior no cabe duda que es altamente significativo que la propuesta del primer ministro de Australia Hawke en Seúl a principios de 1989 de que se celebrara una conferencia ministerial del Pacífico haya ganado tanto interés y expectación. Resulta interesante recordar algunos de los factores principales que según Hawke justificaban una mayor cooperación entre los países de la Cuenca del Pacífico. El funcionario argüía que

Serious cracks are appearing in the international trading system which have major implications for the future health of both our region and the world economy. First, you will all be aware of the bilateral trade pressures associated with the significant trade imbalance between a number of regional countries and the United States. Second, there is a trend towards the formation of bilateral or regional trading arrangements which run the risk of undermining a truly multilateral trading system. Third, there are fundamental tensions within the GATT framework of multilateral trade of which the recent Montreal deadlock is but the latest manifestation.²⁷

²⁷ Discurso del Primer Ministro de Australia Bob Hawke en Seúl, el 31 de

Las preocupaciones expresadas por Hawke no deben más que haberse confirmado con el reciente *impasse* en el que se encuentra la Ronda Uruguay tras el fracaso de la reunión ministerial concluida en diciembre pasado. Con todo, el fracaso completo de la Ronda no es total, pues del resultado de la misma dependerá si el gobierno de Estados Unidos adopta medidas unilaterales con base en disposiciones como la Sección 301 de la Ley Omnibus de Comercio y Competitividad de 1988, posibilidad que provoca una gran preocupación entre los países del Pacífico. En otras palabras, existen muchos alicientes para que los países de la Cuenca del Pacífico sumen sus fuerzas para apoyar con todo su empeño una feliz conclusión de la Ronda Uruguay, pues, como sostenía en su discurso Hawke,

....effective regional cooperation can greatly improve the chances of success of the Uruguay Round and could thereby give a vital boost to the liberalisation —and therefore the preservation— of the GATT-based trading system... a major priority of any regional effort would be the strengthening of the GATT system.²⁸

La preocupación por las tensiones que podrían generar las acciones unilaterales de Estados Unidos debe haber alentado al primer ministro Hawke para originalmente considerar como únicos miembros del propuesto grupo a los países del Pacífico occidental. En efecto, en un principio no invitó a Estados Unidos o Canadá, por ejemplo, para participar en la propuesta reunión ministerial, a pesar de que representantes del gobierno australiano visitaron Washington, Ottawa, Hong Kong y Beijing con el propósito de discutir el encuentro ministerial.

Pese a lo anterior Canadá y Estados Unidos mostraron inmediatamente interés en participar en el diálogo intergubernamental del Pacífico. Por su parte, Canadá, por conducto de su secretario de comercio internacional, manifestó públicamente en Nueva Zelanda, en marzo de 1989, que este país estaba empeñado a desempeñar un “papel activo en el examen y la creación

enero de 1989. Texto publicado por el Servicio de Información de Ultramar de Australia, Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio, Canberra, Australia.

²⁸ *Ibid.*

de nuevos vínculos en el Pacífico asiático”.²⁹ Luego de enfatizar que la Ronda Uruguay del GATT constituía la prioridad principal, Crosbie manifestó su beneplácito ante el desarrollo de un nuevo mecanismo para la cooperación económica en el Pacífico. Este apoyo sería ratificado por Crosbie en junio de dicho año en una conferencia sobre el Pacífico organizada en Vancouver en la cual insistiría en el interés de Canadá por una conferencia ministerial del Pacífico en las líneas propuestas por el primer ministro australiano Hawke.

En cuanto a Estados Unidos, este país dio a conocer la posición del nuevo gobierno del presidente Bush en un discurso del secretario de Estado James Baker ante la Sociedad Asiática en Nueva York en el que delineó la perspectiva estadounidense en relación con el nuevo mecanismo de cooperación multilateral entre los países de la Cuenca del Pacífico. Baker dijo:

First, any mechanism should encompass a wide array of issues, exchange and the protection of the Pacific region's natural resources... Second, any Pacific-wide institution must be an inclusive entity that expands trade and investment. It must help, not hinder, already existing efforts, such as the Uruguay Round of GATT, the OECD, or a regional group, such as ASEAN. It should be based on a commitment by market economies to facilitate the free flow of goods, services, capital, technology and ideas. Third, a pan-Pacific entity should recognize the diversity of social and economic systems and differing levels of development in the region.³⁰

Posteriormente, en julio de 1989 se celebró en Brunei la conferencia denominada el “Diálogo de la ASEAN”, en la cual participaron, además de los países miembros, Estados Unidos, la CEE, Japón, Australia, Canadá y Nueva Zelanda. En esta reunión los participantes acordaron por consenso celebrar una reunión ministerial en Canberra en noviembre de 1989 para discutir cuestiones comerciales y económicas de interés común. En esta conferencia también se ratificaría que el principal interés de

²⁹ Discurso del Ministro de Comercio Internacional del Canadá, John Crosbie, el 21 de marzo de 1989 en el Instituto Neozelandés de Asuntos Internacionales, Wellington, Nueva Zelanda.

³⁰ Citado en Murray G. Smith (ed.), *Canada, The Pacific and Global Trade*, Proceedings of a Conference held in Vancouver, junio 28-29, 1989, The Institute for Research on Public Policy, octubre de 1989, p. 3.

la cooperación en el Pacífico debe ser la conclusión exitosa de la Ronda Uruguay.

El Pacífico en el Sistema Global de Comercio

De lo que llevamos visto se nota claramente que los esfuerzos actuales de la cooperación en el Pacífico se enfocan a la conclusión exitosa de la Ronda Uruguay. Sin embargo, algunos observadores interpretan las actuales propuestas de cooperación económica en el Pacífico como un esfuerzo que a final de cuentas culminará en la conformación de un área de libre comercio (ALC) del Pacífico. Inicialmente, las economías pequeñas y medianas podrían formar ALC entre sí.³¹ O bien, podría haber una serie de ALC bilaterales entre Estados Unidos y países individuales del Pacífico. O podría haber un ALC Pan-Pacífico vinculado de alguna manera con el ALC entre Canadá y Estados Unidos.³²

Sea como fuere, y aunque los esfuerzos de cooperación en el Pacífico culminaran en la formación de uno o varios acuerdos de libre comercio, ello no debería de ser inconsistente con un apoyo fuerte al multilateralismo corporificado en el GATT. Para que se entienda bien esto conviene recordar en qué consiste un ALC en comparación con otros esquemas de integración más amplios como las uniones aduaneras o los mercados comunes.

La diferencia crucial entre un ALC y una unión aduanera es que en el primero cada miembro mantiene el control sobre la política y las negociaciones comerciales con terceros países. Los países miembros de un ALC históricamente han mantenido un interés permanente en las reglas internacionales que proveen el marco para administrar las relaciones comerciales y resolver las posibles disputas. Cada miembro mantiene intercambios separados con terceros países e importantes elementos de las reglas comerciales multilaterales continúan regulando su comercio bilateral.

³¹ Véase sir Frank Holmes, Ralph Lattimore y Anthony Hass, *Directions in Foreign Exchange Earnings: Partners in the Pacific*, Wellington, New Zealand Trade Development Board, 1988, y sir Frank Holmes (ed.), *Stepping Stones to Freer Trade? Canadian, Australian and New Zealand Perspectives*, Wellington, University of Victoria Press, 1989.

³² Véase Murray G. Smith (ed.), *op. cit.*, p. 23.

En contraste, un mercado común con instituciones supranacionales separadas como las de la CEE es menos probable que mantenga una orientación externa. Es indudable, por ejemplo, que los intentos de consolidar la integración del mercado interno único europeo para 1992 tendrá una importante influencia sobre la Ronda Uruguay. Sin embargo, es demasiado pronto para juzgar la naturaleza de esta interacción. La CEE puede percibir que el progreso que se logre en la liberalización del mercado de las compras gubernamentales y del comercio de servicios en la Ronda Uruguay puede apoyar de manera importante sus objetivos internos. Alternativamente, sin embargo, la CEE bien puede buscar abrir su mercado interno pero manteniendo o incrementando al mismo tiempo su protección contra la competencia de terceros países a fin de compensar a los grupos de interés internos que resistan la liberalización.

En un reciente ALC como el de Canadá con Estados Unidos, por ejemplo, ambos países decidieron que ciertos temas que habían resultado muy controvertidos en sus negociaciones bilaterales se resolvieran en la Ronda del GATT, como en los casos del comercio de servicios, la inversión extranjera, la propiedad intelectual y el comercio agrícola. En otros temas como el de subsidios la negociación bilateral se encuentra suspendida hasta la conclusión de la Ronda Uruguay. Según un destacado especialista canadiense, su gobierno está consciente de que el ALC con Estados Unidos no es una alternativa al GATT sino que ambas vías de negociación son complementarias.³³

Análogamente la participación de México en la Ronda Uruguay se basa en la creencia de que el mantenimiento de un mundo abierto al comercio es un elemento crucial para mantener la expansión económica y sostener el crecimiento del comercio y la inversión. Además, es sólo en ese tipo de ambiente que es posible encontrar respuestas satisfactorias a los actuales problemas de endeudamiento de los países en desarrollo.

En México creemos que un GATT fuerte y viable sólo puede mantenerse si las reglas internacionales sirven para el beneficio de todos los países y si el nivel de obligaciones va de la mano con el cambiante estatus de las economías nacionales en los mercados internacionales.

³³ *Ibid.*, p. 24.

En México también se considera que la conclusión exitosa y a buen tiempo de la Ronda Uruguay constituye la mejor defensa contra las amenazas que imponen al sistema de comercio mundial el proteccionismo y el unilateralismo siempre presentes en una situación de continuos y grandes desequilibrios comerciales entre las grandes economías. El tamaño y la persistencia de estos desequilibrios imponen presiones políticas en el manejo de las relaciones comerciales y socavan el apoyo a un sistema comercial abierto, particularmente en Estados Unidos. Una exitosa negociación en el GATT es necesaria para desactivar la bomba de tiempo que significa la sección "super" 301 de la Ley de Comercio y Competitividad estadounidense de 1988.³⁴

Asimismo, pensamos que es necesario un paquete amplio y comprensivo de resultados de las negociaciones en la Ronda Uruguay a fin de mantener un equilibrio razonable entre las fuerzas que propulsan la integración regional de mercados y las que impelen la globalización de la economía en la que la tecnología y el capital se mueven fluidamente a través de las fronteras a nivel mundial. La conclusión exitosa de la Ronda Uruguay es la condición para asegurar que los esfuerzos de cooperación en Europa, Norteamérica y el Pacífico asuman una orientación externa, y no resulten en bloques comerciales excluyentes y discriminatorios.

Desde esta perspectiva, la iniciativa mexicana de entrar en negociaciones para alcanzar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y posiblemente con Canadá debe entenderse como la piedra de toque que permitirá ampliar y fortalecer las relaciones comerciales y de inversión de México en escala mundial. Una gran parte de la competencia que enfrenta la industria manufacturera mexicana en el mercado interno y en el estadounidense ha provenido de Japón y de los denominados países de industrialización reciente (PIR) asiáticos. En la medida en que el ALC cree

³⁴ Ésta es una disposición enteramente nueva en la legislación comercial de Estados Unidos. Con ella se exigió al Representante Comercial del gobierno de Estados Unidos (USTR, por sus siglas en inglés) identificar en 1989 y 1990 a los países que mostraran una pauta de prácticas comerciales desleales, así como las prácticas comerciales cuya eliminación favorecería más las exportaciones estadounidenses. El USTR debe emprender negociaciones para eliminar dichas prácticas. Si no se tiene éxito, deben aplicarse represalias.

las bases para que las industrias mexicanas sobrevengan cabalmente competitivas a nivel de la región de Norteamérica, ésta se encontrarán en una mejor posición estructural para competir tanto en el mercado interno como en el internacional.

Igualmente, el ALC es el medio para atraer mayor IED y tecnología a México para servir al mercado global de la región norteamericana, un prospecto que se fortalece por la globalización de las actividades económicas del Japón y de los otros PIR asiáticos. El objetivo es mejorar las condiciones de acceso a los mercados para los productos y servicios mexicanos a nivel mundial e incrementar nuestra seguridad de acceso a esos mercados mediante reglas y compromisos comerciales más eficaces en el GATT

El sistema global de comercio

La Ronda Uruguay es el más amplio y complicado conjunto de negociaciones comerciales multilaterales que se haya efectuado hasta la fecha bajo los auspicios del GATT. Viejos problemas como los del comercio agrícola, el de los textiles o los de las reglas de aplicación de las salvaguardias, presentan grandes dificultades para su solución. Por su parte, los nuevos asuntos como los del comercio de servicios, las prácticas de inversión relacionadas con el comercio o los de la propiedad intelectual también han planteado graves dificultades en las negociaciones.

Grandes e importantes cuestiones dependen de los resultados finales de la Ronda Uruguay y muchos y difíciles asuntos tendrán que resolverse en las negociaciones de los próximos meses. El que la Ronda pueda continuar pese al *impasse* del pasado diciembre se debe a que aunque la autoridad del Ejecutivo estadounidense expira en junio del presente año ya existe una disposición en la Ley de Comercio y Competitividad estadounidense de 1988 de que dicha autoridad se pueda renovar por dos años más en la medida en que el Ejecutivo pueda demostrar a los comités del Congreso estadounidense que se han hecho progresos sustanciales, lo cual probablemente no resulte difícil de demostrar. Habrá, por otro lado, que analizar los resultados de las negociaciones que se tuvieron de acuerdo con la sección 301 de la Ley de Comercio y Competitividad hasta finales del año pasado y si no existe amenaza de represalias por parte del Ejecutivo es

tadounidense hacia algunos países, lo cual podría generar mucha tensión en la negociación de la Ronda.

Pocos analistas e interesados apoyan la idea de crear un bloque comercial en el Pacífico aun en el supuesto de que fracasara la Ronda Uruguay. Se está consciente de que todo el mundo perdería si el sistema global de comercio empezara a fracturarse en bloques en el Pacífico, Europa, América del Norte y del Sur. Por otra parte, algunos analistas opinan que si los resultados de la Ronda Uruguay fueran muy limitados, los países del Pacífico deberían apoyar arreglos comerciales bajo el principio condicional de la nación más favorecida y que estuvieran abiertos a otros países, en lugar de crear un ALC en el Pacífico.³⁵

En resumen, las diversas iniciativas dirigidas a incrementar la cooperación económica y facilitar el diálogo político vigente en la Cuenca del Pacífico deben ayudar a asegurar que los desafíos y las necesidades de alcanzar el crecimiento sean respondidos de tal manera que en verdad se expanda el comercio internacional. Existen ya algunos mecanismos formales de cooperación comercial regional que vinculan a los países de la ASEAN o a Australia y Nueva Zelanda. Sin embargo, la región de la Cuenca del Pacífico reconoce la gran importancia de un GATT modernizado, y parece existir consenso en que las energías, por lo menos en el futuro cercano, continúen concentrándose en asegurar un exitoso final de la Ronda Uruguay. El incremento en la cooperación y la consulta en toda la región del Pacífico no sustituirá a un GATT fuerte y renovado, ni se le considera una opción para crear un bloque comercial de esa Cuenca. Un objetivo común es hacer que las negociaciones comerciales multilaterales tengan éxito en abrir mayormente las oportunidades en la región del Pacífico.

³⁵ Ésta es la propuesta de Jeffrey Schott (ed.), *Free Trade Areas and U.S. Trade Policy*, Washington, Institute for International Economics, 1989. Véase también sir Frank Holmes, *Stepping Stones to Freer Trade?*, *op. cit.*, particularmente los comentarios de English, Drisdale y Garnut.

Comentarios

Alfredo Romero. Siento que las dos ponencias hablan por sí solas, y sería prolijo intentar ampliar algunas cuestiones. Me voy a limitar a algunas consideraciones y a un punto en particular en torno a la parte del Estado, para hacer finalmente una somera referencia al caso de México.

En lo que se refiere a las consideraciones generales, lo que me ha llamado mucho la atención en esta reunión es que se han presentado ponencias que rebasan los límites habituales, sobre todo en México, donde el caso de las sociedades asiáticas y del Pacífico suelen interpretarse en términos exclusivamente económicos. A veces pienso que en la explicación de su éxito no se va más allá de la apertura al exterior y la economía de exportación. A eso se circunscribe todo y en la medida en que eso pueda funcionar he ahí el mérito intrínseco de estos casos. Ahora, de lo que he leído y he escuchado de las ponencias del profesor Chalmers Johnson, del profesor Masumi Junnosuke, se abren otras posibilidades de interpretación que las meramente económicas. Se habla de historia, de instituciones, de criterios jurídicos, de aspectos culturales, de valores sociales, pero también se habla del proceso de desarrollo económico o de transformación económica —como lo llama el profesor Lim—, como un proceso sociohistórico en donde a veces solemos incursionar.

En el caso de Corea del Sur —y tomando en cuenta concretamente lo que el profesor Lim ha señalado— se hace explícita una serie de diferencias que no solamente rebasan los aspectos económicos, sino que también se abordan las transformaciones sociales como algo más completo. Tales son precisamente el mérito y la importancia de observar la política de planeación sudcoreana. En la actualidad esta política no hubiera sido posible sin la intervención del Estado y aquí, a riesgo de ser repetitivo, quisiera remarcar al menos algunos aspectos de la participación estatal que me parecen importantes.

En primer lugar, es el papel del Estado sudcoreano, que ha tenido un carácter de Estado autoritario, el cual ha sido desde luego el intermediario con las fuerzas del mercado. En ese sentido el desarrollo de Corea del Sur ha seguido esta tendencia y pone de relieve que su expansión económica ha descansado en la intervención del Estado, manifestada —y subrayo esto— en su es-

tricto control sobre las empresas privadas, creando y fortaleciendo un proceso de concentración del poder económico en manos de un muy importante, pero reducido, sector de grandes empresas, los tan mencionados *chaebol*. Éste me parece el rasgo fundamental o más importante sobre el que deberíamos, desde la perspectiva mexicana, reflexionar: el papel y el carácter de los *chaebol*. El profesor Thiago Cintra hablaba de los *chaebols* mexicanos, pero yo creo que no (aparte de que coincido también con quien señaló que los *chaebols* no han sido todavía lo suficientemente estudiados dentro de la teoría económica y social de este lado del Pacífico), que aquí hay algo más que una simple concentración o un monopolio, y que el conjunto de la economía sudcoreana ha sido realmente armado por los *chaebols* y en este sentido si tuviésemos que caminar —como también los señalaron Thiago Cintra y el profesor Lim— por la carretera que había que trazar, en el sentido de que esto podría convertirse en la estrategia, habría que tener mucho cuidado en tener claro cuál es.

Lo anterior me lleva a reflexionar en una cosa más en relación con México y a señalar dos fechas históricas de sobra conocidas para los mexicanos, pero que quizá sea útil mencionar a la luz de la experiencia sudcoreana. Me refiero a 1910, cuando México celebró el centenario de su independencia como colonia española, y época en que Corea entra en la esfera de colonización japonesa. Vive como tal de 1910 a 1945 y México también, en 1910, otro tipo de proceso, la Revolución mexicana, que planteó otra perspectiva para el desarrollo del país y que hoy, ochenta años después, en muchos sectores se considera algo que no tenemos forzosamente que mencionar. El año 1950 podría ser otro punto de partida. Es cuando Corea del Sur y Taiwan empiezan su proceso de transformación económica. México también en 1950 inicia otra ruta, el desarrollo estabilizador y todo lo que trajo consigo. Y tal vez eso nos debería llevar a pensar exactamente en qué fue lo que pasó. Cómo fue que si bien el gobierno ha apoyado a la iniciativa privada ésta no ha respondido en los términos en que lo han hecho, en Corea, los *chaebols*. Creo que éste es un punto que nos debería hacer, necesariamente, reflexionar porque hay muchas cosas que decir. Entonces, siguiendo por esta vía, nos encontraríamos con los problemas del desarrollo de México y al contrastarlos con la experiencia de Corea del Sur, resulta que es un poco difícil que la estrategia mexicana coincida

con la que se nos ha señalado en relación con Corea del Sur. Por ejemplo, la actual reducción de la intervención y de la regulación estatal en la economía, incluida la banca comercial, es algo que en Corea del Sur no está totalmente finiquitado. Es cierto que la banca mexicana entró en otra etapa de privatización, pero también lo es que el gobierno nunca ha dejado de ejercer un control sobre la banca y los demás aspectos de la producción. Por otro lado, el establecimiento de las industrias, que también ha sido obra del gobierno mexicano, ha dado lugar a apoyos y subsidios y, como ya lo había mencionado, esta política gubernamental no ha tenido un resultado satisfactorio, en el sentido de ver realmente crecer un auténtico capitalismo nacional, como creo que en muchos sentidos los *chaebols* pueden ser interpretados.

Los *chaebols* son auténticamente la creación de un capitalismo nacional que en México realmente no podríamos catalogar como tal. Por otro lado la apertura económica y comercial que México está también buscando no solamente tendría que orientarse y centrarse en la liberación de las fuerzas del mercado; también tendría que ver necesariamente hacia otros tipos de sectores industriales con una auténtica capacidad para orientarse a la exportación. Otro aspecto en el mismo sentido es el control sobre los flujos de capital. En Corea del Sur no se ha dado la fuga de capitales, al menos no en la escala que se ha dado en México, y éste es otro elemento que podríamos reflexionar con respecto a esta estrategia. Porque es precisamente esta falta de capital nacional la que ha aumentado nuestra dependencia, respecto de la deuda externa, que si bien también la tiene Corea del Sur, la han manejado de otra manera y por ello se nos hace difícil pensar que en el año 2000 México podría ser una economía equiparable o superior a la de Corea del Sur.

Solamente me restaría mencionar dos cosas en relación ya directamente con las ponencias presentadas. Una es que lamentablemente no escuché en las presentaciones del profesor Lim ni en las del profesor Yoo algún aspecto relativo a ciertos problemas que considero importantes en el caso sudcoreano: que no ha sido un desarrollo armónico, que cuando hablamos de Corea del Sur la comprendemos como una entidad homogénea y completa y que también ha habido una disparidad de desarrollo entre lo que sería la zona situada frente a Japón, o sea la región de Kyongsang, donde se ha centrado el mayor peso del desarro-

llo económico en detrimento de la zona de Cholla Namdo, en donde el proceso de industrialización no ha tenido las mismas características. Por otro lado también, y es algo que la ponencia del profesor Yoo me dejó muy claro, es que precisamente este excesivo interés por impulsar los *chaebols* y las grandes empresas de alta producción industrial y química ha ido también en detrimento de las pequeñas y medianas industrias. Sobre eso también habría que precisar algunas cuestiones más, porque es cierto que en Corea del Sur las pequeñas y medianas industrias se quejan de la fuerte presencia de los *chaebols*, y si bien ha habido intentos de cambiar el rumbo, ante cualquier indicio de desajuste se vuelve a privilegiar el papel de los *chaebols*.

Daniel H. Unger. Hemos confrontado el problema de la inequidad en Corea del Sur en varias ocasiones. Creo que vale la pena mencionar que es nada más al compararla con los niveles de los países de Asia oriental, un grupo bastante pequeño, es decir Japón, Corea del Sur, Taiwan, Singapur, que las estadísticas de Corea del Sur son un tanto débiles. Creo que al compararla con cualquier otro grupo de países en desarrollo o industrializados, cuando éstos estaban en desarrollo, los niveles de Corea del Sur permanecen bastante elevados, y no podríamos hablar de disparidades o disparidades generales de ingreso.

Otra observación es que en su ponencia el profesor Lim, compara las tasas de ahorro e inversión de México y Corea del Sur. Me parece que si México pudiera manejar consistentemente tasas de ahorro de 23% y tasas de inversión de 20% entonces no tendría ningún problema. No creo que esas tasas sean representativas del problema, sino más bien las disparidades entre las dos en una época más temprana.

Yoo Jung-ho. Gracias por haber mencionado un problema que no traté suficientemente en mi ponencia, es decir, el de la desigualdad de ingreso. Lo que debí señalar es que durante la década de los sesenta la distribución del ingreso estaba mejorando. Durante los setenta, comenzó a deteriorarse. Esto tiene mucho que ver con las políticas internacionales del gobierno durante los sesenta. El crecimiento económico se basaba en el aumento de las exportaciones de las industrias ligeras intensivas en trabajo y crearon muchos empleos para la gente de bajos ingresos y es-

casa preparación técnica. También había contribuido a mejorar la distribución del ingreso. En los años setenta se promovieron las industrias pesada y química que son básicamente intensivas en capital y no crean tantas posibilidades de empleo como en los casos de las industrias ligeras al invertir la misma cantidad. Creo que esto tiene mucho que ver con el deterioro de la equidad de ingresos en Corea. Me parece que es cierto que a nivel internacional la distribución del ingreso en Corea no ha sido tan mala; sin embargo sí ha habido un deterioro estrechamente ligado a la política de la industria pesada y química de los años setenta.

El profesor Romero mencionó las disparidades de ingreso a nivel regional. Esto también tiene mucho que ver con las políticas de industria pesada del gobierno. Éstas favorecieron al pequeño número de grandes corporaciones que existían en ese entonces. También las inversiones se concentraron en muy pocos proyectos y forzosamente se tuvo que seleccionar una ubicación geográfica. Pienso que de manera casi natural la zona escogida fue la de Kyongsang y no la de la Cholla porque la élite política provenía de la provincia de Kyongsang. De no haber existido, por ejemplo, la política de la industria pesada y química no se hubiera dado una concentración tan grande de recursos en una región tan estrecha en cuanto a industrias y geografía.

Tun-jen Cheng. Quisiera nada más hacerle al doctor Yoo una pregunta muy breve. ¿Diría usted, dados todos los aspectos negativos que se han señalado, que la política de las industrias pesada y química demostrará su valor a largo plazo? Es decir, si extiende su estudio para cubrir los últimos tres o cuatro años, posteriores a 1987, Corea ha tenido un éxito enorme en la exportación de autos, semiconductores, etc., entonces si uno amplía el horizonte temporal y extiende su estudio entonces ¿podríamos argumentar que demostrará su valor en el largo plazo?

Yoo Jung-ho. Ésta debe ser una pregunta que quizá muchas personas se han planteado. Debo señalar dos cosas. Ya he hecho comparaciones del grupo de control que era Taiwan con el grupo de experimentación que era Corea. Es un estudio comparativo del cumplimiento del sector de maquinaria, incluso los automóviles, la construcción de buques y la electrónica de consumo. Todos estos elementos ya se incluyeron en el estudio. El segun-

do punto que quisiera tocar es que necesitamos descontar el cumplimiento del futuro del actual. En una economía como la de Corea, donde la tasa de retorno es sumamente alta, si aplicamos una tasa de descuento de 7 o 10 por ciento frente a lo que sucederá en el futuro, el cumplimiento que se va mejorando dentro de un plazo de diez o veinte años no puede realmente contarse. Sólo podremos hablar de una mala inversión si únicamente produce resultados dentro de un plazo de diez años.

SEXTA SESIÓN

MÉXICO

LA TRANSFORMACIÓN DINÁMICA Y EL PAPEL DEL GOBIERNO: LA LECCIÓN DE COREA Y DE LOS PAÍSES DE INDUSTRIALIZACIÓN RECIENTE

GILL-CHIN LIM

*Departamento de Planeación Urbana y Regional
Instituto de Asuntos Públicos y del Gobierno
Universidad de Illinois; Urbana-Champaign*

1. INTRODUCCIÓN

A finales de los años cincuenta, en la mayoría de los llamados países en vías de desarrollo reinaba el escepticismo sobre su futuro. Pocos planificadores, responsables de políticas o estudiosos vislumbraban muchas esperanzas para el deseado progreso de aquellas naciones. Dudaban de su capacidad para estimular el desarrollo y hacer más justos los procesos sociales y los resultados.

Sin embargo, desde los años sesenta han ocurrido algunos cambios notables en varios países subdesarrollados. Entre los más destacados han figurado los países de industrialización reciente (PIR) de la Cuenca del Pacífico. Los Cuatro Tigres o el Bando de los Cuatro: Taiwan, Hong Kong, Singapur y Corea del Sur, han logrado dinámicas transformaciones sociales. Sus economías han crecido con rapidez, su bienestar social general ha mejorado, han sufrido cambios políticos significativos y han experimentado modificaciones perceptibles en su cultura y en sus valores.

Los cambios presenciados en los PIR han tenido efectos que han trascendido sus fronteras. El surgimiento de estos países como fuerzas económicas aparentes en la escena mundial ha afectado a la economía de las naciones más desarrolladas del hemis-

ferio occidental y se ha convertido en un factor crucial que altera la estructura de la economía política mundial.

Esta tendencia impulsó a los planificadores, a los creadores de políticas y a los estudiosos a buscar una nueva explicación de las causas y procesos de las transformaciones dinámicas en las sociedades menos desarrolladas. Y los países que se han quedado rezagados están ahora impacientes por descubrir lo que ha acelerado los notorios cambios en los PIR. Considero que incluso las reformas en países socialistas como China y la Unión Soviética en parte han tenido su origen en la envidia que sienten por la dinámica transformación de los PIR.

En este trabajo quiero examinar el caso de la transformación dinámica de Corea en el lapso relativamente breve de algunos decenios, durante los cuales esta nación, que era tradicional, pobre e inestable, se convirtió en una compleja sociedad dinámica y con ingresos medios. En particular me propongo concentrarme en las siguientes preguntas:

- ¿Qué signos hay del desarrollo económico y otros aspectos de la transformación social?
- ¿Cuál ha sido el papel del gobierno como autor de políticas económicas?
- ¿Cuál ha sido el papel del gobierno como planificador de estrategias?
- ¿Qué puede enseñarnos la experiencia coreana?

Mi trabajo difiere de los estudios que existen sobre el desarrollo coreano por algunas razones importantes. En primer lugar, al discutir los cambios que Corea ha experimentado, incluiré no sólo los aspectos económicos del desarrollo, sino también una amplia gama de transformaciones de la sociedad. En segundo término, consideraré la política gubernamental en un contexto amplio de elaboración de políticas nacionales. En lugar de intentar establecer pruebas para demostrar lo bien que ha funcionado la conocida industrialización orientada a la exportación, elaboraré un panorama sintético de cómo han interactuado diversas políticas macroeconómicas, políticas de desarrollo industrial y el mercado con el fin de acelerar el crecimiento. En tercer lugar, mi exposición difiere de otros estudios sobre el desarrollo coreano en cuanto a que subrayo la importancia de los aspectos estratégicos del comportamiento del gobierno. Con esta perspectiva, sos-

tendré que el esfuerzo por imitar simplemente las políticas económicas coreanas resulta bastante fútil. A fin de formular y poner en práctica políticas económicas eficaces, es necesario aprender del comportamiento estratégico del gobierno coreano.

2. ¿QUÉ SIGNOS HAY DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y OTROS ASPECTOS DE LA TRANSFORMACIÓN SOCIAL?

En esta pregunta empleo el término “transformación” con la intención explícita de establecer una diferencia entre “crecimiento económico”, “desarrollo” y “transformación”. Utilizo el concepto “transformación” para indicar que el proceso de cambio en una sociedad está asociado a una gama muy amplia de fenómenos. El “crecimiento” suele definirse como los cambios medibles de los productos materiales. El “desarrollo” se refiere al crecimiento económico y a los cambios en otros aspectos de la vida, tales como salud y educación. Por el contrario, una “transformación” abarca cambios en los ámbitos económicos, políticos, sociales, culturales e incluso espirituales de la sociedad humana. Por tanto, defino “transformación” como los cambios en los aspectos generales de la vida humana. La razón de que utilice este concepto es que considero que los cambios sociales ocurren en una compleja interacción de diversos factores.

En términos de crecimiento económico, Corea es ejemplo de uno de los países que han crecido con mayor rapidez en las últimas décadas. El cuadro 1 muestra los indicadores clave del crecimiento económico. En 1963, el PNB de Corea era de tan sólo 2 718 millones de dólares y su PNB per cápita era únicamente de 100 dólares. Desde la década de los sesenta hasta los ochenta, mantuvo altas tasas de crecimiento. Como resultado, en 1989 se convirtió en una nación de ingreso medio, con un PNB de 204 000 millones de dólares y un PNB per cápita de 4 830 dólares.

El crecimiento de la economía coreana ha estado acompañado por varios cambios clave en su relación con la economía internacional. En primer lugar, el comercio exterior de Corea se ha ampliado en forma significativa. Sus exportaciones aumentaron de 1.09 miles de millones de dólares en 1971, a 57 000 millones en 1988, y sus importaciones crecieron de 3.8 miles de millones a 52 000 millones. Es de particular importancia señalar que

Cuadro 1

Indicadores clave del crecimiento económico

Año	Población (miles)	PNB (millones de dólares)	Tasa de crecimiento (%)	PNB per cápita (dólares)
1963	27 262	2 718	9.1	100
1968	30 838	5 226	11.3	169
1973	34 103	13 152	14.9	386
1978	36 969	49 155	11.6	1 330
1983	37 436	56 460	11.9	1 914
1985	40 466	83 700	12.5	2 296
1989	42 236	204 000	6.5	4 830

Fuentes: Consejo de Planeación Económica (1989) y Ministerio de Comercio e Industria (1990).

en 1986, por primera vez en la historia de Corea, la expansión de las exportaciones finalmente produjo un superávit comercial (véase el cuadro 2). En segundo lugar, Corea se convirtió en una nación sumamente endeudada poco después de haber emprendido planes de desarrollo económico. Sin embargo, el monto total de la deuda y su participación como porcentaje del PNB han disminuido en forma gradual desde 1983. En 1989 el monto total de la deuda externa era de 30.3 miles de millones de dólares y la deuda externa neta se redujo a 1.6 miles de millones (cuadro 2). En resumen, Corea se convirtió en una nación de ingresos medios con una gran cantidad de transacciones en los mercados internacionales.

Durante el periodo de rápido crecimiento económico, el país ha experimentado cambios importantes en otras áreas de la vida. Primero, se ha transformado de una sociedad rural a otra urbana. El cuadro 3 demuestra esto. En 1970 el 50.1% de la población total vivía en áreas urbanas; en 1982, el 70.5%, y en 1986 el 75.2%. Se cree que este proceso ha estado acompañado por cambios considerables en los aspectos culturales y en los valores de la gente. A menudo los sociólogos mencionan pruebas de tendencias hacia el consumo masivo, el materialismo y los valores individualistas (Bae y Crittenden, 1989). Algunos críticos sostienen que ciertos segmentos de la sociedad se han vuelto poco

Cuadro 2

Indicadores de comercio y deuda externa
(Miles de millones de dólares)

<i>Año</i>	<i>Cuenta comercial</i>	<i>Deuda externa total</i>	<i>Deuda externa neta</i>
1980	-4.4	27.2	19.6
1985	-0.02	46.8	35.6
1986	4.2	44.5	32.5
1987	7.7	35.6	22.4
1988	11.4	31.2	7.3
1989	4.6	30.3	1.6

Fuente: Ministerio de Comercio e Industria (1990).

éticos y despiadadamente agresivos. Las tasas de criminalidad se han elevado en forma considerable. Por ejemplo, la tasa de criminalidad ha aumentado de 169.1 (por 100 000) en 1965, a 386.9 en 1983 (Kim, 1987).

Corea, al transformarse en una sociedad urbano-industrial, también ha sufrido problemas de contaminación ambiental y de vivienda. Varios informes del Departamento del Ambiente señalan la existencia de problemas generalizados de lluvia ácida, de contaminación del agua y del aire y desechos peligrosos. El

Cuadro 3

Urbanización
(Miles de personas)

<i>Año</i>	<i>Población total</i>	<i>Población urbana</i>	<i>Población rural</i>	<i>Población urbana (%)</i>
1970	31 435	15 750	15 685	50.01
1978	36 628	23 238	13 390	63.4
1982	39 114	27 577	11 537	70.5
1984	40 430	29 599	10 831	73.2
1986	41 161	30 936	10 225	75.2

Fuente: Ministerio de Asuntos Internos (1987).

déficit de viviendas aumentó del 21.8% en 1971 al 33.3% en 1980, tendencia que continuó en los ochenta. Los problemas de la escasez de habitaciones han sido más graves en las ciudades grandes. Por ejemplo, el déficit de vivienda en Seúl era del 47.2% en 1980 (Chung, 1990).

La tendencia a largo plazo en cuanto a distribución del ingreso ha sido bastante estable. El coeficiente de Gini ha cambiado ligeramente como sigue: 0.3439 en 1965, 0.3322 en 1970, 0.3908 en 1976, 0.3574 en 1982 y 0.3567 en 1984 (Lee, 1990). Sin embargo, la brecha entre ricos y pobres sigue siendo una de las principales causas de descontento social. De acuerdo con un comunicado reciente del Consejo de Planeación Económica, alrededor del 5.5% de la población total vive bajo la línea oficial de la pobreza. Mientras tanto, los recursos económicos se han concentrado en manos de la minoría, sobre todo en los *chaebols*, los grandes conglomerados de negocios. A los 30 mayores *chaebols* corresponden alrededor de dos tercios del PNB. Además poseen una gran cantidad de bienes raíces.

No hay duda de que ha habido un mejoramiento considerable en la salud y la educación. El cuadro 4 muestra el aumento de las expectativas de vida de 63 años en 1977, a 70 en 1988. Otros indicadores de salud, como la mortalidad infantil y el consumo diario de calorías, indican también progresos a largo plazo en la salud. El cuadro 5 proporciona el porcentaje del grupo de edad

Cuadro 4

Indicadores de salud

Año	Población por médico	Mortalidad infantil (por 1 000 nacimientos)	Consumo diario de calorías (por persona)	Expectativa de vida al nacer
1965	2 680	62	2 256	—
1977	—	—	—	63
1984	1 160	—	—	—
1988	—	24	2 907	70

Fuente: Banco Mundial (1979, 1989, 1990).

Cuadro 5

Indicadores de educación
(Porcentaje por grupo de edad matriculado)

<i>Año</i>	<i>Primaria</i>	<i>Secundaria</i>	<i>Terciaria</i>	<i>Relación maestro- alumno en primaria</i>
1985	101	35	6	62
1987	101	88	39	37

Fuente: Banco Mundial (1990).

inscrito en la educación y la proporción primaria entre alumnos y maestros. Todos los indicadores sugieren un importante progreso cuantitativo en la educación.

En el transcurso de los años sesenta, setenta y ochenta, Corea del Sur ha tenido constantes conflictos con Corea del Norte. Se ha gastado alrededor del 5% del PNB o entre el 25 y el 30 por ciento del total del gasto público con propósitos militares (cuadro 6). En comparación con otros países en vía de desarrollo (por ejemplo, México destina menos del 1% del PNB), la carga de gasto militar en Corea del Sur sin duda ha sido onerosa.

Por último, quiero llamar la atención hacia los cambios recientes en el ámbito político. En 1987 por primera vez en la historia de Corea, se eligió un presidente por voto directo del pueblo sin actividades ilegales graves. Aunque algunos críticos pusieron en duda su legitimidad, las elecciones de 1987 marcaron un hito en el desarrollo político de Corea y generaron una nueva esperanza de democratización para esta nación.

3. ¿CUÁL HA SIDO EL PAPEL DEL GOBIERNO COMO CREADOR DE POLÍTICAS ECONÓMICAS?

El papel del gobierno en el desarrollo económico y el cambio social es un tema sumamente controvertido tanto en debates públicos como en investigaciones académicas. Muchos han expresado sus dudas sobre lo positivo del papel del gobierno. La escuela marxista tradicional por lo común calificaba a los gobiernos como

Cuadro 6

Gastos militares de algunos países

<i>País</i>	<i>Año</i>	<i>Gasto militar¹</i> <i>(miles de millones de dólares)</i>	<i>Porcentaje del PNB</i>	<i>Porcentaje del total del gasto público</i>
Mundial	1977	800	5.5	20.1
	1987	1 016.4	5.4	19.0
Corea del Sur	1977	3.275	5.7	30.8
	1987	5.626	4.8	25.5
Corea del Norte	1977	4.372	22.5	n.d.
	1987	5.8	22.4	n.d.
México	1977	0.625	0.6	3.9
	1987	0.726	0.5	2.3

¹ En dólares constantes de 1987.

Fuente: USACADA (1989).

parásitos o conspiradores que apoyaban los intereses capitalistas y por tanto obstaculizaban el verdadero progreso social deseable (Lim, 1989). Algunos economistas liberales plantearon serias dudas sobre la capacidad del gobierno para intervenir eficazmente en el fomento del desarrollo económico. En efecto, ciertas medidas públicas podrían conducir al caos y al fracaso del gobierno.

Se ha debatido ampliamente el asunto de si el gobierno ha desempeñado un papel positivo en el campo de las transformaciones dinámicas. Por una parte, un grupo de observadores cree que el gobierno coreano ha desempeñado un papel indispensable en el éxito del desarrollo de Corea (Jin, 1988; Mills, 1988). Por otra parte, hay quienes han criticado con severidad al gobierno coreano como el principal obstáculo en el desarrollo social y el progreso (Amirahmadi, 1988).

A mi manera de ver, el gobierno ha desempeñado distintos papeles a lo largo de las tres últimas décadas y ha producido re-

sultados tanto positivos como negativos en la transformación coreana. En términos de progreso material, como observamos en la sección previa, existen amplias pruebas de que el gobierno de Corea fue un caso de éxito. No obstante, el crecimiento material también ha estado acompañado por problemas de distribución, crimen, contaminación y vivienda.

Explicaré las cuatro políticas relevantes que caracterizan de manera particular los intentos de Corea por lograr un desarrollo económico. Éstas son: *i*) conservar un ambiente de políticas macroeconómicas consistentemente estables, *ii*) alentar tasas altas de ahorro e inversión, *iii*) fomentar la industrialización orientada hacia la exportación y *iv*) alimentar industrias nacientes clave.

Ante todo, el gobierno de Corea ha intentado en forma consistente conservar un ambiente estable de políticas macroeconómicas por medio del control de varias áreas clave. Collins (1989) propone los siguientes argumentos para sostener que el paquete de políticas de Corea no constituyó un arreglo rápido, sino más bien políticas consistentes, estables y sensatas. En primer lugar, el déficit del presupuesto de Corea ha sido siempre muy reducido. Ha oscilado entre el 1.0 y el 4.2 por ciento del PNB. En contraste, en México y Argentina tal déficit ha sido casi el doble. En segundo lugar, el gobierno coreano reguló las tasas de interés reales para que se mantuvieran estables. En Corea, la tasa de depósito real (la tasa nominal promedio menos la inflación de los precios al consumidor *ex post*) fue en promedio del 2.5% en el periodo 1977-1987. Esta tasa se compara con el menos 13.4% de México y el menos 22.3% de Argentina. En ese periodo la tasa fue negativa tan sólo en dos de los 11 años en Corea. Mientras tanto, México registró nueve años de tasa negativa y Argentina seis. En tercer lugar, Collins también señala que Corea conservó estable la tasa real de intercambio. Gracias a la tasa de intercambio nominal fija entre diciembre de 1974 y enero de 1980, la apreciación real fue del 15%. Esto es considerablemente menor que el 23% de México durante 1977-1981 y el 81% de Argentina en 1977-1980. La desviación estándar de la tasa de intercambio real en Corea de 1975 a 1985 fue sólo del 6.5, mucho menor que en la mayoría de los países latinoamericanos.

En este contexto de un ambiente estable para las políticas, Corea fue capaz de incrementar las tasas de ahorro e inversión y de mantenerlas en los niveles altos necesarios para un creci-

miento sostenido. La tasa de ahorro interno en Corea fue de sólo el 8% del PNB en 1965. Sin embargo, aumentó al 29.1% en 1976 y al 38% en 1988. En cambio, México tuvo una tasa de ahorro del 19% en 1965 y del 23% en 1988.

La inversión interna bruta de Corea también resultó más elevada que la de otros países en vías de desarrollo. Aumentó a una tasa anual del 15.9% durante 1980-1987 en 17 países con deudas altas (Collins 1989). En 1988 la inversión nacional bruta en Corea correspondió al 30% del PNB. En México, en el mismo año fue del 20% y en Argentina, del 14% (Banco Mundial, 1990). K. S. Kim y J. K. Park (1985, al igual que B. N. Song (1981), emplearon el método de analizar la fuente de crecimiento propuesta por Dennison. Sus análisis coinciden en que el factor insumos, en particular la acumulación de capital, desempeñó un papel crucial en el rápido desarrollo económico de Corea. Entre 1963 y 1972 la inversión de capital y mano de obra representó alrededor del 50% del crecimiento anual promedio. En el siguiente periodo (1972-1982) los insumos de factor estimularon el 80% del crecimiento total.

El tercer rasgo importante de las políticas es la industrialización orientada a las exportaciones que se promovió en un macroambiente de políticas relativamente estable y de altas tasas de ahorro e inversión (Jin, 1988; Chung, 1990; Westphal, 1990). La política industrial orientada a la exportación se puso en práctica sin discriminación entre las industrias. El gobierno ofreció diversos incentivos, como la exención de impuestos a insumos negociables, el empleo de tipos de cambio unitarios y un favorable financiamiento a la exportación. Estos incentivos se aplicaron de manera uniforme para todas las industrias, incluyendo las transacciones indirectas de exportación de bienes que se producen y venden internamente y se emplean para fabricar productos para finalmente exportarlos. Esta política ha conducido a una considerable expansión de las ventas externas, lo cual ha hecho de Corea una nación con superávit comercial en 1986.

En cuarto lugar, el gobierno coreano también intervino en el mercado, a fin de estimular el crecimiento de industrias subsidiarias (Westphal, 1990). Éstas fueron en su mayoría establecimientos en gran escala que producían cemento, fertilizantes, petróleo, acero y petroquímicos, barcos, bienes de capital, bienes imperecederos y componentes electrónicos. Estas industrias fue-

ron beneficiadas con créditos preferenciales, protección y subsidios tributarios. El desarrollo de industrias subsidiarias se realizó de manera selectiva. El régimen de Chung Hee Park, que inició las políticas fomentando a las industrias nacientes, apoyó a las grandes compañías ya existentes. Como resultado, los *chaebols*, grandes conglomerados de negocios como Samsung, Hyundai, Daewoo y Lucky-Gold Star, han crecido más y con mayor rapidez (Kim, en prensa). Sus tasas de crecimiento anual han sido de 13.5 al 46.3 por ciento durante el periodo de 1971-1983.

4. ¿CUÁL HA SIDO EL PAPEL DEL GOBIERNO COMO PLANIFICADOR DE ESTRATEGIAS?

En la mayoría de los estudios de desarrollo económico el papel del gobierno se describe únicamente en términos de las políticas económicas que se adoptan. No se examina el papel del gobierno como planificador estratégico. Las políticas económicas que ha empleado en el curso de su rápido crecimiento también pudo haberlas utilizado cualquier otro gobierno. Pero ¿por qué los demás países rezagados no han sido capaces de imitar la receta de Corea para crear políticas económicas? Para encontrar la respuesta debe estudiarse el comportamiento del gobierno de Corea como agente estratégico y el papel que ha desempeñado en el juego del desarrollo económico, el cual incluye una gran cantidad de agentes como empresas, grupos de interés y el público en general.

Considero que el gobierno coreano ha estado constantemente ocupado en un comportamiento estratégico para adoptar una reforma y ajustes eficaces para un desarrollo continuado. Examinaré este comportamiento de acuerdo con cuatro distintas categorías: *i*) edificador de instituciones, *ii*) productor de reglas, *iii*) proveedor de conocimiento y *iv*) adaptador.

Tal vez el comportamiento estratégico más importante del gobierno coreano ha sido su papel como edificador de instituciones. Poco después de que Chung Hee Park asumió el poder, el gobierno coreano estableció el Consejo de Planeación Económica (CPE) en 1961. Se le otorgó la máxima autoridad para controlar la economía. Bajo la autoridad del CPE, en 1962 se pusieron en práctica una serie de planes de desarrollo económico. Desde

entonces el gobierno creó nuevos órganos gubernamentales e instituciones semipúblicas, que reorganizó constantemente por el consejo de la Comisión Nacional para la Reforma Administrativa. El ejemplo más reciente de creación de instituciones es el Departamento del Ambiente, que surge como un ministerio independiente para manejar los crecientes problemas de contaminación. En general, se llevó a cabo el establecimiento y reorganización de instituciones públicas y semipúblicas para buscar las metas del desarrollo económico de manera congruente con el ambiente de las políticas nacionales e internacionales en constante cambio.

En segundo lugar, el gobierno coreano ha sido un enérgico creador de normas. Las normas y reglamentaciones coreanas rebasaron los límites de las medidas de política económica. Se adoptaron no sólo políticas económicas regidas por leyes, sino también leyes concernientes a la ética de los negocios y al comportamiento cívico. Poco después de la creación del CPE, grandes empresarios fueron arrestados y acusados de tener ganancias ilegales. Los liberaron sólo después de que donaron al gobierno sus acciones de interés de bancos comerciales y de que prometieron establecer nuevos negocios industriales para la reconstrucción del país. La elaboración de leyes también afectó la vida de los ciudadanos comunes. Para desalentar el consumo excesivo en las festividades familiares, como matrimonios y funerales, el gobierno estableció reglas sobre la naturaleza y el alcance de dichas actividades. En un tiempo, la gente con cabello largo fue arrestada por exhibición pública de indecencia. Este tipo de orientación ética se debió en parte a la cultura confucianista. Pero fue posible también por el gobierno militar de Park y de Doo Whan Chun. Y sin duda, esta tendencia ha entorpecido la democratización. El elemento opresivo de la elaboración de reglas originó una creciente insatisfacción entre la gente, lo cual condujo a la exigencia pública de democratización en los años ochenta. Finalmente el pueblo hizo que Chun se retirara a un remoto templo budista.

Un tercer papel crucial que ha desempeñado el gobierno coreano ha sido como proveedor de conocimiento. Cuando Park se convirtió en presidente al inicio de los sesenta, casi no había conocimientos técnicos para manejar la economía y lograr el desarrollo industrial. El gobierno coreano empezó a establecer y financiar varios institutos de investigación. Entre los principales

figuran el Instituto Coreano de Desarrollo para adquirir conocimientos sobre políticas de desarrollo económico y el Instituto Coreano de Ciencia y Tecnología (ahora llamado Instituto Superior de Ciencia y Tecnología de Corea) para realizar investigaciones científicas e innovaciones tecnológicas. Actualmente casi todos los ministerios tienen un instituto de investigación que proporciona conocimientos relevantes para las políticas al gobierno así como al público. El saldo ha sido un aumento significativo de la inversión en investigación y desarrollo (I y D). Desde luego, el establecimiento de institutos de investigación y el incremento de I y D fue posible gracias a que, como se mencionó, el gobierno fue capaz de crear instituciones.

En cuarto lugar, me gustaría tratar la adaptabilidad que ha demostrado el gobierno coreano. Casi siempre Corea ha sido una nación que se adecua rápidamente a las nuevas condiciones del mercado nacional y mundial. Un buen ejemplo de ello fue la normalización de las relaciones políticas y económicas con Japón en los años sesenta. Antes del régimen de Park, era un tabú político pretender normalizar las relaciones coreano-japonesas. Otros ejemplos incluyen la amplia participación de Corea en el auge de la construcción en el Medio Oriente, el prudente manejo de la crisis del petróleo y la apertura de nuevas relaciones económicas con los países comunistas, incluyendo China, la Unión Soviética y los países del Este de Europa.

En general, el gobierno coreano ha estado constantemente alerta y ha sido expedito para crear nuevas instituciones, reglas, políticas y relaciones político-económicas a fin de alcanzar su meta de desarrollo económico. También mezcló incentivos de mercado, reglamentaciones, propiedad pública e imperativos morales para formular políticas eficaces. Al respecto no hubo una fórmula única o una serie de fórmulas que guiaran a Corea a lo largo de su transformación dinámica.

5. ¿QUÉ PUEDE APRENDERSE DE LA EXPERIENCIA COREANA?

Los países que han envidiado a Corea y a otros países de industrialización reciente han tratado de identificar las políticas clave que estimularon el crecimiento económico. En algunos casos, los estudiosos y los encargados de elaborar políticas han hablado so-

bre la forma en que la industrialización orientada a las exportaciones, que ha originado un rápido desarrollo económico en Corea, podría usarse para otras naciones. Sin embargo, considero que tal intento es equivocado y que incluso podría ser adverso. Debería recordarse que Corea no ha recurrido a una fórmula fija para su crecimiento. Sus políticas de desarrollo han combinado incentivos para el mercado, reglamentaciones, propiedad pública e imperativos morales. El relativo hincapié en estas herramientas de políticas ha cambiado con el tiempo. En una primera etapa, el gobierno se apoyaba en gran medida en reglamentaciones, propiedad pública y reglas de orientación moral. Sin embargo, gradualmente introdujo más incentivos en el sistema económico. En la actualidad, se está considerando liberar aún más el mercado.

Más importante que la elección de las herramientas de política económica es la naturaleza del comportamiento estratégico que asuma el sector público. Efectivamente, si cualquier otro país quiere emular el caso de Corea, debería primero tratar de aprender de las características de organización del gobierno coreano. Esto significa que la imitación no será fácil. Tan sólo las reformas políticas e institucionales sustanciales podrían hacer posible tal emulación. Las reformas pueden ser iniciadas por políticos ilustrados. Si no hay políticos ilustrados por sí mismos, ¿cómo van a producirse reformas institucionales y políticas? Dos posibles fuentes de presiones para las reformas son el público y los intelectuales. En el caso de Corea, los estudiantes radicales y los profesores disidentes que estaban tácitamente apoyados por el público ejercieron una presión continua sobre el gobierno para que actuara de un modo más responsable. A este respecto, deberían alentarse los movimientos públicos por la democratización y la presión por la justicia social. También sería importante iniciar debates públicos entre políticos, creadores de políticas, empresarios, académicos y el público. Tales debates pueden iniciar los cambios de comportamiento entre los políticos clave y los encargados de las políticas. Los organismos internacionales podrían desempeñar un papel fundamental en las acciones discursivas pero hasta ahora no han tenido mucha iniciativa.

6. OBSERVACIONES GENERALES

Permítaseme terminar haciendo algunas observaciones generales sobre las transformaciones dinámicas que han tenido lugar en Corea y en otros países de industrialización reciente.

En primer lugar, no hay duda de que Corea y PIR han alcanzado un notable crecimiento y han mejorado el bienestar social de manera significativa. Como resultado, son menos pobres que antes. Sin embargo, todavía son mucho menos ricos que las naciones más desarrolladas. Aunque han adquirido cierta riqueza, el éxito del progreso material alcanzado en años recientes no debería crear la ilusión de que están exentos de carencias materiales.

En segundo lugar, en algunos países el crecimiento ha provocado una distribución del ingreso más justa. Sin embargo, la desigualdad social es un problema constante y algunas medidas y políticas de planeación han significado retrocesos. La justicia debería ser un valor clave para el éxito de una transformación dinámica.

En tercer lugar, debe señalarse que el crecimiento ha ocasionado más crímenes, deterioro ambiental y problemas de vivienda. Los países que intentan un crecimiento rápido deben tomar medidas preventivas contra esos problemas y otros efectos indeseables del crecimiento.

En cuarto lugar, la democratización y la eliminación del autoritarismo parecen ser factores esenciales para la transformación eficaz y significativa de una sociedad. La transición hacia una sociedad más libre puede originar temporalmente conflictos y caos debido a la resistencia de las élites en el poder contra la exigencia de libertad del pueblo. No obstante, a largo plazo una mayor libertad ampliará la calidad de la política y también propiciará la eficiencia del gobierno y de los mercados. Los casos de Corea del Norte y China son ilustrativos de cómo una falta de libertad puede obstaculizar una transformación conveniente.

En quinto lugar, los recursos humanos se encuentran entre las fuerzas más importantes para las transformaciones dinámicas. Corea y otros PIR son pobres en recursos, y también lo es Japón. En el pasado, una población con buena educación ha desempeñado un papel indispensable. Será necesaria la continua inversión en el desarrollo de recursos humanos, así como en la

planeación de la mano de obra. Yo haría énfasis en la necesidad de realizar constantes innovaciones en la educación, debido a los cambios tecnológicos inesperados, drásticos y repentinos que caracterizan a la sociedad con información nueva. Además, debe comprenderse el papel de la mujer en la transformación dinámica. Hemos prestado poca atención a la forma en que ellas podrían y deberían participar en el proceso.

En sexto lugar, con respecto a la cuarta observación, los planificadores y los encargados de elaborar las políticas deberían ser expertos en el aprovechamiento de la nueva tecnología. Asimismo, si los PIR, al igual que otros en vías de desarrollo, quieren liberarse de la dependencia tecnológica y competir con los países más desarrollados con niveles de salario comparables, deberían considerar seriamente aumentar la inversión en la investigación básica y en la innovación tecnológica.

En séptimo lugar, los gobiernos tendrían que ser más flexibles, más adaptables y menos restrictivos. Un fuerte liderazgo en el gobierno fue vital para el éxito de la transformación de Corea y de otros PIR. Sin embargo, también hay pruebas obvias de que un sistema económico más libre funciona mejor a largo plazo para las transformaciones dinámicas. La continuación de las reformas regulatorias que dependen de los incentivos del mercado será crucial para la planeación del desarrollo social y económico. Debería señalarse que no hay fórmula fija para una función del gobierno que garantice el éxito de las transformaciones. Un gobierno prudente debería buscar de manera continua la mezcla apropiada de incentivos de libre mercado, intervención pública e imperativos morales.

Octavo, aunque hay ciertas fuerzas comunes que propiciaron la transformación de los PIR, también hay características propias del camino para el cambio de cada sociedad. Por esta razón, no debe alentarse la transferencia ciega de un programa de un país a otro. El diseño y la aplicación de planes y políticas ha de basarse en las condiciones originales de los ambientes económicos, políticos y culturales de cada país. Por ello debemos impulsar los diálogos entre organismos internacionales, gobierno, empresas, estudiosos y el público.

Por último, quiero añadir el tema del gasto militar en el proceso de la transformación dinámica. En 1987 los gastos militares totales en el mundo ascendieron a un trillón de dólares. Esto

equivale al 5% de todo el PNB del mundo (USACADA, 1989). Para avanzar hacia una sociedad justa, solvente y libre, debería iniciarse un esfuerzo consciente por desviar los gastos militares para propósitos pacíficos. Tal vez el siguiente paso para los planificadores y creadores de políticas sea iniciar cambios fundamentales en la superestructura del gasto nacional y desarrollar la idea de una mejor sociedad con una visión más amplia, *la visión que proyecte sociedades justas, solventes y libres en un mundo pacífico*.

Referencias bibliográficas

- Amirahmadi, Hooshang (1988). "What Do We Know about Development and Where Does Korean Experience Fit?", en Lim (1988a), pp. 35-48.
- Bae, Hyunjung, y Katheleen S. Crittenden (1989). "From Attributions to Dispositional Inferences: Patterns of Korean Students", en *The Journal of Social Psychology*, 129 (4), pp. 481-489.
- Banco Mundial (1979, 1989, 1990). *World Development Report*, Washington.
- Chung, Jin-Young (1990). "South Korean Strategies for Dynamic Transformation: 1961-1988", en Lim y Chang (1990), pp. 37-51.
- Chung, Joseph Hee-Soo (1990). "Housing Policies in Korea: Search for New Orientation", en Lim y Chang (1990), pp. 309-325.
- Collins, Susan (1989). "Lessons from Korean Economic Growth", en *American Economic Review*, vol. 80, núm. 2, pp. 104-107.
- Consejo de Planeación Económica (1982). *Economic Policies During the Development Era: The Twenty-Year History of Economic Planning Board*, Seúl, Consejo de Planeación Económica.
- _____ (1989). *Major Statistics of Korea*, Seúl.
- Evans, P.B., D. Rueschemeyer y T. Skocpol (1985). *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Jin, Nyum (1988). "The Korean Economy: Its Past and Future", en Lim (1988a), pp. 27-32.
- Kihl, Young Whan (1989). "South Korea's Rise to Prominence", en *Current History*, abril, pp. 165-168 y 192-193.
- Kim, Eun Mee (en prensa). "The Industrial Organization and Growth of the Korean Chaebol: Integrating Development and Organizational Theories", en Gary Hamilton (ed.), *Business Networks and Economic Development in East and South East Asia*, Hong Kong, Hong Kong University Press.
- Kim, K.S. y J.K. Park (1985). *Sources of Economic Growth in Korea: 1963-1982*, Seúl, Instituto de Desarrollo de Corea.

- Kim, Young Hee (1987). *A Study of Crime*, Seúl, Boem-Moon Publishers.
- Lee, Tae Wook (1990). "Korean Economic Growth and Welfare", en *Problems of Korean Industrialization*, vol. II, Seúl, Na-Nam Publishing Co.
- Lim, Gill-Chin (ed.) (1988a). "Korean Development into the 21st Century: Economic, Political, and Spatial Transformation", Urbana, Illinois y Seúl, Consortium of Development Studies.
- _____ (1988b). "Rethinking Rationale for Planning", en *Journal of Environmental Studies*, vol. 23, pp. 96-103.
- _____ (1989). "State and Society: Some Reflections on Theory and Theory Building", en *Environment and Planning: Governments and Policy*, 7, pp. 475-482.
- _____ y Wook Chang (eds.) (1990). *Dynamic Transformation: Korea, NICs and Beyond*, Urbana, Ill. y Seúl, Consortium on Development Studies.
- Lim, Hyun-Chin (1985). *Dependent Development in Korea 1969-1973*, Seúl, Seoul National University Press.
- Mills, Edwin (1988). "The Role of Public and Private Sectors in Economic Development", en Lim (1988a), pp. 21-25.
- Ministerio de Asuntos Internos (1987). *Municipal Year Book of Korea*, Seúl.
- Ministerio de Comercio e Industria (1990). "The Korean Economy and U.S. Korea Relations: A Statistical Profile", Seúl.
- Ministerio de Finanzas (1978). *The Thirty-year History of Finance and Banking*, Seúl, Comité Editorial para los Treinta Años de Historia de las Finanzas y la Banca.
- Song, Byung-Nak (1981). *Korean Economy*, Seúl, Bark-Young Publishing Co.
- U.S. Arms Control and Disarmament Agency (USACADA) (1989). *World Military Expenditures and Arms Transfer*, Washington.
- Westphal, Larry (1990). "Industrial Policy in an Export Propelled Economy: Lessons from South Korea's Experience", en *Journal of Economic Perspectives*, vol. 4, núm. 3, pp. 41-59.

EL BIENESTAR SOCIAL, EL DESARROLLO ECONÓMICO Y LA ORGANIZACIÓN EMPRESARIAL (MÉXICO Y LOS PAÍSES DEL PACÍFICO ASIÁTICO)

CLEMENTE RUIZ DURÁN
*Universidad de California en San Diego,
Centro de Estudios México-Estados Unidos*

1. EL BIENESTAR SOCIAL, EL DESARROLLO ECONÓMICO Y LA ORGANIZACIÓN EMPRESARIAL

Al finalizar el siglo XX existe una revisión sobre cómo alcanzar el bienestar social en una economía de capitalismo tardío. Durante décadas los teóricos del desarrollo argumentaron que el mayor bienestar social estaba indisolublemente unido a la necesidad de un mayor gasto público en las áreas de servicios básicos. Sin embargo, el gasto público en el área social se incrementó en la mayor parte de los países de América Latina después de los años cincuenta, pero esto no garantizó el que todos los grupos sociales tuvieran un nivel de vida aceptable. No sólo esto, sino que al iniciarse los años noventa, la región latinoamericana está sumamente distante del objetivo de alcanzar un mayor nivel de vida en forma generalizada, puesto que el 62% de su población¹ vive en condiciones de pobreza, y el 33% son pobres crónicos.

¹ Véase PNUD, *Desarrollo sin pobreza*, I Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe, Quito, 20-23 de noviembre de 1990.

Estos niveles de pobreza tienen una causalidad muy amplia, y una de ellas es sin lugar a dudas el inadecuado gasto público que el Estado realiza para que la población satisfaga las necesidades básicas. Sin embargo, aun resuelto este problema no se podría garantizar la obtención de un mayor ingreso en forma permanente. Por ello es necesario profundizar el análisis sobre los mecanismos que permiten u obstaculizan un mayor ingreso para la población.

La hipótesis de este artículo es que existe un elemento que no se ha discutido en la dimensión del bienestar: la relación entre la organización empresarial y el bienestar. La propuesta es que la organización empresarial define el circuito del ingreso y por ello la búsqueda de mayores niveles de bienestar debe tomarla en cuenta con el fin de sugerir, en caso necesario, cambios o el impulso de cierta forma de organización. En este sentido no se trata de retomar la idea de la discusión de los años sesenta, que proponía que el problema del desarrollo es que no existía empresariado que pudiera sostener el crecimiento en estos países. El crecimiento de América Latina durante más de tres décadas muestra que éste no es el problema, sino, como concluyó Leff (1979) a finales de los años setenta,² más allá de la existencia o inexistencia de la capacidad empresarial, el de las distorsiones, los desequilibrios sociales y la disensión política que engendró la organización empresarial que mantuvo el crecimiento en las últimas décadas.

Se trata de discutir la organización empresarial como un bloque no homogéneo con diferentes aspiraciones y que por lo mismo no puede ser tratado como un solo ente al cual se le refiera como la clase empresarial.³ Se busca, en este sentido, analizar cómo surgió el empresariado local, cómo éste se combina con el Estado y con las empresas extranjeras. Se considera que con fines de análisis es útil realizar éste en forma comparativa, espe-

² N.H. Leff, "Entrepreneurship and Economic Development: The Problem Revisited", en *Journal of Economic Literature*, vol. xvii, marzo de 1979, pp. 46-64.

³ A este respecto conviene mencionar que el análisis tradicional asume un análisis tripartita en donde incluye trabajadores, empresarios y Estado, dejando al margen, con fines de simplificación, las diferencias que pueden existir en su organización.

cialmente con los países de Asia, que llegaron también tardíamente al proceso de industrialización, pero que han logrado combinar con más éxito el crecimiento con una mayor equidad.

En este sentido conviene mencionar que en la región del Pacífico la organización empresarial ha desempeñado un papel esencial. Los países hegemónicos del área (Estados Unidos y Japón) adoptaron dos patrones diferentes. En el primero es el caso típico del capitalismo desde abajo, que a partir de esta organización dio lugar a grandes oligopolios, pero manteniendo un amplio espectro de empresas pequeñas y medianas como fuente de innovación tecnológica. En cambio Japón es el caso típico de un país de capitalismo tardío, en donde se optó por una organización corporativa que dio pauta al surgimiento de grandes corporaciones y a partir de ellas se desarrolló un esquema de subcontratación para apoyar la operación de los grandes consorcios. En ambos casos mantener una amplia base de pequeñas y medianas empresas permitió fortalecer el desarrollo empresarial de largo plazo y por ende el crecimiento económico. Se considera que aunque estos dos tipos de organización influyeron en la región del Pacífico, cada país definió su propio modelo y por lo mismo es necesario evaluar cada uno de ellos por separado. Con tal fin se seleccionaron los siguientes países: México, Taiwan, Corea del Sur, Tailandia y Filipinas.

A. El surgimiento del empresariado industrial

Al iniciarse el siglo xx la mayoría de los países del Pacífico era predominantemente agrícola, lo que se ligaba al hecho de que en América Latina regímenes autoritarios aliados a terratenientes habían impedido el surgimiento de un empresariado industrial, en tanto que en Asia los regímenes coloniales frenaban el desarrollo industrial.

En la primera mitad del siglo una serie de movimientos reformistas y revolucionarios en América Latina abrieron la posibilidad de establecer las bases para el desarrollo industrial. En cambio, en Asia fue preciso esperar hasta finales de la segunda guerra mundial para poner en marcha la industrialización. En seguida se describen los factores que contribuyeron al surgimiento del empresariado industrial.

A.1. *México: el enfoque corporativo con dependencia transnacional*

Después de la revolución de 1910, México realizó una reorganización de tipo corporativo. Dentro del nuevo esquema todas las fuerzas políticas emanadas del movimiento armado obtuvieron un espacio, que satisfacía sus demandas, pero sin incorporar en un primer momento a los empresarios. Una de las labores del Estado posrevolucionario fue promover esquemas de agrupación empresarial que fortalecieran su participación en la nueva etapa de desarrollo económico. Acorde con el modelo corporativo, el Estado alentó las agrupaciones a partir de los grandes empresarios. Esto dio como resultado que la industrialización se pensara como un esquema desde arriba, en donde la gran industria sería el fundamento de este desarrollo, aun cuando se consideró que la pequeña y mediana industrias podrían desempeñar un papel relevante de apoyo.

En los años cuarenta el esquema corporativo puso en marcha la estrategia de sustitución de importaciones (ESI), que sería la base de la industrialización mexicana. Un elemento básico de este esquema fue la incorporación de las empresas transnacionales (ET), en la perspectiva de que esto permitiría acelerar la estrategia sustitutiva. Esta situación no trajo consigo un conflicto con el empresariado nacional, pero sí una política de acomodamiento y rentismo por parte de los empresarios nacionales, los cuales se conformaron con dejar que la ET desarrollara la tecnología mientras ellos complementaban sus acciones. De esta forma, el núcleo empresarial nacional que se consolida no se pudo constituir en el eje de la nueva etapa de crecimiento.

En un primer momento —los años cincuenta y sesenta— las ET ampliaron el espectro empresarial al subcontratar con varias empresas nacionales la manufactura de componentes. En esa época los mayores vínculos entre la ET y las empresas nacionales permitieron reducir el coeficiente de importaciones, lográndose una mayor integración industrial. En ese momento el Estado buscó alentar una base empresarial más amplia, creando un fondo para el desarrollo de la pequeña y mediana empresa en Nacional Financiera (principal banco de desarrollo de México). Asimismo, a finales de los cincuenta el Estado entró al debate productivo al incorporarse a varias empresas privadas que no tenían viabili-

dad productiva, pero que generaban empleo de manera importante. De esta forma, la organización empresarial quedó conformada por un empresariado nacional dependiente de la tecnología extranjera y por un Estado que socializó la ineficiencia privada.

En los años setenta, al madurar la primera etapa de la industrialización, surgió un conflicto de intereses cuando se quiso profundizar la ESI, puesto que al intentar echar a andar proyectos de insumos intermedios más complejos y la producción de bienes de capital, las ET reaccionaron negativamente, ya que ello no entraba en su modelo de producción global. En efecto, su esquema de optimización respondía a un proceso de integración de los procesos de producción en escala internacional y por lo mismo no tenían por qué continuar realizando la subcontratación a nivel nacional, sino en el país en donde los costos de producción fueran menores.

Ante esta posición no se podía pensar en utilizar a las empresas nacionales exclusivamente, puesto que al no consolidarse el esquema empresarial en las primeras fases se carecía de una base tecnológica que se autosostuviera, por lo que la dependencia de las ET reducía el menú de opciones para el desarrollo. La salida al conflicto fue permitir que siguiera operando el esquema de producción transnacional. Las consecuencias fueron inmediatas: se elevó el coeficiente de importaciones, disminuyó el grado de integración y con ello la participación de las empresas pequeñas y medianas, creando un esquema cada vez más inequitativo por dos razones. En primer lugar, la gran empresa utilizaba técnicas intensivas en capital, lo que le impedía absorber el crecimiento de la fuerza de trabajo; en segundo, al limitarse el crecimiento de la pequeña y mediana empresas se impedía la absorción de la mano de obra excedente en actividades productivas, elevándose la población que ingresaba al sector informal de la economía.

A los problemas anteriores se sumó el de que este modelo de producción era insostenible, puesto que requería de una gran disponibilidad de divisas para financiar las importaciones. Esta situación se pudo sostener en los setenta gracias al auge petrolero, pero entró en conflicto en los ochenta al surgir la crisis de la deuda y reducirse la disponibilidad de divisas. La insustentabilidad del modelo provocó que el sector industrial entrara en una transición de reorganización del empresariado, para dar ca-

bida a nuevas formas no corporativas de organización, permitiendo el resurgimiento de la pequeña y mediana empresas.

Esto permite argumentar que la organización empresarial en México pasó por varias etapas, pero que la combinación de políticas para impulsar al empresariado, especialmente por medio de las ET, dieron como resultado un esquema más inequitativo de desarrollo.

A.2. *El modelo de los países asiáticos. Difusión empresarial y acuerdos corporativos con desarrollo tecnológico*

Los países del Pacífico asiático tuvieron varios periodos de reorganización para industrializarse. Al final de la segunda guerra mundial el grupo de los países de industrialización reciente (PIR) reorganizó sus economías y puso en marcha una etapa de rápida expansión. En tanto, los países del sudeste asiático adaptaron una estrategia de desarrollo industrial hasta los años sesenta, debido al retraso de las reformas requeridas para promover al empresariado industrial.

1. *Taiwan*. En 1949 se introdujo un esquema de crecimiento hacia adentro en parte por *default* (debido a que las exportaciones tradicionales ya no encontraban mercados protegidos en Japón o en China) y en parte por diseño (era conveniente desde una perspectiva política apoyar a la recién creada pequeña clase empresarial que acababa de adquirir una porción de las instalaciones dejadas por los japoneses).

La pequeña empresa estaba en serios problemas en 1949 como resultado de la pérdida del mercado de la China continental y la reaparición de la competencia de los bienes japoneses. Se introdujeron controles gubernamentales para las importaciones, las divisas y patentes para salvar a las pequeñas empresas de la extinción y aliviar la crítica situación de la balanza de pagos.

Posteriormente, en 1956-1961, el gobierno de Taiwan introdujo un paquete de reformas para reorientar la economía hacia un desarrollo apoyado en las exportaciones.⁴ En este proceso las

⁴ A. Amsden, "The State and Taiwan's Economic Development", en P. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*, Cambridge, 1985.

empresas estatales desempeñaron un papel clave en la industrialización, puesto que controlaron las áreas estratégicas de la industrialización, relegando el papel de las ET. A su vez las empresas estatales utilizaron su esquema de subcontratación para llevar a cabo el caso más exitoso de desarrollo de la pequeña y mediana empresas.

En los años setenta, al iniciarse la política de desincorporaciones de empresas públicas, ya se había consolidado la de las pequeñas y medianas empresas (PME). De esta forma se puede argumentar que en este caso fueron las empresas públicas las que contribuyeron al feliz desarrollo de las PME.

2. *Corea*. A diferencia de Taiwan, Corea basó su desarrollo industrial en la promoción de grandes grupos industriales, denominados *chaebols*. Como menciona Amsden, "los grupos industriales diversificados son comunes a todos los países de industrialización tardía, pero los de Corea fueron especialmente grandes". El tamaño de los *chaebols* y su amplia diversificación en productos no relacionados les han permitido sobrevivir a las dificultades de la industrialización tardía, penetrar con sus exportaciones en los mercados más difíciles y suplantar la necesidad de ET para realizar grandes inversiones en sectores estratégicos. Aun cuando Corea ha obtenido grandes préstamos del extranjero, prácticamente no tiene inversión directa fuera de los sectores intensivos en mano de obra.⁵

En una primera etapa la integración vertical y horizontal de los *chaebols* dejó poco espacio a las PME en Corea, pero en los años setenta un proceso de subcontratación se desarrolló y permitió que tuvieran una participación mayor en el empleo, la producción y el valor agregado. En este caso un modelo de concentración industrial permitió consolidar un esquema de desarrollo nacional dando oportunidad a las PME para desarrollarse.

En los años ochenta se inició una política de promoción más definida de las PME, estableciéndose que "al inicio del proceso de desarrollo Corea descansó en industrias estratégicas y grandes empresas para encabezar el crecimiento económico. Esta estrategia fue exitosa, como lo ha mostrado el crecimiento de los

⁵ A. Amsden, *Asia's Next Giant, South Korea and Late Industrialization*, Oxford University Press, 1989.

últimos años. Sin embargo, esta estrategia de rápido crecimiento basado en grandes empresas creó cierto tipo de problemas, que deben resolverse para mantener el crecimiento económico. Entre estos problemas tenemos: 1) La concentración del poder es un punto de preocupación social. En 1982 las ventas de las grandes empresas representaron el 37.5% de las ventas totales del sector manufacturero, en tanto sólo el 16% del empleo fue generado por esas empresas. La concentración económica es problemática por dos razones. La producción realizada por grandes empresas se vuelve menos eficiente debido a la falta de especialización, y la segunda razón es que un exceso de concentración económica da por consecuencia una serie de reacciones sociales adversas. 2) Las grandes empresas adoptan esquemas de producción intensivos en capital, lo que da por consecuencia un menor nivel de empleo por peso invertido. 3) Las relaciones entre la administración y los trabajadores es más antagonista, dado el gran número de trabajadores que tienen que estar en un solo lugar, lo que da por consecuencia esquemas de administración más autoritarios. 4) Las grandes empresas se concentran básicamente en el ensamblaje de productos, lo que ha provocado que al exportar se generen conflictos con los principales socios comerciales de Corea. 5) La rápida expansión de las grandes empresas dejó a la industria de partes y componentes en una situación de fragilidad, por lo que se considera que este tipo de industria es más adecuado para las PME. 6) Las grandes empresas en industrias seleccionadas en ocasiones han estado al borde de la quiebra y el Estado ha tenido que salvarlas, dado el riesgo de un desempleo masivo y de que esto generara insolvencia en los bancos federales. De esta forma, el rescate de empresas ineficientes aumentó la ineficiencia de la economía. 7) De igual forma, el patrón de demanda cambió del consumo masivo de pocos artículos al consumo de una diversidad de artículos en pequeñas cantidades, por lo que la flexibilidad en la manufactura y la administración se ha convertido en un elemento esencial del éxito de las empresas. En este sentido, las empresas grandes tienden a ser menos flexibles que las PME".⁶

⁶ Han Soo Duck, "Korea Promotion Policies for Small and Medium Industry", trabajo presentado al Korea Development Institute, Policy Forum on Private-Public Interaction toward Economic Development, Seúl, 10-17 de abril de 1989.

El caso coreano de organización corporativa contrasta con el mexicano, puesto que en aquél se alentó el desarrollo corporativo limitando las posibilidades de entrada de las ET, con lo cual se creó una clase empresarial nacional que desarrolló su propia tecnología. Además, ante la reciente presión política por una mayor democratización, el gobierno diseñó expresamente una política de aliento a las PME.

3. *Hong Kong*. El proceso de industrialización de Hong Kong se inició en 1954, como consecuencia de una migración masiva de recursos humanos desde Shanghai ante la constitución de la República Democrática de China. Este influjo de inmigrantes desde la China continental y una alta tasa de desempleo llevaron al establecimiento de las nuevas áreas de Tsuen Wan y Cheung Sha Wan en Kowloon. De hecho este grupo de empresarios continentales había tenido empresas anteriormente y contaba con capacidad de innovación en algunas áreas, como la textil, la cual encabezó este desarrollo, seguida de la industria del vestido. Posteriormente se desarrollaron nuevas áreas de producción, pero con un perfil básicamente de bienes de consumo. Este desarrollo industrial se dio con base en el surgimiento de pequeñas y medianas industrias.⁷

4. *Singapur*. El desarrollo industrial en Singapur estuvo directamente relacionado con la decisión de acelerar el desarrollo insular mediante las ET. Fue hasta la crisis del petróleo que el gobierno decidió alentar el desarrollo de empresas locales, introduciéndose en 1976 el Esquema de Financiamiento de Pequeñas Empresas, que era fundamentalmente una extensión de un esquema anterior diseñado para las empresas locales y pequeñas empresas. "El nuevo interés en promover empresas de manufactura local no representó ninguna revisión de los principios básicos de la filosofía económica. Más que intentar asistir a las empresas locales en la competencia con las internacionales, la intención de gobierno era promover una mayor integración entre

⁷ Victor Shuen Sit Fung y Siu Wong Lun, *Changes in the Industrial Structure and the Role of Small and Medium Industries in Asian Countries: The Case of Hong Kong*, Institute of Developing Economies, febrero de 1988.

la operación local y las compañías internacionales”.⁸

5. *Tailandia*. El surgimiento del empresariado tailandés se remonta a mediados del siglo XIX, pero es hasta fines de los cincuenta (1958), al tomar el poder el general Sarit Thanarat, que se dio un amplio impulso a la nueva inversión, al establecerse un esquema de desarrollo de la infraestructura, conjuntamente con la promoción de la ayuda externa y de inversión transnacional. Sin embargo, aun cuando no existe evidencia estadística completa, parece ser que la economía tailandesa contemporánea está dominada por capital nacional,⁹ en donde la pequeña y mediana empresas tiene un rol básico. En este caso el gobierno fue capaz de utilizar a los empresarios extranjeros para inducir el desarrollo de recursos locales, es decir “aprendiendo haciendo”.

6. *Filipinas*. El caso de Filipinas es un modelo de promoción empresarial a partir de la inversión extranjera, buscando por esa vía acelerar el desarrollo. En cierta forma se puede argumentar que el dictador Marcos intentó desarrollar un esquema transnacional como el de Singapur, pero fracasó puesto que el nivel de inversión extranjera siempre fue muy pequeño y los empresarios locales nunca pusieron en marcha grandes proyectos de inversión, sino que más bien actuaron en actividades de baja productividad o se mantenían de rentas. En los años setenta, ante la creciente oposición, Marcos alentó la reorganización empresarial, buscando dar apoyo a las pequeñas y medianas empresas, pero tratando de mantener el control sobre todos los recursos, lo que provocó que esta reorganización empresarial fuera más bien demagógica, puesto que aún hoy su papel es secundario.¹⁰

⁸ G. Rodan, *The Political Economy of Singapore's Industrialization*, Macmillan, 1989.

⁹ K. Hewison, “The State and Capitalist Development”, en *South East Asia. Essays in the Political Economy of Structural Change*, R. Higgott & Robinson RKP, 1985.

¹⁰ University of the Philippines, Institute for Small Scale Industries, *Changes in the Industrial Structure and the Role of Small and Medium Industries in Asian Countries: The Case of the Philippines*, Institute of Developing Economies, 1985, 1988.

2. ORGANIZACIÓN EMPRESARIAL EN LOS PAÍSES DEL PACÍFICO: ELEMENTOS PARA UNA CARACTERIZACIÓN PRELIMINAR

El análisis anterior de las formas de organización empresarial permite contar con una serie de características preliminares del empresariado de la región:

a) En todos los casos la intervención estatal fue un elemento central para el desarrollo del empresariado, tanto en México como en los países asiáticos. Esta característica fue un elemento clave para superar la industrialización tardía, en donde no existe el surgimiento de un capitalismo desde abajo, como aconteció en algunos países europeos y en Estados Unidos, sino que el Estado es el que organiza desde arriba a las fuerzas empresariales. Sin embargo, en algunos casos el Estado fue más efectivo en lograr inducir una base amplia de pequeñas y medianas empresas, como en Taiwan, lo que permitió un desarrollo menos desigual y con mayor nivel de bienestar.

b) La utilización de acuerdos corporativos para consolidar un núcleo empresarial fue un instrumento exitoso en Corea y México. No obstante, el esquema corporativo de este último, al utilizar a las ET como eje del desarrollo industrial, bloqueó la participación de las pequeñas y medianas empresas en el moderno, lo cual llevó a un desarrollo más desigual y a que gran parte de este tipo de empresariado se ubicara en el sector de subsistencia.

c) Las presiones sociales y económicas llevaron a algunos países a alentar el ingreso de ET en las primeras etapas del desarrollo industrial, como en México, Singapur y Filipinas, lo que bloqueó la posibilidad de desarrollar un esquema de empresariado nacional. Adicionalmente se creó un conflicto de intereses debido a que recurrir a las ET llevó a un incremento en los coeficientes de importación, dificultando el desarrollo industrial.

d) El desarrollo tecnológico de los nuevos empresarios industriales estuvo estrechamente ligado al tratamiento dado a las ET, en aquellos casos en que se permitió el desarrollo de un amplio empresariado nacional como en Taiwan, Corea y Tailandia. Esto llevó a su vez a que se desarrollara una amplia base mediante la subcontratación de la gran empresa, con las PME, creándose con ello bases más equitativas para el desarrollo.

Estos elementos conformaron un cierto tipo de empresario que influyó de manera definitiva en el patrón de crecimiento de cada uno de estos países. En este sentido se puede argumentar que los países que forzaron el inicio de la industrialización alentando a las ET a iniciar sus actividades manufactureras, si bien tuvieron inicialmente un crecimiento más rápido posteriormente éste se vio bloqueado debido al círculo de maximización de la utilidad sobre bases globales de las ET. Tal es el caso de México.

En cambio, países que decidieron primero consolidar un grupo empresarial nacional tuvieron un crecimiento menos rápido inicialmente, pero fue más acelerado después de la etapa de despegue, dando la posibilidad de incorporar tecnologías por la vía de aprender haciendo (o bien aprender copiando). Tal sucedió en Corea y Taiwan. En estos países, con una tendencia de crecimiento de largo plazo, la situación fue también más favorable desde la perspectiva de la equidad, lo cual se explica por dos factores fundamentalmente: 1) la decisión de garantizar la formación de recursos humanos de alta calidad, que se reflejó en una mayor productividad del trabajo y en salarios crecientes, y por lo mismo en un esquema redistributivo y 2) una clase empresarial que contaba con una formación educativa más amplia, lo cual alentó la innovación tecnológica, dando por resultado la permanencia de una mayor proporción en el país, con lo cual la masa de ganancias se transformó en una inversión mayor.

En este sentido, la cuestión empresarial parece ser un punto central en la calidad del desarrollo económico del siglo XX de estos países. Un elemento esencial en esta situación es la constitución misma del empresariado, en donde el tamaño de la empresa desempeñó un papel básico en el carácter del desarrollo, en términos del nivel de igualdad o desigualdad existente en la sociedad. A continuación se analiza el papel que ocupan hoy día los pequeños y medianos empresarios, con el fin de determinar la amplitud de la base empresarial y la forma como ésta se interrelaciona con los otros niveles de empresarios.

3. EL TAMAÑO DE LA EMPRESA Y SU EFECTO EN EL BIENESTAR

Uno de los elementos básicos de la discusión en torno a la organización empresarial y el bienestar es precisamente el tamaño de

la empresa,¹¹ puesto que en la medida en que exista una base más amplia el desarrollo tenderá a ser menos desigual. Sin embargo, para que este empresariado efectivamente tenga un carácter más igualitario requerirá estar unido a la innovación tecnológica, puesto que si el empresariado es muy amplio, aunque fundamentalmente de subsistencia, se reduce su espacio redistributivo y se convierte en un colchón social pero no en un dinamizador de la economía y por lo mismo será incapaz de garantizar un ingreso creciente. De esta forma se puede considerar que los asiáticos alentaron la subcontratación de las grandes empresas y de las públicas con las PME, conformando un núcleo moderno. En América Latina la situación fue dual, puesto que si bien un grupo de empresas logró insertarse en la dinámica de la subcontratación, otro grupo —el mayoritario— se mantuvo como de subsistencia dedicado fundamentalmente al mercado local, siendo parte de la industria tradicional. En este sentido no sólo es la existencia de las pequeñas y medianas empresas la que afecta cualitativamente al desarrollo, sino también la vinculación entre éstas y la gran empresa.

Con el fin de avanzar en este análisis a continuación se describe la participación de las PME en cada una de las economías que se analizaron en el primer apartado.

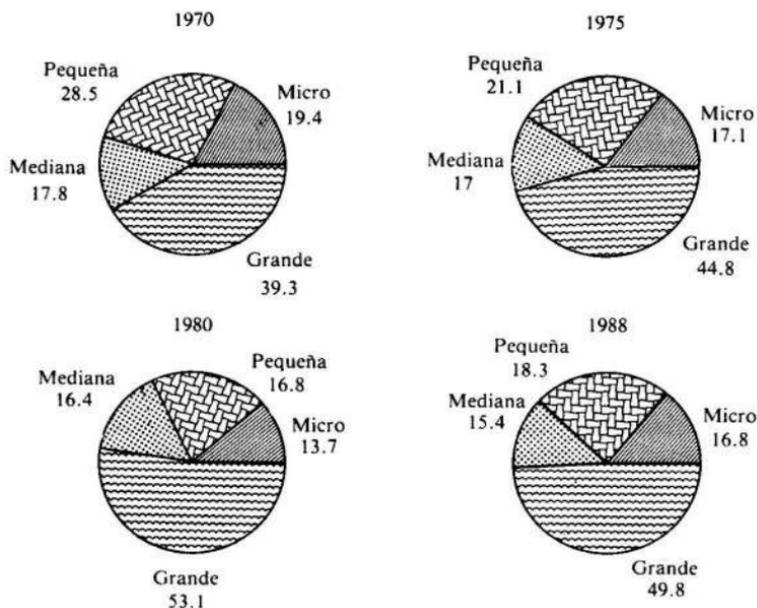
A. El peso de las PME en las economías del Pacífico

1. *México.* En el caso mexicano, el peso de las PME en el proceso de desarrollo no ha sido importante en la generación de valor agregado; ha sido la gran empresa la que ha aportado casi dos terceras partes del mismo. El papel más relevante de las PME ha sido el de válvula de escape social, al conformar un tejido económico de subsistencia que ha absorbido a una parte importan-

¹¹ No existe un criterio unificado para definir el tamaño de la empresa; en la mayoría de los casos deriva de una definición gubernamental. Las estadísticas se organizan de diferente forma, por lo que no existe un patrón homogéneo que se considere indicativo de la participación de la gran empresa y de la pequeña y mediana; incluso en algunos no se registra la información, o si lo hacen es sobre la base de registros parciales. Por lo anterior, la descripción que se realiza en este documento no es precisa, pero sí indicativa.

Gráfica 1

México: empleo industrial, 1970-1988



te de la fuerza de trabajo en actividades de autoempleo. Su papel en este sentido ha sido muy relevante; su contribución a la generación de empleo manufacturero en 1970 fue de 60%, disminuyendo posteriormente a 46% en 1980 y elevándose a 50% en 1990 (véase la gráfica 1).¹²

El aumento del empleo manufacturero en los ochenta fue acompañado de un cambio cualitativo en las PME, puesto que éstas empezaron a adquirir un carácter más moderno, al insertarse en tareas de subcontratación más complejas y al estar en posibilidad de aumentar sus exportaciones. De igual forma, el micro y el pequeño empresarios empezaron a tener un perfil diferente, elevándose el nivel educativo con que contaban, lo que en consecuencia dio una dinámica diferente a este tipo de empresa.

¹² Véase C. Ruiz Durán (coordinador), *Changes in the Industrial Structure and the Role of Small and Medium Industries in Developing Economies. The Case of Mexico*, enero de 1991.

Para 1990, la mayor parte de los establecimientos de la PME se encontraban localizados en las siguientes industrias: alimentos (20.7%); productos metálicos básicos (17.5%); industria del vestido (10.2%); editorial (7%), y calzado (5.7%). Estos sectores son los que han mostrado una mayor estabilidad en su producción, más que aquellos en donde la gran industria tiene una mayor participación.

De esta forma se puede argumentar que en México las PME habían estado ligadas a los sectores de subsistencia, pero que la transición industrial del país parece haberles asignado un papel más dinámico, transformándolas en empresas más modernas y con mayores vínculos con la gran empresa. Esto abre la expectativa de que este tipo de empresa pudiera, en esta nueva etapa, garantizar un ingreso creciente y con ello contribuir a un mayor nivel de bienestar.

2. *Taiwan*. El de Taiwan es el caso más importante de participación de las PME en el tejido empresarial. Es el único en donde las PME han logrado elevar su participación en la generación de valor agregado en forma consistente en los últimos 20 años (de alrededor de 27% en 1971, a 48% en 1984), como puede observarse en la gráfica 2. De igual forma los establecimientos pequeños y medianos se elevaron de 95% en 1971 a 99% en 1984, manteniendo esta relación en 1985.

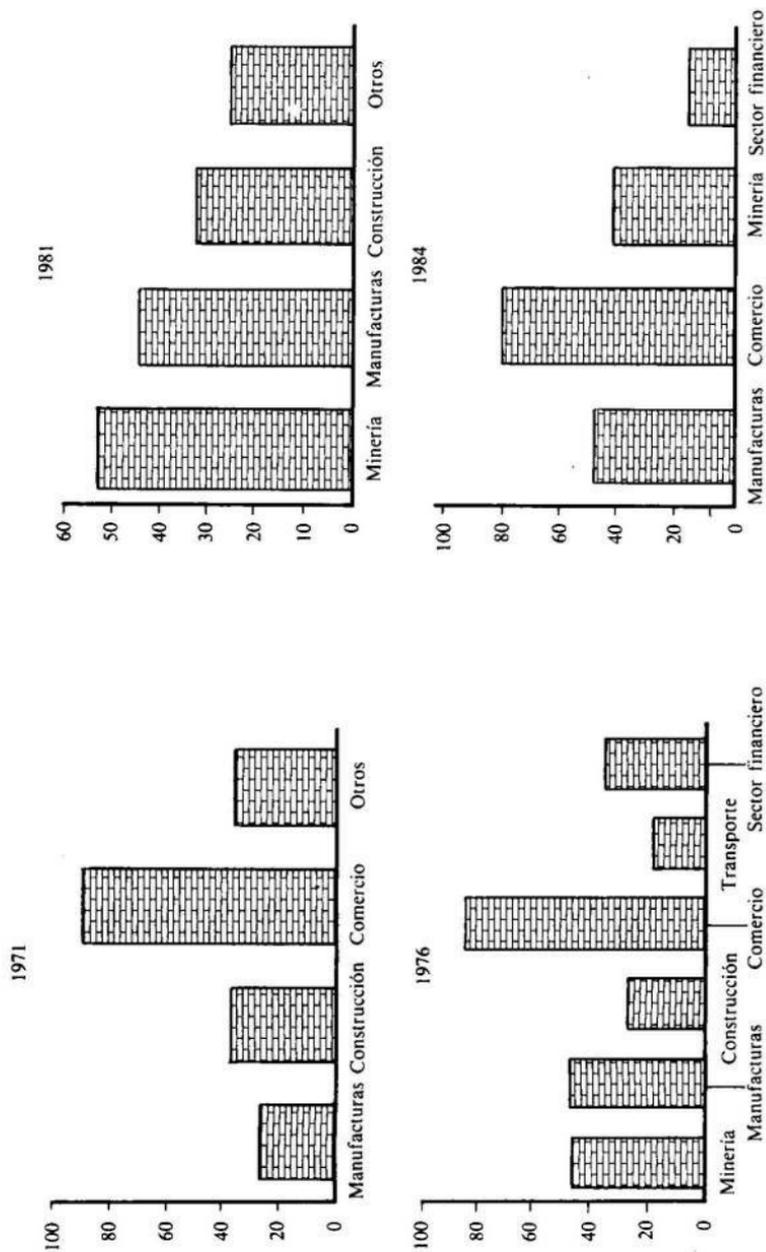
Si se analiza el peso específico de este tipo de empresa por ramas industriales se observa que en todos los casos es superior al 90%, con el porcentaje más bajo en la industria del petróleo y del carbón (92%) y el más alto en los productos metálicos (99.7 por ciento).¹³

En este caso la tradición cultural china ha tenido un efecto positivo en el desarrollo de las PME, puesto que históricamente se ha favorecido la dispersión y la regionalización. De esta forma, las empresas pequeña y mediana se encuentran descentralizadas regionalmente en toda la isla, en vez de concentrarse únicamente en Taipei. A diferencia de México, la empresa taiwanesa

¹³ Véase H. Wu y C. Tei-Chen, "Small and Medium Enterprises and Economic Development in Taiwan" en Conference on Economic Development in the Republic of China on Taiwan (22-27 de julio de 1987), publicado por el Chung-Hua Institution for Economic Research.

Gráfica 2

Taiwan: participación de las pequeñas y medianas empresas en la producción, 1971-1984 (%)



se ha ubicado en todos los segmentos de la producción, con un amplio espacio dentro de la industria moderna, convirtiéndose en una empresa dinámica que desarrolla su propia tecnología. De hecho se puede considerar que este tipo de empresa ha sido uno de los pilares de la dinámica económica de este país.

En este sentido se puede argumentar que este tipo de empresariado ha contribuido al logro de altas tasas de crecimiento, al convertirse en un sector innovador y no sólo esto sino que ha permitido con lo mismo una base amplia de crecimiento, dando por consecuencia una mayor igualdad.

3. *Corea*. En el caso coreano, las PME han tenido un bajo peso en la actividad económica, dada la concentración derivada de los *chaebol*. En este caso la pequeña empresa ha seguido la especialización de los grandes consorcios mediante el mecanismo de subcontratación.

Las PME tuvieron un bajo peso hasta antes de 1970. pero en los ochenta la presión social provocó que las fuerzas corporativas incorporaran una estrategia de desarrollo para aquéllas, lo que dio un creciente dinamismo a su actividad. Esta política contribuyó a que el valor agregado de este tipo de empresa en el producto manufacturado se elevara de 32% en 1975, a 39% en 1986. En este caso, al igual que en el mexicano, los ochenta parecen ser un parteaguas en el desarrollo de este tipo de empresa, contribuyendo a un desarrollo más equilibrado en términos de bienestar social.

Cuadro 1

Corea: participación de las PME en las manufacturas
(Participación % en el total)

	1975	1980	1986
Establecimientos	96.2	96.6	97.3
Empleo	45.7	49.6	57.6
Producción bruta	30.7	31.9	37.8
Valor agregado	31.7	35.2	39.0

Nota: las PME incluyen en este caso empresas entre 5 y 300 trabajadores.
Fuente: EPB.

En el caso coreano la existencia de los *chaebol* contribuyó a la concentración del ingreso. Sin embargo, el desarrollo reciente de las PME ha iniciado un proceso de redistribución del ingreso, en un medio de innovación tecnológica, lo que permite esperar un crecimiento menos desigual de manera más estable.

4. *Tailandia*. La articulación de las PME en la economía tailandesa muestra que éstas proporcionan cerca del 50% del empleo y abarcan la casi totalidad de los establecimientos.¹⁴ A diferencia de lo que acontece en los casos anteriores, en Tailandia la subcontratación es sumamente baja, y la comercialización se realiza directamente a través del mercado.

En términos sectoriales la especialización de las PME ha girado alrededor de las industrias del vestido, de productos químicos, equipo eléctrico y del papel.

En el caso tailandés a pesar de que un núcleo importante de las PME se ha colocado en el sector moderno, todavía existe un amplio núcleo de ellas en áreas tradicionales de subsistencia, lo que ha influido en una distribución del ingreso sumamente desigual.

5. *Hong Kong*. Es común que la mayoría de las empresas en el sector manufacturero sean negocios familiares con capacidad de copia para la manufactura y con un bajo costo de producción. A diferencia de los otros países, Hong Kong se ha concentrado en la producción de ciertas ramas industriales intensivas en mano de obra, tales como textiles, vestido, flores de plástico, juguetes, productos electrónicos y relojes de mano. Esta selección de productos y técnicas, así como el desarrollo de la subcontratación, ha provocado la proliferación de pequeñas empresas.

6. *Filipinas*. Éste puede considerarse el caso intermedio entre Taiwan y Hong Kong y el resto de los países en la región. El desarrollo de las PME ha estado ligado a la subcontratación con la gran empresa local, pero no con las transnacionales. Este seg-

¹⁴ Véase Faculty of Commerce and Accountancy y Faculty of Economics Chulalongkorn University, *Changes in the Industrial Structure and the Role of Small and Medium Industries in Asian Countries: The Case of Thailand*, IDE, febrero de 1990.

Cuadro 2

Hong Kong: producción manufacturada en 1985
(% en el total de la producción)

	<i>Pequeñas</i>	<i>Pequeñas/ medianas</i>	<i>Grandes/ medianas</i>	<i>Grandes</i>
Empleo	43.0	30.4	13.9	12.7
Producción	32.6	32.8	17.0	17.6
Valor agregado	33.9	30.2	16.0	19.9

Nota: pequeñas, 0-49 personas; pequeñas/medianas, 50-199 personas; grandes/medianas, 200-499 personas; grandes, 500 personas.

Fuente: *Survey on Industrial Production*.

mento de la industria se ha especializado en la producción de alimentos y vestimenta, incorporando poca innovación tecnológica.

La mayoría de las PME produce bienes no duraderos, concentrándose en las siguientes industrias: alimentos (14.3% del total); textiles (9.8%); otros productos químicos (7.4%); papel, madera y productos de corcho (6.9%), y vestido (5.2%). Menos de la tercera parte (31%) estaba relacionada con la manufactura de bienes duraderos, sobre todo con la industria del transporte (5.3%); productos metálicos excepto maquinaria y equipo; muebles de metal (5.2%); maquinaria excepto la eléctrica (4.8%), y la industria de maquinaria, aparatos y refacciones eléctricas (4.5%).

Las PME filipinas se han colocado como una estructura de

Cuadro 3

Filipinas: producción manufacturada en 1985
(% en el total de la producción)

	<i>Micro</i>	<i>Pequeñas</i>	<i>Medianas</i>	<i>Grandes</i>
Empleo	15.0	52.5	8.6	23.9
Establecimientos	73.7	24.6	0.7	1.0
Valor agregado	2.6	46.4	12.9	38.1

Nota: micro, hasta 4 trabajadores; pequeñas, 5-99 personas; medianas, 100-199 personas; grandes, 500 personas.

Fuente: NCSO.

colchón social, sin ningún esquema de innovación tecnológica, lo que ha motivado una creciente desigualdad social.

4. ¿QUÉ LECCIONES SE PUEDEN OBTENER?

Aunque muchas son las lecciones que se pueden obtener de la organización empresarial y del bienestar, tal vez la principal sea la importancia que tiene en la dinámica de generación del ingreso y su distribución. Sin embargo, no existe un patrón homogéneo de organización empresarial que permita definir la ruta del éxito para lograr el crecimiento sostenido con menor desigualdad social.

El caso más exitoso dentro de los analizados es sin lugar a dudas Taiwan. Parece ser muy ilustrativo, puesto que es un tejido empresarial diseñado desde el Estado y a partir de ahí logra consolidar un núcleo desde abajo de pequeñas y medianas empresas. Una vez consolidado, este tipo de empresa logra desarrollar su propia tecnología, ubicándose en el segmento más moderno de la industria, lo que permitió influir en forma sistémica en la dinámica económica.

Un punto fundamental para el futuro es el éxito del desarrollo empresarial a partir de esquemas de subcontratación, ya sea a partir de empresas del Estado o de empresas grandes de propiedad nacional o con inversión extranjera. En este sentido se debería buscar impulsar una mayor subcontratación, que alentara la ampliación de la base empresarial.

De esta forma, se puede argumentar que la forma de organización empresarial es clave para el bienestar social, puesto que constituye el circuito del ingreso y la forma como éste se distribuye. Por este motivo, en los capitalismo tardíos el modelo de desarrollo de un cierto tipo de organización empresarial es clave para definir qué tipo de distribución del ingreso se tendrá. Es necesario profundizar sobre el particular con el fin de definir una nueva política que permita considerar estos elementos para alcanzar un esquema de mayor bienestar social.

Comentarios

Miguel Álvarez Uriarte. Siento que la última Ronda Uruguay, como las negociaciones comerciales anteriores, seguramente tendrán un feliz término pues generalmente se dejan hasta el último momento aquellos puntos en los cuales ceden de común acuerdo los participantes. Sin embargo, me quedan algunas dudas relacionadas, por ejemplo, con la participación de México. Son dos o tres preguntas concretas las que quisiera hacer. ¿Qué concesiones pudo haber ofrecido México en esta última ronda del GATT? ¿Se han medido de alguna manera los efectos de la apertura comercial en las exportaciones mexicanas, dejando a un lado la facilidad de importar insumos exportables? En lo que se refiere a la Unidad de Coordinación de Estudios México-Estados Unidos de El Colegio de México, ¿en algún momento se pensó, al margen de las decisiones políticas, las repercusiones de un posible acuerdo de México con Estados Unidos? Hay elementos técnicos, yo diría economicistas, en cuanto a ver aspectos puramente positivos que no dudo que existan, pero temo que ésta es una versión un poco torcida de la realidad; es una relación tendenciosa porque solamente nos deja un lado del aspecto. Uno imagina que desde el punto de vista intelectual tratamos de ser congruentes en un sentido compensador, un sentido en donde elementos en pro y en contra finalmente den un resultado que orienten determinadas políticas. Yo siento, al menos por la literatura que llega a mis manos, que hay una notoria escasez de investigación sobre esto.

Pasando a la exposición del doctor Clemente Ruiz Durán, me queda un aspecto también de duda. Me preocupa dejar de lado el aspecto descriptivo de cómo se llega, de cómo se explica la posición en la que se encuentra México. Tengo la sensación de que la respuesta o el comentario es demasiado simple para aceptarlo en condiciones que son mucho más complejas, es decir, pensar que la empresa transnacional en México ha marginado a la pequeña empresa. Desde luego es cierto, pero hay muchos más elementos que explican esta situación. Pero la pregunta concreta es en este sentido; de este estudio, de esa investigación profunda de la pequeña empresa a nivel de la Cuenca del Pacífico, ¿podemos esperar algo más en relación con recomendaciones para hacer posible que esta industria pequeña pueda tener una

importancia mayor en el aparato industrial de México?

Chalmers Johnson. Quisiera hacer algunos comentarios para responder al profesor Vega sobre la Ronda Uruguay. Me parece —y hablo aquí desde una perspectiva norteamericana— que Estados Unidos consideran a la Ronda Uruguay en un contexto de, por lo menos, otros dos elementos muy importantes. El primero trata del comercio japonés-estadounidense. Estamos en el vigésimo segundo año de déficits del comercio bilateral, los cuales han sido tan grandes como para superar el producto nacional bruto de la mayoría de países de Asia Oriental. Es decir, con el nivel de esta disparidad en el comercio, podríamos comprar a Tailandia, por ejemplo. Sería una buena compra si nos lo permitieran. Un elemento tal vez más grave que el tamaño absoluto, es el hecho de que no sabemos cómo enfrentar este problema. La teoría económica tradicional se ha mostrado ineficaz. Es decir, que el intento de revaluar el yen y el dólar, el uno contra el otro, de hecho empeoró la situación al desvalorar los activos estadounidenses a tal nivel que promovió una campaña impresionante de inversiones directas japonesas en el extranjero, particularmente en Estados Unidos, la cual carece de precedentes, tanto por su amplitud como por su velocidad, y ha creado grandes problemas políticos. El Congreso se alarmó e intentó algo que nunca habíamos probado con otro país. Algo bastante desgarbado que se llamaba la Iniciativa de Impedimentos Estructurales, que podría resumirse como una interferencia sistemática en la sociedad japonesa. Es probable que aún no cambie nada y por eso soy un tanto más pesimista que el profesor Vega en este asunto. En medio de todo esto, está la Ronda Uruguay que se inició en 1986 y que terminará el mes próximo (aunque, como mencionó el profesor Vega, posiblemente se extenderá dos meses o más). Estas rondas son intentos sistemáticos para modernizar las reglas del comercio internacional a la luz de nuevas circunstancias. Uno de los cuatro temas principales de la Ronda Uruguay es el comercio agrícola y, dentro de éste, los subsidios agrícolas, frente a los cuales Estados Unidos es uno de los más grandes infractores. Lo hace por razones políticas, aunque existen grandes razones ideológicas acerca del tamaño de los intereses japoneses y otras cosas semejantes, pero siempre se reduce a cuestiones ideológicas.

El primer tema era el comercio agrícola; el segundo, los de-

rechos de propiedad intelectual y aquí probablemente Estados Unidos disiente del resto del mundo en cuanto a la manera en que se protegen estas cosas. El tercero, trataba del comercio internacional y de servicios; es decir, líneas aéreas, bancos, y el cuarto, trataba del procedimiento para la resolución de controversias.

Me parece que Estados Unidos está perdiendo gradualmente el interés en la Ronda Uruguay. En primer lugar, los japoneses sencillamente han permanecido inactivos, con la esperanza de que Estados Unidos y la Comunidad Europea argumenten con tanta violencia que Japón lo sobrepasaría. Ahora bien, aquí nos estaríamos aproximando a una tercera fase y ésta es la razón por la que pienso que la Comunidad Europea no va a cooperar. Me refiero principalmente al movimiento hacia la formación de bloques de comercio globales. Esto quizá constituye la fase más importante en la esfera internacional desde la guerra fría, es decir, la transición hoy en día hacia un solo mercado en Europa en el contexto de una Alemania unida. Esto conduce a una concentración de poder económico de tal magnitud que ya no es necesario ser proteccionista. Nada más tienen que mirar hacia adentro. Basta con que algunos alemanes y franceses digan "no nos importa lo que hagan en América Latina o en Asia del Sudeste o cualquier otro lugar", además de que sería muy costoso en términos políticos, para Mitterrand o Kohl, desgastar el subsidio a la agricultura europea. Dentro de este marco, forzosamente hemos impuesto presiones máximas, mientras que los japoneses, como siempre, permanecen silenciosos, con la esperanza de que nadie se dé cuenta de su presencia, aunque constituyan el país más rico del mundo y tienen los compromisos más grandes en el comercio internacional.

Por otra parte considero que la transición hacia los bloques es relevante, no sólo en lo que respecta a la Comunidad Europea en 1992, sino también por el tratado de libre comercio con Estados Unidos. Pienso que el elemento significativo compartido por estos dos elementos es que hasta cierto punto son reacciones a lo que aquí estamos discutiendo: el dinamismo económico del Pacífico. Es decir, la Comunidad Europea ha existido desde fines de los cincuenta, pero el mercado único y la integración comienza sólo cuando Europa, finalmente, se percató de que tiene que inventar una estrategia para enfrentar el dinamismo económico del Pacífico. Solía decirse que la Comunidad Europea fue

creada por políticos para orientar a comerciantes de mala gana. Hoy en día, se trata de comerciantes orientando a políticos de mala gana (uno de los cuales renunció ayer, la señora Thatcher y esto significa que la Gran Bretaña formará parte, sin la menor duda, de la Comunidad Europea).

Igualmente está el tratado de libre comercio de América del Norte. Durante siglos escuchamos que Canadá no perdería su identidad frente al gigante del sur. Sin embargo, en 1988 Canadá decidió perderla y se encuentra en ese proceso. Esto se debe básicamente al dinamismo económico del Pacífico.

Ahora bien, estoy seguro de que esto se discutirá en la sesión final. Empero, uno de los grandes temas en la actualidad es si el mundo del futuro se limitará a un G.2, es decir, Europa por una parte, y Japón-Estados Unidos en el Pacífico; o de un G.3, un bloque del marco alemán, un bloque del dólar, y un bloque del yen. En lo personal pienso que va a ser un G.2. La razón es que no creo que América Latina toleraría un bloque del dólar, así como tampoco el sudeste de Asia aceptaría un bloque del yen, es decir, que los latinoamericanos tienen buenas razones para odiar a los estadounidenses y los asiáticos del sudeste tienen buenos motivos para odiar a los japoneses. Por tanto, la única manera de resolver esto es juntándolos. Los estadounidenses utilizan a los asiáticos del sudeste para presionar a Japón y éste utiliza a los latinoamericanos con el mismo fin. Sin embargo estoy hablando especulativamente.

Considero, en este contexto, que la propuesta de Lester Theoux de que "el GATT ha muerto" tal vez debiera tomarse con más seriedad. Me parece una desgracia que México se haya integrado al GATT justamente cuando éste murió. Pero de todos modos, pienso que es muy posible que para el año próximo el comercio internacional será un comercio dirigido. Para concluir permítanme decirles que el comercio dirigido no es necesariamente incompatible con el crecimiento económico. Ya lo hemos experimentado en la década de los ochenta en agricultura, textiles y automóviles. Asimismo, la mayor parte del comercio en electrónica es dirigido hoy en día. El mayor problema ha sido convencer a los estadounidenses de que el comercio dirigido puede funcionar bien. Esto, por otra parte, exigirá el retiro de muchos economistas académicos que están comprometidos con la ideología del libre comercio.

Omar Martínez Legorreta. En la ponencia del doctor Clemente Ruiz hay un elemento sobre el cual se debe reflexionar: la diferencia entre lo que pudiera ser, digamos, la receta de los países asiáticos de industrialización reciente para lograr ese crecimiento económico acelerado, tan importante que han tenido, y el caso de México o el latinoamericano. Lo han mencionado tanto nuestros colegas de Corea y Taiwan, como el doctor Clemente Ruiz. Ese aspecto tan interesante, tan importante, que es la naturaleza de la gran industria como “motor”, vamos a decir, de ese crecimiento en países como Corea, y la naturaleza de la gran industria, a la que podríamos llamar “motor”, en México. Ya se mencionó esto, así que sólo quiero subrayar la naturaleza nacional de esa gran industria en el caso coreano, que en esos efectos sería similar al japonés, y la naturaleza transnacional de la gran industria, de ese motor en nuestro caso. Es decir, tal pareciera que la única herramienta, que en su momento primero encontró Japón y luego Corea, para responder a ese reto de crecimiento y su entorno internacional, que dio por resultado el *zaibatsu*, el *chaebol*, pudo ser porque su industria era fundamentalmente *nacional* y partir de capital nacional. En el caso de México, que podría ser el de otros países latinoamericanos, esto no fue así. Aquí, éste es un fenómeno y un crecimiento transnacional en el cual a las compañías transnacionales se les dio una serie de incentivos y facilidades para su crecimiento. Esto bien pudiera parecer una simplificación pero quiero insistir en que esos elementos son quizá los que nos ayudan a entender cómo esas distintas recetas o respuestas —los estímulos del crecimiento económico— se dan en uno y otro casos, pero son extremadamente importantes, es decir, una industria nacional y nacionalista provee estímulos muy diferentes a los que da una industria fundamentalmente transnacional, cuando el desarrollo no está confiado a industrias nacionales o a capital nacional.

Gill-chin Lim. Tengo algunas preguntas para nuestros amigos mexicanos. Supongamos que vamos a perseguir una política de crecimiento deliberada (ignoro si se realizará o no el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos) y que se tiene proyectada una expansión de la economía. Entonces es necesario decidir dónde se ubicarán estas nuevas actividades industriales. Yo sé, por ejemplo, que hubo proyectos para desarrollar a Guadalajara al

estilo de un *Silicon Valley* mexicano, y pienso que es un tema bastante importante, dado que las inversiones en la alta tecnología son un elemento de suma importancia cuando realmente se quiere ser competitivo en el largo plazo. También considero que el crecimiento de la economía mexicana se ha centrado en la ciudad de México, ya que ésta es la concentración económica más grande de la República. Por tanto, mi pregunta es ¿cuáles son los proyectos en cuanto a la asignación de actividades económicas en términos espaciales, y si existen investigaciones acerca de éstos?

Daniel Unger. Quisiera empezar con un importante punto acerca de este debate sobre la empresa grande contra la pequeña. Pienso que la manera en que se ha tratado el tema ha sido un tanto exagerada. La discusión acerca de Japón me hizo recordar el hecho de que aunque este país tiene unas empresas muy grandes también posee un sector grande y dinámico de pequeñas empresas, y esto ha sido así durante mucho tiempo en Japón. México posee una economía muy grande y es probable que durante el curso de su desarrollo, especialmente dado el nivel de desarrollo de algunas de las empresas más grandes en México, la opción entre una estrategia u otra probablemente no vaya a ser muy clara. Sin embargo, en defensa de las grandes empresas y en respuesta a la cuestión de qué tanto mayor es el nivel de investigación y desarrollo en las empresas grandes comparadas con las pequeñas, me parece que hay mucha evidencia que sostiene que el tamaño es muy importante, pues permite explotar las innovaciones, dondequiera que se hacen, cuando éstas tratan con tecnologías bajo un crecimiento rápido, en donde la transición de la innovación a la conversión en productos es muy rápida. Desde luego, esto tiene mucho que ver con la experiencia estadounidense y su incapacidad de competir con las empresas japonesas en el campo de la electrónica, con los problemas de "los bolsillos profundos", etcétera.

Ahora bien, en cuanto a los comentarios del profesor Ruiz sobre las hegemonías comparadas, con vistas a los efectos de la hegemonía estadounidense en América Latina y la japonesa en Asia oriental, me hubiera gustado que el argumento se desarrollara un poco más. Sospecho que pese a la importancia de la fuente nacional de la inversión, también tiene mucho que ver la dura-

ción de las estrategias de industrialización de estos países. Algunas inversiones estadounidenses en Asia del Este realmente señalaron el camino para una nueva ola de inversión japonesa en campos como el de electrónica, por ejemplo en Singapur, donde existen tendencias a la subcontratación. También se aprecia una gran afluencia de inversiones japonesas en Asia oriental, en países donde se manejaban estrategias de sustitución de importaciones con subcontratación mínima. Sin embargo, el principal desarrollo de las inversiones directas japonesas en el extranjero asociadas con la subcontratación se ha dado en dos formas distintas, durante dos periodos. El primero, a fines de los años sesenta, cuando Japón se enfrentaba a escasez de mano de obra y dificultades con la exportación. Se trasladó a Taiwan y Corea y fue afortunado de encontrar que estos países tenían estrategias industriales orientadas a las exportaciones. El segundo, más reciente cuando, a mediados de los años ochenta se trasladó al sudeste de Asia.

Clemente Ruiz Durán. En realidad la discusión sobre el tamaño de la empresa y el desarrollo industrial es un punto muy debatido. No hay una respuesta única para las diferentes condiciones, pero lo que sí es muy importante preguntarse, tal como dice el profesor Unger, es cómo lograr las economías de escala y el desarrollo tecnológico. En ese sentido creo que el coreano es un caso que pone de relieve los grandes conglomerados, la posibilidad de desarrollar tecnología propia para después en una etapa posterior, infiltrarla mediante la subcontratación a la pequeña y mediana empresas.

Parece que el caso de Corea no se ha repetido como tal en ningún país de América Latina. No ha habido la posibilidad de desarrollar grandes empresas nacionales ni su propia tecnología, que después puedan filtrar. El caso más cercano al desarrollo propio sería el de Brasil, donde hay grupos industriales nacionales fuertes que han logrado importantes desarrollos tecnológicos en gran escala y ello les ha permitido contar con la base industrial más amplia de América Latina. El caso de Brasil no fue tratado aquí dentro del esquema del Pacífico; sin embargo, es un caso que hay que estudiar en América Latina.

Lo que es cierto para países que se atreven a entrar a la cuestión industrial de manera primordial no parece serlo tanto para

aquellos en donde la agroindustria es importante. El caso chileno de los años sesenta y ochenta nos recuerda a un esquema de pequeños empresarios a los cuales el gobierno, también en una decisión desde arriba, se propuso darles su apoyo. Crean tecnología agroindustrial de manera importante y compiten dinámicamente en la economía nacional. Tal vez la economía agroindustrial que más ha crecido en la última década sea precisamente la chilena, aunque allí la experiencia es muy reciente y tiene que ver con un esquema en donde la cuestión dictatorial fue fundamental para la organización empresarial. Así, ése es un patrón de especialización que no hemos mencionado, pero creo que vale la pena considerarlo como un esquema de desarrollo tecnológico alternativo.

Si bien es cierto que la política de subcontratación en Japón se dio en un momento histórico (que alguien le resolvió un problema) no se puede tampoco generalizar, a partir de los esquemas de subcontratación japonesa. Lo que sí se observa claramente es que el esquema de subcontratación tiene amplios efectos multiplicadores. Ése es un desarrollo de fuerzas empresariales que los japoneses, si se quiere por causas fortuitas, y dadas las condiciones existentes, han empezado a desarrollar, pero hay otros países asiáticos que ahora están estudiando la posibilidad de hacer subcontrataciones de otro estilo.

Corea y Taiwan tal vez sean los casos más específicos de subcontratación que podrían generar nuevos modelos de desarrollo empresarial en Asia a partir de este esquema. Creo que este problema de la subcontratación, refiriéndome a lo que Miguel Álvarez Uriarte decía (¿qué recomendaciones?), es una cuestión que se ha estudiado poco: el tema de la subcontratación en México se había dejado a un lado en las políticas de industrialización, y no ha sido hasta recientemente, con la nueva ley de la pequeña y mediana industrias, que dada a conocer los primeros días de diciembre, que se da relevancia a la subcontratación.

Desgraciadamente en México el esquema de la subcontratación, tal como está pensado, es muy débil, y casi podríamos decir que no hay política industrial como tal. Se está perdiendo la idea de política industrial en cuanto a selección de ramas estratégicas, desarrollos específicos, y esto está permitiendo que el mercado sea el que decida. En ningún país el desarrollo industrial ha sido abandonado por el Estado, menos aún en los países de

capitalismo rápido, en donde ha sido clara la decisión de tener siempre un señalamiento industrial pero que, en el caso mexicano, no existe.

Es precisamente aquí donde nos referiríamos al profesor Lim, a su pregunta de si hemos pensado en dónde localizar industrias. Se está dejando un poco al mercado y lo único que está haciendo el gobierno es desarrollar cierto tipo de infraestructura. Entonces, Guadalajara sería muy atractivo como punto de desarrollo del nuevo esquema de industrialización pensando en un comercio más intenso con el Pacífico, porque allí existen pequeñas y medianas industrias, que son el enclave industrial del país. En ese sentido sería ideal, pero no hay decisiones de localización como tal. La mayor intervención japonesa que se da en México es ahora la Nissan, con cerca de 3 000 millones de dólares a lo largo de cinco años, y se ubica en un lugar en donde nadie hubiera pensado que escogieran: Aguascalientes. ¿Por qué allí? El estudio de factibilidad que hizo Japón señalaba las ventajas de mano de obra que existía en cuanto a su precisión, dado que entre la gente hay cierta habilidad debida al desarrollo tradicional de la artesanía y los textiles. Por ello prefirieron ubicarse en un lugar que si bien se encuentra a 10 o 12 horas, por carretera, de la costa del Pacífico, cuenta con una ventaja comparativa en mano de obra, que optar por una localización más cercana a la costa (lo que hubiera sido lógico si se va a exportar hacia Japón). Es decir, que hubiera sido más lógico seleccionar a Guadalajara, pero aparentemente se dio prioridad a la mano de obra. Por tanto, es la empresa transnacional la que decide, o las fuerzas del mercado libre y el gobierno debido a los efectos multiplicadores tan amplios que producirá en la región. Y se ha convertido precisamente en una zona de maquiladoras muy importantes y en este sentido se deja simplemente que las cosas ocurran, pero no hay una decisión. El plan de desarrollo industrial de la actual administración es un plan indicativo, en donde no hay siquiera metas para el desarrollo de cierto tipo de industrias. Entonces, en ese sentido, es muy difícil pensar en un desarrollo industrial de esa naturaleza porque en este esquema de mercado, lo que habrá, obviamente, con un tratado de libre comercio, es un mayor proceso de integración en donde a muchas empresas no les va a convenir producir desde México, dada la falta de un esquema claro de industrialización.

Gustavo Vega Cánovas. Respecto a las preguntas del profesor Álvarez Uriarte sobre qué concesiones pudo haber ofrecido México, creo que más bien deberíamos preguntarnos cuáles puede ofrecer. Todavía estamos en el proceso de avanzar en esto. Una muy importante, que no hay que olvidar es que el arancel máximo a que estamos comprometidos en el GATT es de 50% y ahora tenemos uno en realidad del 20%. Creo que el gobierno mexicano está tratando precisamente de negociar la consolidación del arancel en el 20% en otros rubros, obviamente a cambio de concesiones en áreas de interés.

Además, las eventuales consecuencias del Tratado de Libre Comercio que han resultado de la consulta del Senado, enfatizan el aspecto positivo de lo que podría ser un acuerdo de libre comercio, creo que tiene razón el profesor Álvarez Uriarte cuando señala que se requieren más estudios. De la misma manera que quienes hablan en favor del acuerdo, normalmente señalan los aspectos positivos, pero también nos hacen ver los estudios de aquellos que se oponen. Sería importante que también se hicieran estudios para mostrar los efectos negativos. Independientemente de todo ello habrá que esperar qué tipo de acuerdo se logra. Pienso que ha de depender del tiempo y de identificar, obviamente por medio de estudios, qué sectores son los más vulnerables y cuáles no; éstos están en el proceso; el tratado todavía no se negocia, está a punto de lograrse el año próximo. Los académicos estamos a tiempo, para producir todos los estudios que de alguna manera le sirvan al gobierno, y de que el sector privado también genere los suyos, plantee sus demandas y utilice los mecanismos de representación que ha establecido. No creo que deba asumir *a priori* ni una perspectiva positiva, ni una negativa.

El profesor Chalmers, tiene razón; hay un gran debate en la actualidad, respecto a la tendencia creciente a la creación de bloques regionales. Quisiera señalar también que el regionalismo ha sido un debate que se ha generado a través de la historia. En los años sesenta, en el momento en que se generó en América Latina la idea de la integración, se hablaba de los rígidos bloques, del regionalismo, derivados precisamente del surgimiento de la Comunidad Económica Europea. Y su consolidación como mercado único ha tomado más tiempo del que se esperaba.

Me parece claro que en la Cuenca del Pacífico no existe un

bloque; hay apenas incipientes mecanismos de cooperación. La mayoría de los estudios, como la iniciativa Hawke y otros señalan que el mejor mecanismo es el GATT —por lo menos es lo que he leído en los documentos de la Cuenca—, y siguen hablando de que no sería conveniente pensar en un acuerdo de libre comercio transpacífico, sino en lo que llaman GATT plus, o lo llaman de otras maneras, pero siempre pensando en la idea del multilateralismo. Ahora —como alguna vez señaló el profesor Yarisse Bagwhati— en realidad el “regionalismo” puede ser *self-fulfilling*, es decir, si todos pensamos que vamos hacia el “regionalismo”, pues quizá nos dirigimos, a él. Pero la cuestión es precisamente la medida en que se logre un avance en la ronda y en la resolución de problemas de gran importancia, los mismos que el profesor Johnson señaló, el comercio agrícola, por ejemplo, y no me parece que sea demasiado tarde para lograrlo.

Otro comentario en cuanto al Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá. Es cierto que éste es una reacción ante sucesos de Europa, pero lo que trataba de decir en mi ponencia es que un acuerdo de libre comercio no necesariamente tiene que ser discriminatorio. Creo que eso es muy claro: además se ha mostrado que en la Ronda Uruguay, Canadá ha tratado de generalizar las concesiones arancelarias que le hizo Estados Unidos y que ésta es la postura estadounidense. El problema sería que Norteamérica se cerrara, que lo hiciera a las iniciativas de otros países para hacer las concesiones. Allí sí tendríamos un problema de discriminación.

Respecto a que la tendencia sea hacia el *managed trade*, el gran problema que éste tiene en los países del sudeste asiático, Corea, y los demás países que lidian con Estados Unidos, es que suele conducir a una interpretación unilateral de lo que debe ser el comercio leal, cómo debe administrarse, yo no creo que esto convenga a nadie, y es precisamente en la Ronda Uruguay donde se están buscando mecanismos mediante los cuales muchos de estos elementos o sectores, de alguna manera podrán abrirse un poco más a arreglos multilaterales, etc. Estoy de acuerdo con el profesor Johnson en que hay mucho escepticismo, pero yo no lo vería como una tendencia muy clara, no para hablar como el profesor Theroux de que “el GATT ha muerto”. En unos cuantos meses sabremos quién tenía razón.

SÉPTIMA SESIÓN

NOROESTE DE ASIA Y EL PACÍFICO

EL PAPEL DE JAPÓN EN LA ESTABILIDAD REGIONAL Y EN LA PAZ DEL NORESTE ASIÁTICO

NORIYUKI TOKUDA
Universidad de Tsukuba

Independientemente de sus resultados, la cumbre celebrada en Seúl entre Corea del Norte y Corea del Sur a comienzos de septiembre de 1990 marcó el fin de las crecientes presiones externas e internas para lograr la distensión en el noreste asiático. En adelante, los dirigentes de ambos países estarán obligados por esta simbólica reunión, la cual permanecerá como un suceso de relevancia para tratar el conflicto coreano. La decisión de retirarse de esta cumbre posiblemente perjudicaría en gran medida a los dirigentes de ambos lados en sus situaciones interna y externa, en especial a los del norte.

Como es sabido, desde el verano de 1989 hemos sido testigos de la drástica desintegración del orden político posterior a la segunda guerra mundial. El noreste de Asia también ha estado sometido a las presiones de las nuevas corrientes generadas en Europa del Este y en la Unión Soviética. Aunque sería acertado decir que durante la última década "el fin de la guerra fría" se ha materializado y ha originado la estabilidad en el noreste asiático, nadie puede negar la amenaza de posibles crisis. La disolución de "la estructura de la guerra fría" tiene el doble efecto de debilitar, por un lado, el motivo de los conflictos regionales y, por otro, el de restringirlos. Así, hay diversas tensiones y conflictos regionales que no pueden limitarse hasta que esta área cuente con una adecuada unidad de cooperación.

Las actuales relaciones Norte-Sur en la península coreana se

caracterizan por la inestable coexistencia de factores en conflicto provenientes tanto de la guerra fría como de la reconciliación. Además, hay intereses opuestos, una grave desconfianza, escepticismo y fricción entre las cuatro potencias en torno al noreste asiático, y a sus relaciones con Corea, aun cuando estos países han entendido la importancia de desarrollar la cooperación regional en los principales asuntos. Asimismo, el impredecible alcance de los cambios en la Unión Soviética, China y Corea del Norte durante la próxima década se debería considerar como una de las principales fuentes de incertidumbre en el área. Podemos suponer una amplia gama de posibilidades, desde las condiciones bastante favorables hasta la confusión y la decadencia internas y el choque militar, que podrían significar un serio revés al marco que actualmente está surgiendo en las relaciones internacionales. De este modo, el panorama del mundo en la década de los noventa sigue siendo bastante ambiguo. Vista en retrospectiva, la velocidad de los cambios en los países comunistas fue tan grande, que los encargados de tomar decisiones no pudieron manejarlos.

La posición y el papel de Japón en el noreste asiático en el pasado y en el futuro han planteado demandas incompatibles de lo que se sabe, la intervención de Japón en los asuntos estrictamente políticos y de seguridad de Asia siempre ha sido muy ambigua, en contraste con la gran importancia de su papel económico. Esta posición pudo haber sido sabia en vista de la singular situación internacional de Japón, enraizada en sus antecedentes históricos en el área del Pacífico de Asia. Pero sería adecuado mencionar que nos estamos enfrentando con una nueva situación internacional en la que Japón está sometido a fuertes presiones para que desempeñe un papel más positivo, aunque por ahora su posible función en el noreste de Asia sea limitada. Con el fin de llegar a un consenso, los países seriamente involucrados discutirán estos temas de manera abierta. Antes de tratar estos asuntos, resumiré las características de las actuales circunstancias internacionales en el noreste de Asia. Ello servirá como introducción para considerar lo que debería ser el papel de Japón en el presente y en el siguiente periodo.

EL AMBIENTE INTERNACIONAL DEL NORESTE ASIÁTICO EN TRANSICIÓN

Estamos bien informados sobre la lógica y la estructura de la confrontación política y militar entre el norte y el sur en la península coreana. Aparentemente tal antagonismo es un problema muy difícil para que las partes involucradas puedan desenmarañarlo por sí mismas y sin embargo es sumamente riesgoso que intervengan extraños. Esta situación se ha descrito como “una pelea entre un matrimonio sumamente dividido”. La confrontación Norte-Sur se discute en ocasiones en contraste con la reunificación de Alemania. En los dos casos existen varias diferencias significativas. Una es que ambas partes de Corea parecen rechazar el concepto mismo de “una Corea reunificada” como meta final, excepto en el caso de que ello ocurra a partir de la degeneración sistemática del otro, y no de la coexistencia.

Si bien es cierto que la fórmula de unificación que Corea del Sur propone, la de un Estado-federación, se basa en la coexistencia y en el ajuste mediante la rivalidad pacífica entre los dos sistemas, dicha fórmula parece ser, sin embargo, producto de sus actuales cálculos estratégicos, los cuales consideran, por un lado, su desventaja militar y, por otro, la seguridad en su propia ventaja económica. Corea del Norte ha buscado consistentemente la ruptura del *statu quo* de Corea del Sur, tratando de debilitarla o desestabilizarla en términos de seguridad, política y economía. En otras palabras, el norte ha defendido la llamada “unificación roja”. Esto también parece basarse en el conocimiento de sus propias condiciones, que probablemente consisten en una especie de situación inversa a la de Corea del Sur. En términos comparativos, es obvio que Corea del Norte ha estado mucho más motivada por una mentalidad de guerra fría que Corea del Sur. De ahí la continua dificultad para llevar a cabo un diálogo sincero entre ambas naciones. Como observamos, las pláticas han continuado como una especie de ceremonia a la que se confiere un valor estratégico.

La política de distensión de Corea del Sur ha sido tranquila pero práctica, y ha puesto el énfasis en un incremento de la credibilidad mutua, lo que habrá de lograrse promoviendo los contactos y la cooperación en asuntos factibles, como los intercambios personales, el comercio y las relaciones económicas, y en

la cooperación Norte-Sur en la escena internacional. Al parecer Corea del Sur está avanzando además hacia una posición mucho más flexible y gradualmente está saliéndose de este marco y comienza a aceptar el diálogo sobre asuntos políticos y militares. Por el contrario, hasta el momento Corea del Norte ha mantenido una posición en extremo dura. Exige que el sur acepte su conclusión unilateral sobre los asuntos más importantes antes de que se inicien diversos tipos de consultas sobre asuntos prácticos. Para expresarlo de un modo menos abstracto, el norte ha insistido en que el sur debería aceptar sus exigencias de antemano: por ejemplo, el retiro de las fuerzas militares estadounidenses de Corea del Sur, la destrucción del muro de concreto, cambios en la política interna de Corea del Sur y la instauración de un gobierno federal unificado. Asimismo, el norte, que califica al gobierno del sur como "títere", ha usado diversas tácticas para impulsar una división política y ampliar su influencia en Corea del Sur. Así, por ejemplo, ha tratado de entablar un diálogo sólo con disidentes específicos del país.

Por tanto, la celebración de reuniones ha sido el único punto de acuerdo entre el norte y el sur, cuya relación representa la imagen misma de "tener sueños distintos en la misma cama", como dice el clásico proverbio chino. Según un análisis más cínico, lograr que continuara el diálogo fue la medida mínima necesaria para la seguridad, aun cuando sus frutos no fueran notorios. Todavía no está claro si la estructura del conflicto entre el norte y el sur está atravesando o no por un cambio fundamental. Probablemente cualquier cambio debería manifestarse en el margen de flexibilidad que muestre el norte en cuanto a las condiciones previas para entablar un diálogo y un intercambio.

LA UNIÓN SOVIÉTICA

Sean los que fueron los razonamientos estratégicos del norte y del sur, los encargados de tomar las decisiones en ambas partes sin duda se enfrentan a presiones externas e internas cada vez mayores que los empujan a la distensión y la integración nacional de la península coreana. Huelga decir que el factor de mayor peso en la presente estructura de la confrontación ha sido el cambio de la política soviética en relación con Corea a partir del fa-

moso discurso de Gorbachov en Krasnoyalsk en septiembre de 1988 y el inimaginable derrumbe de los regímenes comunistas de Europa del Este desde el otoño de 1989. Como reacción a las transformaciones en el ámbito internacional, Corea del Sur ha obtenido resultados increíbles en su "política del Norte" gracias al inicio de relaciones diplomáticas con los países de Europa del Este y a la apertura de oficinas de comercio recíprocas con la Unión Soviética, las cuales también manejan asuntos consulares. Las relaciones económicas de Corea del Sur con China también han aumentado de manera notable. Así, la posición internacional del sur se ha consolidado en gran medida. El diálogo que sostuvieron Roh Tae Woo y Gorbachov en San Francisco en junio de 1990 acentuó la impresión de que habían dado un paso decisivo hacia el establecimiento de relaciones diplomáticas, ya que el propio Gorbachov comenzó a hablar sobre ello con bastante franqueza a partir de febrero de 1990. La política de Corea del Sur hacia el norte ha contribuido a propiciar un clima internacional favorable para la distensión y ha mejorado la seguridad en la península coreana para el próximo periodo.

Como es de todos conocido, la Unión Soviética era un colaborador y abastecedor de recursos estratégicos y militares indispensable para Corea del Norte. La reorientación de su política hacia este país ha tenido un efecto decisivo en la posible distensión en el área. La Unión Soviética ha sido uno de los estados capaz de influir de manera directa y considerable, aunque sea limitada, sobre Corea del Norte. Desde este punto de vista, el acercamiento con Corea del Sur debe haber provocado en Corea del Norte una grave situación de aislamiento y malestar que ha conducido a un profundo descrédito de la alianza con la Unión Soviética. Sin embargo, la intención de Gorbachov era institucionalizar la distensión en la península coreana y así garantizar el interés nacional soviético en una zona más amplia de Asia. Aunque la colaboración militar con Corea del Norte se conserva en el mismo nivel que en 1986, en un telegrama de felicitaciones fechado el 9 de septiembre de 1988, casi el mismo día que la alocución de Krasnoyalsk, Gorbachov instó a los dirigentes norcoreanos a que "dieran importancia al equilibrio de intereses y al nuevo pensamiento político". Esto implicaría que la Unión Soviética está adoptando una posición bastante dura hacia Corea del Norte.

Otra prueba del enfriamiento de la política soviética hacia

Corea del Norte fue la revelación de los aspectos secretos de la guerra coreana y las críticas sobre la situación interna de Corea del Norte e incluso sobre Kim Il Sung, publicadas a fines del año pasado y, en contraste, sus opiniones más favorables sobre Corea del Sur. Pasará aún más tiempo antes de que la Unión Soviética establezca una "diplomacia equidistante" hacia el norte y el sur, incluso después de entablar relaciones diplomáticas con Corea del Sur. Pero la relativa prioridad que tiene el norte sobre el sur en el interés de la Unión Soviética podría invertirse rápidamente. Es probable que un cambio de este tipo se acelere por la mejoría en las relaciones entre Japón y la Unión Soviética. En cualquier caso, el marco de las relaciones internacionales en el noreste de Asia parece estar acercándose a un momento crucial que anuncia un gran cambio.

La apertura de relaciones diplomáticas con Corea del Sur debe considerarse como un medio de acceso importante para el desarrollo ulterior de la diplomacia soviética en el área del Pacífico de Asia. La URSS se propone establecer primero relaciones económicas estrechas con los países altamente industrializados de Asia y, en segundo lugar, ganar un mayor papel y voz en los asuntos de la distensión, la seguridad y la construcción de un nuevo sistema de cooperación multinacional en esa área. Un tema principal de discusión entre Japón, Corea del Sur y Estados Unidos debería ser cómo responder a estos movimientos de la Unión Soviética. Pero el avance soviético al establecer relaciones diplomáticas con el sur parece haber acelerado el diálogo entre las dos Coreas, a pesar del serio enfurecimiento de la del norte. Como consecuencia, la Unión Soviética puede estar menos limitada en su enfoque hacia el sur, además de que está surgiendo la posibilidad de una distensión en la península coreana con el apoyo de Estados Unidos y la Unión Soviética. Por último, el nuevo impulso soviético parece haber producido una necesidad en Corea del Norte de presentar un enfoque opuesto hacia Japón y Estados Unidos.

ESTADOS UNIDOS

Estados Unidos ha mantenido sus relaciones no oficiales con Corea del Norte en una "ubicación neutral" desde septiembre de

1983, cuando se autorizó este tipo de contactos, aunque en ocasiones se interrumpieron. Desde finales de 1988 se celebraron reuniones en Pekín (Beijing) ininterrumpidamente, casi diez sesiones durante 1989. Asimismo los intercambios académicos han estado aumentando en forma gradual. También se utilizaron canales indirectos a través de China y la Unión Soviética para la comunicación entre Estados Unidos y Corea del Norte. Sin embargo, sus relaciones no mejoraron notoriamente, al continuar el estancamiento del diálogo Norte-Sur. Sin embargo, tras presenciar el acercamiento entre Corea del Sur y la Unión Soviética, Corea del Norte parece ahora estar obligada a considerar la necesidad de sostener pláticas sustanciales con Estados Unidos. La entrega de los restos mortales de soldados estadounidenses en mayo de 1990 se consideró como una significativa señal de un cambio de actitud de Corea del Norte. Si este país espera mejorar sus relaciones con Estados Unidos, aún no está claro qué tipo de medidas puede tomar aparte de renunciar a su demanda sobre el retiro total de las fuerzas estadounidenses de Corea del Sur y a su oposición al "reconocimiento cruzado" o a la "entrada conjunta" de ambas Coreas en las Naciones Unidas. La búsqueda de Corea del Norte por sostener conversaciones de alto nivel con Estados Unidos con toda seguridad estimula la imaginación. Pero la fría respuesta del gobierno estadounidense quizás refleje su actitud de "esperar para ver" las verdaderas intenciones de Corea del Norte. De cualquier modo, la reciente postura positiva o un poco ablandada de Corea del Norte de mantener un diálogo con Japón y Estados Unidos puede ser una señal prometedora de que es posible salir del punto muerto.

COREA DEL NORTE

Debe señalarse aquí que la nueva diplomacia de la Unión Soviética y los subsiguientes derrumbes y cambios políticos en el mundo comunista de Europa del Este han alarmado seriamente a los dirigentes de China y Corea del Norte, quienes persisten en algunas de sus antiguas políticas conservadoras o bien están revitalizándolas, con lo cual se dirigen en sentido contrario a las principales tendencias de "reforma y apertura de puertas". Las actuales condiciones internas, en especial las corrientes ideológicas, en

ambos países más o menos coinciden con la atmósfera de la distensión. El desequilibrio entre las tensiones internas de estos países y la creciente distensión en el noreste de Asia constituyen dos de los principales factores que vuelven incierta cualquier predicción.

El derrumbe del comunismo en Europa del Este dañó mucho más seriamente a Corea del Norte que a China. El derrumbe condujo al establecimiento de relaciones diplomáticas entre Corea del Sur y los países de Europa del Este. También interrumpió el programa de Corea del Norte de abastecer materiales, importar nuevas tecnologías y enviar estudiantes al extranjero a prepararse. Incluso el volumen del comercio con la Unión Soviética en 1990 disminuyó a tan sólo el 70% del registrado el año precedente. Por último, el inicio de relaciones diplomáticas entre Corea del Sur y la Unión Soviética causará un daño mucho más grave a la posición internacional de Corea del Norte que la ruptura de sus relaciones con Europa del Este. Corea del Norte no puede sino considerarlo un importante paso hacia el establecimiento de "dos Coreas", lo cual ha rechazado de manera absoluta. De hecho el reconocimiento soviético del sur niega la insistencia de Corea del Norte en que es el único gobierno legítimo de la península coreana y su descripción del régimen de Corea del Sur como un mero "títere" de Estados Unidos. Enfrentada a tal revés diplomático, al aislamiento internacional y a dificultades económicas, Corea del Norte tal vez regrese a la política a la antigua, o la llamada "confianza en sí misma", lo que significaría construir una posición conservadora y defensiva. La actual campaña de impulsar una mayor conciencia revolucionaria y de clase en Corea del Norte tiene como objetivo reforzar el sistema político ya asfixiante mediante un mayor estrechamiento del control ideológico.

Al mismo tiempo, no debería negarse la posibilidad de que los dirigentes de Corea del Norte estén conscientes de una de las consecuencias finales de su política actual, a saber, que el aislamiento externo y el estancamiento socioeconómico los conducirán a la derrota total frente al sur. Si se dan cuenta de esto pueden verse obligados a afrontar la difícil decisión de abrir su puerta dentro de límites que salvaguarden su estabilidad política. Es trágico que aún no exista un ambiente internacional favorable a tan limitada política de "puertas abiertas". La actual postura defen-

siva de los dirigentes norcoreanos está lejos de ser una respuesta flexible al mundo exterior. Deben ser especialmente cautos sobre el asunto del libre tránsito de personas entre el norte y el sur, lo cual puede erosionar las bases de la legitimidad del régimen. No se puede predecir qué tipo de decisiones tomarán los dirigentes del norte, pero hay que tomar en cuenta que, cualesquiera que fueran, ellos tal vez no tengan la intención de destruir su propio régimen.

CHINA

China sigue siendo casi el único país de la comunidad internacional que sostiene, al menos de manera oficial, una solidaridad ideológica con Corea del Norte. Ambos países parecen haber formado una especie de eje conservador desde el incidente de Tienanmen y el derrumbe del comunismo en Europa del Este. Es probable que necesitaran apoyarse políticamente para defender sus regímenes contra los efectos externos e internos de los acontecimientos recientes. Pero, a pesar de su solidaridad ideológica en estos momentos, es bien sabido que China se ha sentido frustrada, aunque no lo ha expresado públicamente, por las singulares características de la política interna y hacia el sur de Corea del Norte; y ésta también se ha mostrado insatisfecha con el desarrollo de las relaciones económicas entre China y Corea del Sur. Así, conservar la actual solidaridad depende de la medida en que China regrese a su política de "reforma y puertas abiertas" y de cuánto evolucionen sus relaciones con Corea del Sur.

En cualquier caso, la política de China hacia Corea no puede en principio ser tan radical como la de Gorbachov por varias razones. Entre éstas se encuentra la tradicional identificación entre China y Corea del Norte por la proximidad geográfica, los vínculos personales de los máximos dirigentes, la participación china en la guerra coreana y el rechazo mutuo a la existencia de "dos Chinas". No obstante, es cierto que el enfoque de China hacia el noreste de Asia conserva el sentido serio y sagaz de mantener un equilibrio en la búsqueda de sus intereses nacionales. China ha complacido a Corea del Norte al oponerse a la entrada conjunta del norte y del sur en la ONU. Pero China no ha condenado enérgicamente las pláticas entre Roh Tae Woo y Gorba-

chov, como lo ejemplifica el que Jiang Zemin se refiriera a estas conversaciones como una "situación notable", lo que difiere bastante del disgusto expresado por Corea del Norte. La posición conservadora de China en materia de política interna no necesariamente entra en conflicto con los esfuerzos por la distensión en la península coreana siguiendo la iniciativa de la Unión Soviética. Los intereses económicos de China sin duda estarían resguardados al estabilizarse las condiciones en esta área.

Además, también es posible que Estados Unidos, la Unión Soviética, China, Japón y otros países amplíen su cooperación a fin de verificar el armamento nuclear de Corea del Norte y llevar a cabo el retiro de este tipo de armas del sur. Si China aún conserva cierta influencia sobre las principales políticas de Corea del Norte, se esperaría que la usara para promover la moderación de esta nación. No es creíble que se oponga enérgicamente a China, que aún es su único "amigo" confiable, y dada una relación estable entre China y la Unión Soviética, Corea del Norte se verá obligada a ser más moderada.

La cumbre de Seúl mostró la iniciativa de Corea del Sur frente al problema de la reunificación, después de las pláticas con la Unión Soviética en San Francisco. Las conversaciones Norte-Sur en Seúl pueden revelar la gravedad del dilema a que se enfrentan los dirigentes norcoreanos debido a que fueron obligados a quebrantar su posición tradicional de negar la legitimidad del régimen del sur. La imagen general de la cumbre de Seúl reflejó que el Primer Ministro finalmente tuvo que salir del norte sin llevar consigo un plan alternativo sustancial ni una lógica persuasiva y sin haber descubierto medidas adecuadas para manejar el drástico cambio del ambiente internacional.

EL PAPEL DE JAPÓN: SUS LIMITACIONES Y PERSPECTIVAS

Sería en extremo arriesgado que otros países intervinieran en el problema coreano tal como se presenta ahora, aun si el pronóstico fuera ligeramente prometedor. El problema coreano sólo puede resolverse mediante los esfuerzos de sus propios pueblos. Corea del Norte es la más sensible a cualquier signo de intervención exterior. La influencia de Japón ha sido mucho menor que la de Estados Unidos, la Unión Soviética o China debido a que no ha

estado involucrado directamente en el mantenimiento de la seguridad militar del área y a que su capacidad de maniobra diplomática ha resultado bastante limitada. Ante todo, la más mínima intervención de Japón en el conflicto Norte-Sur evocaría un furioso resentimiento basado en la desconfianza profundamente arraigada en ambas partes de Corea.

Por tanto, Japón debería limitar su papel a crear u ordenar un ambiente internacional favorable para resolver los problemas a largo plazo. Hasta la fecha, los principios en que se ha basado la política de Japón consisten en el apoyo al diálogo Norte-Sur, el intercambio equilibrado entre Corea del Norte y del Sur y otros países, y el mejoramiento simétrico de las relaciones entre todos estos países.

Súbitamente las relaciones entre Japón y Corea del Norte parecen encaminarse a una nueva fase, en contraste con las infructuosas pláticas celebradas en Beijing y en Viena en 1989. Este cambio puede haberse esbozado en abril de 1989, cuando Tanabe, un importante dirigente del Partido Socialista de Japón (que era la única organización política del mundo occidental amiga de Corea del Norte), visitó Pyongyang. Los coreanos del norte expresaron a Tanabe su "reconocimiento" por las palabras del primer ministro Takeshita, quien un mes antes, en marzo, habló en la Dieta de "reflexión y arrepentimiento por el pasado" al referirse a Corea del Norte. Después de que Fukada, otro miembro del Partido Socialista, regresó de Corea del Norte en mayo de 1990, el Partido Democrático Liberal también se tornó más positivo hacia el diálogo con ese país y organizó un grupo consultivo especial para mejorar las relaciones. Este grupo se formó con miembros del Ministerio del Exterior, del Partido Democrático Liberal y del Partido Socialista. Por último, el anterior vicepresidente Kanemaru tiene programado visitar pronto Corea del Norte, con la esperanza de regresar con buenas noticias sobre la liberación de algunos marinos japoneses.

Dado que el gobierno de Japón considera necesario que se mantengan las relaciones y el intercambio normales entre Corea del Norte y la comunidad internacional en general, observa como un signo esperanzador el cambio de actitud de Corea del Norte que ha aceptado ampliar los contactos con Japón y Estados Unidos. Sin embargo, los motivos aún no son claros y provocan distintas interpretaciones. En mayo, Corea del Norte anunció a Fu-

kada que estaba preparada para enviar "una delegación de funcionarios de alto nivel" a Japón en el otoño de 1990. Algunos han predicho que las pláticas entre ambas naciones pueden originar considerables progresos por un tiempo, debido a que el enfoque de Corea del Norte se concibió para vigilar la relación entre Corea del Sur y la Unión Soviética después de las pláticas de Roh Tae Woo y Gorbachov. Sin embargo, prosiguen las denuncias de la posición "hostil" de Japón hacia Corea del Norte, que considera que el apoyo que Japón brinda a Corea del Sur con base en el tratado Japón-Corea forma parte de una "conspiración" para consolidar las "dos Coreas". Corea del Norte también insiste en que, como prueba de amistad, Japón adopte por lo menos una posición "neutral" en el asunto de la entrada conjunta del norte y del sur en las Naciones Unidas. Dado que remediar estas quejas obligaría a Japón a cambiar la posición básica de su política coreana, no se puede sino reconocer que le será difícil mejorar sus relaciones con Corea del Norte.

En su diálogo con Japón, Corea del Norte podría obtener algunos logros económicos no militares, que serían muy distintos de los que espera respecto de Estados Unidos. El próximo encuentro con Japón tal vez dé pie al establecimiento gradual de bases para entablar contactos no gubernamentales, como una oficina de relaciones comerciales, posibilidad que los japoneses ya están considerando. La denominada "institucionalización del intercambio cruzado" podría ser así la opción más flexible y sabia para Corea del Norte. Por otra parte, si este país piensa plantear el problema de reparaciones por parte de Japón, inevitablemente tendrá que tomar el camino al "reconocimiento cruzado", porque el gobierno nipón insistiría en que tales negociaciones se iniciasen a nivel gubernamental. De cualquier modo, se supone que llevará bastante tiempo que ambos países lleguen a un acuerdo sobre el funcionamiento de la relación esperada.

Para la política exterior de Japón es esencial mantener su relación amistosa con Corea del Sur y Estados Unidos. El gobierno japonés reconoce que no puede manejar los problemas de la península coreana y de Asia en general sin lograr una relación de confianza con Corea del Sur. Por tanto, debe realizar las suficientes consultas con este último país antes de tomar cualquier medida de importancia sobre los asuntos del Norte-Sur, aun cuando Corea del Sur esté preparada para presenciar un mejoramiento

de las relaciones entre Corea del Norte, Estados Unidos y Japón. Aún quedan muchos asuntos por resolver entre Japón y Corea del Sur. En el contexto de esta argumentación, sería útil para el interés nacional de Japón cooperar en los esfuerzos de Corea del Sur por alcanzar un mayor desarrollo económico debido a que la flexibilidad de su posición con respecto a Corea del Norte depende de la estabilidad y confianza en sí misma. Japón debería reconocer que además de promover una relación confiable, es necesario emprender esfuerzos mutuos para resolver algunos asuntos importantes en materia de cooperación económica, comercio y transferencia de tecnología. Al respecto se requieren diálogos ininterrumpidos entre los dos países en varios niveles.

El último asunto que se planteará aquí es el de la capacidad militar de Japón en el contexto de paz y estabilidad del noreste de Asia. Como bien se sabe, los vecinos de Japón, tales como ambas Coreas, China y los países de la ASEAN (siglas en inglés de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático), están alarmados por la capacidad creciente de las fuerzas niponas de "auto-defensa". Muchos japoneses consideran que esta reacción de otros países asiáticos está motivada sobre todo por su recuerdo del militarismo anterior a 1945 y porque no han examinado seriamente el contenido del presupuesto de defensa de Japón, el nivel real de su capacidad militar y las actitudes hacia la defensa nacional. Sin embargo, los japoneses deberían admitir que las imágenes del pasado comportamiento de su país constituyen uno de los factores problemáticos para construir el nuevo sistema internacional de cooperación en Asia. Debería señalarse también que en el noreste de Asia el "pasado" puede revivirse y emplearse políticamente, en especial cuando el nacionalismo requiere de nueva motivación. El auge del nacionalismo en el área asiática es perjudicial para la estabilización de las relaciones internacionales porque provocará múltiples reacciones entre los países vecinos.

Como es sabido, la seguridad nacional de Japón está salvaguardada por el Tratado de Seguridad Estados Unidos-Japón. La posibilidad de que éste amplíe aún más sus fuerzas militares, excediendo el actual principio de "sólo para la autodefensa", puede concebirse únicamente en caso de interrupción del tratado o de que Japón se enfrentara a una crisis militar o política en la península coreana de tal gravedad que no tuviera otro recurso para defender sus intereses vitales, si bien ninguna de estas si-

tuaciones sería deseable. Por tanto, la política de Japón hacia el noreste de Asia debería conceder prioridad al impulso de la distensión ampliando los canales para multiplicar los diálogos y a mantener el apoyo al desarrollo económico asiático mediante un nuevo y razonable sistema de cooperación con los países industrializados de la zona. Japón también debería contribuir a la estabilización y modernización de China, que está sufriendo una confusión transitoria, y buscar una relación de mayor cooperación con la Unión Soviética.

LA CAMBIANTE SITUACIÓN INTERNACIONAL Y LA NUEVA POLÍTICA ECONÓMICA INTERNACIONAL DE MÉXICO

JORGE ALBERTO LOZOYA
*Secretario Técnico del Gabinete de Política Exterior
de la Presidencia de la República*

La cambiante situación internacional

Para sobrevivir hay que vivir y actuar, sin duda,
de otro modo, de una manera nueva.

MIJAIL GORBACHOV

Se ha convertido en una introducción reiterativa, pero necesaria a todo análisis, hablar de la cambiante situación internacional. Los acontecimientos de los últimos cinco años nos han devuelto la capacidad de asombro y, sobre todo, nos han permitido recuperar y ejercer la facultad suprema de la imaginación al liberarnos de los moldes impuestos por cuarenta años de guerra fría y confrontación ideológica. Incluso algunos pensadores y analistas que se consideraban aventajados en el arte de la prognosis se vieron sorprendidos por la profundidad y la revolución de los cambios.

La reforma político-económica llevada a cabo en la Unión Soviética, y los sucesos de Europa del Este que dieron lugar a la fractura del bloque socialista y la unificación de Alemania, han sido producto de la convergencia de complejos fenómenos internos e internacionales. Voy a referirme aquí al proceso de globalización de la economía mundial y sus importantes efectos políticos y estratégicos.

La globalización de la economía es una revolución multidis-

ciplinar que conjuga elementos económicos, sociales y científicos. Asimismo, afecta y modifica los patrones conceptuales existentes y recrea un macrosistema extraordinariamente complejo, pero sorprendentemente coherente, de paradigmas. Hacia el fin del milenio vemos concurrir, en un sistema universal, la innovación tecnológica, la superación de las fronteras comerciales tradicionales, la interconexión de las redes especulativas del capital financiero, la integración y la colaboración empresarial supranacional, la utilización compartida de instalaciones y estructuras productivas, la integración regional de los mercados, el predominio de las comunicaciones y la consolidación de formas de gobierno democráticas.

Las consecuencias de este fenómeno son tan amplias que no sólo tienen que ver con la "forma" de producir o de distribuir las mercancías en escala mundial, sino con el sentido mismo de algunas mercancías con la aparición de nuevos renglones de actividad y nuevas categorías de capital. Bajo los efectos de la globalidad ha empezado a cuestionarse la concepción tradicional de los límites del Estado-nación. Han surgido nuevas perspectivas para las relaciones internacionales. Se ha replanteado la responsabilidad de los consorcios supranacionales en este nuevo orden sistémico, así como las formas y los alcances de las relaciones entre los estados, las sociedades nacionales y las nuevas tecnoestructuras.

El factor tecnológico aparece así, una y otra vez, en el centro de las transformaciones mundiales. Pero la tecnología no es sólo causa del cambio, sino también respuesta al mismo. Esto es especialmente válido en las llamadas "sociedades posindustriales", las cuales están acusando un cambio profundo en su estructura productiva: transitan rápidamente de la producción de objetos, como centro de su actividad económica, a la generación de servicios e información. La alta competitividad en los mercados mundiales, y la necesidad de planificar la producción de nuevos productos intensivos en contenido tecnológico y financiero, han obligado a desarrollar sectores complementarios dirigidos al diseño de sistemas informáticos y de computación.

Pero decir tecnología es decir también conocimiento calificado. Con él ha surgido una nueva categoría del capital que tiende a competir en importancia relativa con los recursos financieros. Las instituciones de enseñanza, las universidades, los investiga-

dores y científicos, los sistemas educativos en general, los centros de alta investigación de las grandes empresas y los programas de investigación patrocinados por éstas en las universidades, constituyen un aparato vital de las sociedades posindustriales y eslabones clave en la red mundial del conocimiento y la innovación tecnológica. Su influencia se hace presente en todos los niveles empresariales, en las áreas económicas y en los círculos políticos.

Las inversiones en investigación tecnológica (ID) como proporción del producto interno bruto constituyen una referencia estadística obligada para expresar la atención y la capacidad de los países frente a las demandas de la competencia internacional y el desarrollo. Asimismo, son un índice que permite cuantificar de alguna manera la magnitud de la brecha que separa a las naciones desarrolladas de los países periféricos, exponiendo con ello las deficiencias o los éxitos de los programas de educación de alto nivel. En tanto que el conocimiento calificado es una nueva forma de capital, su generación es una tarea prioritaria a la que están cada vez más ligadas las perspectivas de desarrollo de las naciones.

La innovación tecnológica hace necesario integrar fondos financieros destinados a la investigación y al desarrollo de proyectos. Asimismo, se han multiplicado los acuerdos entre corporaciones, incluso de distintos países, para el intercambio de asistencia tecnológica o el trabajo de investigación y desarrollo de nuevos productos.

La agudización del problema de los flujos de trabajadores migratorios desde las sociedades periféricas hacia los países industrializados plantea, a su vez, dos opciones de respuesta que sólo pueden derivar en una mayor globalización económica. La primera es el traslado de las "industrias de chimeneas" o industrias sucias de los centros desarrollados a las naciones periféricas.

La segunda —toda una revolución por sus implicaciones y consecuencias— es la redistribución mundial de la fuerza de trabajo excedente hacia los sectores productivos consumidores de mano de obra barata y relativamente menos tecnificados, como la agricultura y la construcción.

Las fuerzas económicas que están modificando las fronteras nacionales mediante la apertura comercial, el surgimiento de estructuras tecnológicas y financieras supranacionales, y la integración regional de los países impulsarán, sin duda, estas opciones.

Bajo las nuevas tendencias de la globalización económica, la conformación de los grandes consorcios supranacionales acusa dos fenómenos importantes: por una parte, una integración horizontal con relaciones de interdependencia en extremo complejas, bajo las cuales esta llegando a su fin la era de las “marcas nacionales”, mediante una concertación entre empresas para ganar penetración en algunos mercados, adquirir tecnología de punta o superar la escasez de recursos financieros. Por otra parte, se está dando una mayor interrelación vertical, esto es, entre las plantas manufactureras y sus proveedores de partes y componentes. En este sentido, se están dando procesos de vinculación organizacional mediante la coordinación de proyectos, e incluso la integración de los sistemas de computación y diseño.

Lo que afirmara Giovanni Agnelli, presidente de la FIAT, respecto a la industria automovilística se hace valedero para otros sectores modernos; la cooperación, las inversiones conjuntas, los consorcios de investigación y varias formas de alianzas estratégicas serán necesarias para que la industria de una región pueda competir eficazmente con sus mayores rivales de las otras áreas del mundo. El crecimiento futuro de cualquier industria descansa en el mejoramiento de su acceso a una economía continental, e incluso mundial.

La globalización de la economía es la de los mercados. Cada vez con más urgencia, y en mayores regiones del orbe, se hace patente la necesidad de establecer formas efectivas de integración regional. Se trata de un paso vital para romper el esquema limitado del mercado nacido con el Estado-nación y entrar a los espacios comerciales universales. Las fuerzas económicas están dictando el sentido y la forma de las transformaciones mundiales. El mercado único europeo sigue adelante, a pesar de los factores adversos, porque su razón esencial de ser no depende de manera absoluta de la voluntad política de los miembros, sino de sólidas razones económicas cuyas fuerzas son el motor principal del proyecto de 1992.

Una economía global y multipolar no sólo resulta inevitable, sino que se ofrece como la alternativa más lógica para hacer frente a los graves problemas del desequilibrio mundial sin recurrir a las soluciones de fuerza. Vemos emerger, así, nuevos centros de poder económico en torno a grandes mercados nacionales o regionales.

En este contexto se está produciendo un fenómeno de gran impacto: el desplazamiento del comercio, como fuente de transferencia de recursos, por las operaciones financieras. Estos movimientos se producen con una sorprendente y significativa independencia respecto al ritmo de los procesos productivos. Tienen sus propios tiempos y obedecen a impulsos y tendencias mundiales sumamente complejas, en una secuencia de trabajo prácticamente ininterrumpida: cuando la bolsa de Londres cierra está abriendo la de Nueva York, cuando ésta cierra se inicia el trabajo en los centros financieros de Tokio o Hong Kong. Y sin embargo, todos permanecen en comunicación constante. En la nueva era tecnológica los procesos financieros, e incluso muchos de los productivos, ya no conocen solución de continuidad, se eslabonan en una cadena de extrema actividad que subraya la profunda interrelación de las sociedades, sus gobiernos y sus recursos humanos y naturales.

Los mercados financieros nacionales empiezan a conformar una vasta red planetaria de gran sensibilidad frente a los accidentes económicos, políticos y sociales, los cuales influyen en sus variaciones cambiarias o en los índices bursátiles. Vemos aparecer mercados financieros supranacionales y extraterritoriales cuya gestión reafirma la creciente limitación de los gobiernos para influir y modificar los renglones de la actividad comercial y financiera dentro de sus tradicionales ámbitos de soberanía. Dos de los ingredientes críticos del poder económico, el dominio de la tecnología y el acceso al capital, resultan cada vez más alejados del poder de los gobiernos.

La capacidad de decisión nacional, como bien se sentenció en un simpósium organizado por el Centro de Desarrollo de la OCDE en febrero de 1989, se muestra cada vez más impotente ante los nuevos actores económicos internacionales y aquellas fuerzas difícilmente controlables y que con frecuencia se encuentran en manos privadas. Pero más aún, no sólo en los estados radica la posibilidad de enfrentar esas fuerzas, sino que el peso recae, cada vez más, en las organizaciones multilaterales como las Naciones Unidas, las cuales deberán adecuar sus estructuras y sus funciones a los nuevos retos del orden internacional, particularmente al desafío que representan las poderosas tecnoestructuras supranacionales.

Bajo las premisas expuestas se está consolidando una nueva

dimensión de lo regional. Si el “desarrollo” ha dejado de ser un concepto lineal, si los proyectos ideológicos monolíticos han dado paso al reconocimiento de la incertidumbre y las variables socioeconómicas, entonces los polos mundiales emergentes ya no son “vanguardias” sino centro de formaciones sistémicas, a los que Jacques Attali ha llamado “corazones”, ilustrando así tanto su sentido de impulso y de flujo como de núcleos de entornos orgánicos y también periféricos.

El fin de siglo ve consolidarse algunos de estos “corazones” en el marco de una multipolaridad que asigna un nuevo papel no sólo a los estados industriales, sino a ciudades o regiones dentro de aquéllos. Tales son los casos de Los Angeles y Vancouver en las costas occidentales de Estados Unidos y Canadá; Francfort, Londres y Milán, en Europa Occidental; o Tokio, Seúl y Hong Kong, en Asia. Estos puntos sirven de eslabones a una red de procesos que van absorbiendo otras áreas hasta establecer una interrelación estrecha de países, mercados y formas productivas y tecnológicas.

En este proceso de globalización de la economía la Comunidad Europea se proyecta como el bloque de mayor influencia en el mediano plazo. Debe considerarse, asimismo, la aparición en un futuro no lejano de un bloque económico europeo que integre bajo distintas formas de colaboración a los países de la Comunidad, de la Asociación Europea de Libre Comercio y del casi desaparecido Consejo de Ayuda Mutua Económica.

Los cambios en Europa del Este anuncian una nueva era, Europa redescubre su dimensión continental bajo el esquema de un “hogar europeo”, en el que convergen procesos y fenómenos aparentemente distintos. La Comunidad y su proyecto de mercado único ya no son ajenos a los vientos del este; la democratización, la economía de mercado y, sobre todo, la unificación de Alemania, son también temas centrales de su nueva agenda.

En el mismo escenario de los acuerdos de posguerra ya nada es igual. Cuarenta años después, los pueblos europeos recuperan una dinámica que algunos suponían perdida.

No por lo que fueron, sino por lo que deberán ser en el futuro universal que ya se vislumbra, las naciones protagonizan su resurgimiento. Una sola unidad sistémica emerge desde Portugal hasta los Montes Urales, desde las costas de Suecia-Finlandia-Noruega hasta las riveras europeas del mar Mediterráneo.

Europa se vuelve sobre sí misma y da la espalda a la racionalidad filosófica del estatismo y la lucha de clases. Sin abandonar su sentido crítico, su cuestionamiento siempre presente y siempre angustioso del orden lógico, recupera dentro de una nueva dinámica valores como hogar, comunidad y familia. Propone un proyecto de solidaridad social y nacional sobre fuertes bases culturales y gana, así, la capacidad de dirigir su propio destino.

En esta nueva Europa las organizaciones surgidas de la guerra fría aparecen hoy como monumentos al anacronismo. Bajo el efecto de los cambios ocurridos, tanto el Pacto de Varsovia como la OTAN se ven obligados a modificar su esencia de bloque militar para adoptar un carácter más político. No pueden ser ajenos al rumbo de los tiempos ni a su principal corolario: en los nuevos foros mundiales el poder ya no se dirime con las armas; la competencia deberá darse en los terrenos de la capacidad económica y la innovación tecnológica.

La unidad atlántica, de esencia europea, cierra el ciclo de una etapa de la historia universal en su propia cuna y funde, en su seno, las corrientes ideológicas surgidas en el siglo XIX. La Cuenca del Pacífico, por su parte, es una de las primeras "ideas-fuerza" del siglo XXI que por su enorme potencialidad presagia un cambio fundamental en el sistema económico general.

Quizás en ningún lugar resulta más obvio el fin de las utopías económicas que en las márgenes del gran océano que baña Asia. En el Pacífico convergen de manera importante las fuerzas que han determinado las nuevas tendencias internacionales. Tradición y modernidad, ideal nacional y realismo han erigido en esa región del globo la primera nación auténticamente mestiza del siglo XX: Japón.

El país del sol naciente conservó su esencia étnica y cultural; absorbió y recicló herencias culturales, científicas y tecnológicas; propuso nuevos usos, nuevas prácticas. Jamás copió. En el Japón devastado por la guerra el saber reemplazó como recurso esencial al capital y plantó, así, la semilla de una sociedad posindustrial.

Las grandes masas acuáticas del océano Pacífico han sido escenario de un nuevo ecosistema, sustentado en el carácter insular de Japón y en las corrientes comerciales de la región. A diferencia de los imperios territoriales que predominaban en el siglo XIX, en este mundo emergente gana presencia, y fuerza, una estructura sistemática por la que fluyen de manera instantánea

y sin reposo los datos, las mercancías y las personas.

“El ejercicio metódico de la inteligencia y el tratamiento de la información”, como lo describiera Servan-Schreiber, hicieron de Japón el emisario de la modernidad en el Pacífico. A su vez, ha sido factor de desarrollo de nuevos y pujantes polos económicos, como los cuatro dragones de Asia: Hong Kong, Taiwan, Singapur y Corea del Sur.

Sin pretender abundar en el tema de la Cuenca, el cual otros distinguidos ponentes han desarrollado con gran amplitud y rigor, sólo quiero señalar que se está dando en el Pacífico una nueva correlación de fuerzas en la que destaca la emergencia de Japón y China como potencias regionales, y las iniciativas políticas y diplomáticas de la Unión Soviética y Corea del Sur para normalizar o mejorar sus relaciones con los países vecinos. Se está definiendo, por ello, una estructura caracterizada por la presencia de diferentes corrientes de poderes económico, político y tecnológico que desafían el liderazgo estadounidense establecido en el Pacífico al término de la segunda guerra mundial.

Por su parte, las dirigencias políticas, económicas y sociales de los países en vías de desarrollo, principalmente en América Latina, África y Asia Central, se ven obligadas a adquirir una clara comprensión de la realidad internacional y del sentido histórico que ella imprimirá al futuro de sus naciones. En muchas regiones marginadas persisten esquemas conceptuales ideologizados y amplios sectores de sus sociedades, aunque intuyen la importancia y las graves consecuencias de los sucesos europeos, carecen aún de la capacidad para interpretarlos y servirse de ellos como impulso modernizador.

El mundo se enfrenta al peligro de una radicalización del conflicto Norte-Sur. Desaparecida la confrontación Este-Oeste algunas sociedades marginadas retoman la dinámica histórica de sus conflictos internos e internacionales, y en este contexto expresan también su poca capacidad para resolver sus problemas de modernización interna y de inserción en las grandes corrientes internacionales. Esto genera desestabilización social, radicalización ideológica y enfrentamiento con otros estados.

Asimismo, las sociedades marginadas están siendo sometidas a un cuestionamiento de fondo de sus valores, principios y estructuras socioeconómicas. La agudización de las crisis en algunas de estas sociedades no sólo puede devenir en rupturas vio-

lentas, sino que incluso puede afectar gravemente el destino de las grandes transformaciones que se están dando en el norte industrializado, y particularmente en Europa. La seguridad de los proyectos integradores del norte está vinculada a la forma en que se desenvolverán los graves problemas del sur.

En los últimos meses ha quedado de manifiesto la profundidad de algunos problemas nacionales, así como la radicalización de ciertos conflictos internacionales, de los cuales son ejemplo los casos del Golfo Pérsico, Líbano o Sudáfrica.

Frente a los peligros señalados contrasta la poca atención que reciben los países desarrollados. Ciertamente los cambios en Europa del Este y la Unión Soviética son de importancia estratégica para la paz mundial, pero desafortunadamente imponen un alto precio a las sociedades marginadas.

Destaca, en este sentido, el volumen de la ayuda económica que se está movilizandohacia la Unión Soviética, Polonia y Hungría, así como a Checoslovaquia. Estas transferencias de recursos, que muy probablemente se vean acrecentadas en el corto plazo, reducen la disponibilidad de recursos para inversión en las economías periféricas. Ello subraya la importancia que los cambios internos tienen en esos países y la necesidad de encontrar una forma efectiva de cooperación internacional que redefina las condiciones de distribución de los recursos mundiales y favorezca el acceso de los países en desarrollo a los capitales de inversión y los mercados.

La nueva política económica internacional de México

El cambio se impone para no quedarnos atrás frente a las demandas de los mexicanos ni frente al futuro del mundo.

CARLOS SALINAS DE GORTARI

Tras diez años de intensa crisis económica, que llevó a la caída de casi el 50% en los niveles de vida de la población, la sociedad mexicana se encuentra comprometida en un proceso intenso de redefinición. Este proceso, que responde a las necesidades y a las características propias del país, es de manera importante el

producto de los cambios mundiales descritos. Ello explica que podamos comprobar una gran semejanza en las iniciativas económicas adoptadas por distintas naciones. Por ejemplo, existen parecidos importantes entre las acciones gubernamentales adoptadas en lo económico por España y Portugal, o los nuevos planes económicos de Argentina, Brasil o Uruguay.

En las condiciones en que tienen lugar los cambios del fin de siglo las opciones parecen reducirse hasta motivar una respuesta muy semejante entre las sociedades en desarrollo. Ésta es, sin duda, una consecuencia del profundo sentido integracionista de los fenómenos económicos, tecnológicos y culturales mundiales. Con base en esto considero difícil hacer una distinción tajante entre política económica internacional y política económica interna: junto con una vinculación estrecha entre los estados debemos recordar que también se está dando una mayor integración entre las áreas y disciplinas del conocimiento humano.

Más aún, bajo los efectos de la integración productiva y tecnológica, la globalización de los mercados y la sistematización de la democracia y los derechos humanos como condiciones políticas de gobernabilidad, se está reduciendo notablemente la brecha natural entre la visión subjetiva y particular que de sí misma tiene la sociedad, en este caso la mexicana, y las condiciones generales que definen la sociedad internacional. Las sociedades están avanzando hacia una visión cada vez menos diferenciada entre ellas.

La apertura hacia el mundo exterior por parte de aquellas sociedades que han adoptado la autarquía o el aislamiento como forma de defensa de su integridad o su cultura se produce tanto como producto del llamado de las condiciones mundiales dominantes como de una mayor base de identificación o conocimiento entre sus estamentos sociales y las estructuras externas. En estas circunstancias debe comprenderse que el derrumbamiento de los muros proteccionistas no es el resultado de una consigna política, sino de un proceso general y universal de redefinición de las fronteras tradicionales del Estado-nación.

A la luz de lo anterior me permito afirmar que una gran parte del sentido esencial de lo que llamamos modernidad, y que como fenómeno tiene mucho que ver con las coyunturas históricas del cambio, radica en la aproximación de los conceptos y los sistemas predominantes dentro de los Estados-nación (en lo ideoló-

gico, la producción, la tecnología, la conformación social, la cultura, etc.), hacia una esfera supranacional que tiende a enriquecerse y a determinar cada vez más el marco de un nuevo orden. Ése es el eje de la dinámica que tiene lugar actualmente no sólo en los países en desarrollo, sino prácticamente en todas las regiones del globo.

En tales circunstancias se explica lo tenue de la frontera que separa ya las políticas económicas, interna e internacional, las cuales tienden a conformarse dentro de una visión de conjunto mucho más consecuente con la formación sistémica que gana presencia en el ámbito internacional y que indice cada vez más en las decisiones internas de los estados.

Se está produciendo una creciente limitación de la capacidad de los gobiernos para influir o modificar los renglones de la actividad comercial y financiera dentro de sus tradicionales ámbitos de acción. Según esto mismo, dos de los ingredientes críticos del poder económico, el dominio de la tecnología y el acceso al capital, resultan cada vez más alejados del poder de los gobiernos, sean éstos desarrollados o en vías de desarrollo.

En este contexto resulta más exacto hablar, en lugar de una nueva política económica internacional de México, de una nueva estrategia integral de México para llevar adelante su inserción en las nuevas corrientes universales del desarrollo. Es comprensible que en aras de la estructura analítica y del tiempo hagamos algunas veces una concesión a la idea de las políticas compartimentadas, pero sólo si tenemos perfectamente claro que se trata de un recurso y no de una concepción formal.

Nada refleja tan claramente el sentido sistémico de lo que hemos llamado la nueva política económica internacional de México que el hecho de que deba sustentarse de manera fundamental en una reforma del Estado que supera con mucho sus ámbitos eminentemente económicos y conlleva un replanteamiento a fondo de los modelos políticos y conceptuales largamente sustentados por la sociedad mexicana y expresados por sus formaciones socioeconómicas.

En la reforma del Estado que se está llevando a cabo tiene un lugar importante la redefinición de las funciones económicas de aquél, la privatización de un número importante de empresas no estratégicas y la reversión del sector bancario al régimen mixto mediante la privatización de una parte significativa de su pa-

trimonio. Con esto el Estado ha liberado áreas no sólo económicas, sino que ha introducido un nuevo espacio a la acción política de la sociedad, por cuanto al conceder mayor participación en la economía al sector privado y social el Estado se ha despojado de una poderosa herramienta del clientelismo político, y ha reforzado las bases de poder de dichos sectores sociales.

Por otra parte, ha retenido el control de las áreas estratégicas reservadas a su dominio por la Constitución, las cuales le permiten conservar un papel regulador en las gestiones económicas y un medio de influencia en los procesos de orden social. Con ello se ha roto el círculo proteccionista que si bien favoreció tanto al surgimiento de un sector empresarial nacional, y que dio estabilidad y crecimiento al país por varias décadas, llevó finalmente a la falta de competitividad de la economía mexicana en los mercados externos y a un proceso de acumulación monopólica de la riqueza.

La reforma del Estado ha significado, sin duda, una experiencia difícil, e incluso me atrevería a calificarla de traumática. De alguna manera ha representado para los mexicanos la caída de un muro conceptual al que nos habíamos aferrado en una definición ideológica y no menos maniquea de la división social. El Estado era, a nuestros ojos, la representación del interés popular, y la toma de posiciones frente al Estado era, en consecuencia, una forma de reafirmación progresista y revolucionaria ante el "otro México" que, por contraste, debía ser conservador y contrarrevolucionario. La refuncionalización del Estado ha dado una nueva perspectiva a la sociedad tanto de sus responsabilidades políticas y económicas como de sus objetivos de cambio. En no menor medida, ha logrado también una parte de ese fin de aproximación hacia el orden mundial que había mencionado.

Como consecuencia de una visión reformada del Estado han podido adoptarse medidas de gran envergadura económica como la apertura comercial y, sobre todo, la apertura a la competencia externa. Ello ha significado que el acento del apoyo económico deberá dirigirse al sector exportador y, sobre todo, a las áreas alternativas a los hidrocarburos. Resulta evidente que un proyecto así demanda fórmulas eficaces para apoyar al pequeño y mediano empresarios, así como para incorporar a los particulares a la creatividad económica.

Salta a la vista que en un proceso de cambio como el que

se está dando en México, y ante la apertura comercial y económica, es necesario dar cauce al reforzamiento y, a la vez, crecimiento del sector empresarial mexicano. Por una parte, porque la redefinición del papel económico del Estado puede llevar al reforzamiento de las tendencias oligopólicas si no se suman nuevos sectores empresariales a las tareas trasladadas por el Estado. En segundo lugar, porque la presencia de empresas extranjeras en una economía abierta y competitiva debe ser enfrentada por una contraparte nacional fuerte, diversificada e igualmente competitiva que regule con su presencia la penetración externa y la aproveche en beneficio de los objetivos económicos nacionales. Y por último, porque la diversificación ocupacional y el mejoramiento económico de los ciudadanos es una condición importante para la democratización del país.

De particular importancia en esta estrategia es la búsqueda de reciprocidad a la apertura comercial de México en otros mercados del mundo, especialmente el de Estados Unidos. En este contexto, el tratado de Libre Comercio es un paso necesario al que nos conduce la lógica misma de nuestra vecindad, la fuerza dinámica de una frontera de casi 3 000 kilómetros y la profunda interrelación establecida de hecho entre las dos economías. Ahora bien, a la perspectiva bilateral se suman nuevos elementos derivados del orden internacional y, particularmente, del surgimiento de un sistema multipolar donde ganan fuerza nuevos bloques económicos.

Desde esta perspectiva Norteamérica es una masa continental privilegiada. A distancia casi equidistante de sus respectivas costas dos gigantes emergen como los mayores generadores del intercambio tecnológico y comercial: la vieja Europa, con un comercio interno de 895 000 millones de dólares, y la región del Pacífico, con 256 000 millones de dólares. Entre América y Europa circulan 213 000 millones, entre el Pacífico y América, 312 000 millones.

Tres países del hemisferio norte de nuestro continente están en la trayectoria de esta gran dinámica global: México, Estados Unidos y Canadá. Tres fuentes de recursos materiales, financieros y humanos de gran magnitud a los cuales las circunstancias reclaman nuevas formas de convivencia. Las fuerzas que nos impulsan hacia la vinculación tripartita no se originan sólo en nuestras sociedades; el desarrollo de los acontecimientos nos ha con-

ferido un lugar estratégico en el equilibrio de los factores mundiales.

La alianza económica de Norteamérica se convierte, en forma creciente y constante, en una respuesta necesaria frente a la lógica y la dinámica implacable de las transformaciones. La cooperación integral entre Canadá, Estados Unidos y México, con base en la voluntad general, involucra a las sociedades civiles con sus respectivos partidos políticos, asociaciones empresariales y sindicales, estructuras gubernamentales, sistemas educativos y productivos. Ello significa también redefinir la vecindad como una categoría positiva de múltiples ventajas.

Con la Europa comunitaria y con la Cuenca del Pacífico existen objetivos claros de diversificación comercial que se están promoviendo de manera particular. Sin embargo, las condiciones específicas por las que atraviesa Europa, y las características de los mercados en la Cuenca del Pacífico, hacen difícil una presencia mexicana más amplia en el corto plazo. Tendrá que trabajarse duramente no sólo en la promoción de nuestros productos y en la apertura de esos mercados, sino en la elevación de la calidad de las exportaciones mexicanas, lo cual significa modernizar la planta productiva, sumar nuevos renglones productivos y adquirir sistemas tecnológicos más avanzados.

Esto significa una modernización interna que no se limita al simple mejoramiento de la actual infraestructura, al desarrollo de fuentes energéticas o al incremento de los medios de comunicación. Se debe poner especial atención al conocimiento calificado, esa nueva forma de capital que las sociedades posindustriales han ubicado en el centro de su revolución tecnológica. Será imperativo llevar a cabo una profunda transformación de las instituciones educativas, los centros de investigación y, en general, de todos los ámbitos generadores de información y conocimiento.

Entre las conclusiones del Foro Nacional sobre las Relaciones Comerciales de México con el Mundo, aprobadas por el Senado de la República y presentadas del 22 de mayo de 1990, destacaba la que proponía una especial atención a la renovación de esfuerzos para lograr un adelanto significativo en la integración de América Latina. En este terreno los avances políticos han sido considerables, en particular los comprendidos por el Grupo de Río, que se ha enriquecido con la presencia de Chile y Ecuador.

Sin embargo las condiciones particularmente difíciles de nues-

tra región, agravadas por el peso de la deuda externa, la baja de los precios de los productos del área, la falta de mercados accesibles, la carencia de recursos frescos de financiamiento y el reciente incremento de los precios del petróleo obligan a una aproximación cuidadosa que permita ir definiendo los renglones de colaboración e integración específicos que puedan establecerse también con base en la reciprocidad. Asimismo, están explorándose nuevos foros y reforzándose los ya existentes, como la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), para dar amplitud a las opciones de integración y conjuntar las potencialidades de otros estados con los cuales América Latina tiene estrechos vínculos históricos y culturales, como España y Portugal.

México avanza, con el mundo, hacia un sistema abierto por necesidad, única posibilidad de que los grandes problemas encuentren solución más allá del enfrentamiento. Nos encontramos en los albores de un sistema mundial de producción y de comunicación; de una nueva era, cualitativamente distinta por el sólo hecho —aparentemente simple— de elevar los problemas y los márgenes de los Estados-nación a un nivel superior de interrelación y conciencia.

ÍNDICE

Presentación

PRIMERA SESIÓN MARCO GENERAL DE REFERENCIA

Chalmers Johnson

Valores sociales y la teoría del desarrollo económico
tardío en el este de Asia 11

Víctor L. Urquidí

Retos y oportunidades para América Latina en una
etapa nueva del desarrollo mundial 27
Comentarios 41

SEGUNDA SESIÓN JAPÓN

Junnosuke Masumi

Asia Oriental y Japón: patrones de historia moderna
y economía política 49

Joseph Hodara

Políticas de crecimiento y de cambio tecnoindustrial
en México: la década de los ochenta 69
Comentarios 78

TERCERA SESIÓN TAILANDIA

Daniel H. Unger

Manufactura de exportaciones en el *Hinterland* de Ja-
pón. Industrialización en Tailandia 95

Roberto I. Villarreal Gonda

La reorientación del modelo industrial de México: algunas reflexiones sobre el desarrollo industrial y tecnológico para enfrentar la nueva competencia internacional en los noventa	139
Comentarios	169

CUARTA SESIÓN
TAIWAN

Tun-jen Cheng

Características distintivas del desarrollo económico de Taiwan con referencia particular al papel de las empresas pequeña y mediana	191
---	-----

Miguel Álvarez Uriarte

Aspectos recientes de la industria manufacturera de México	209
Comentarios	243

QUINTA SESIÓN
REPÚBLICA DE COREA

Yoo Jung-ho

La política de Corea para las industrias pesada y química en los años setenta: sus efectos en la productividad del capital y en la competitividad de las exportaciones	257
--	-----

Gustavo Vega Cánovas

México, la Cuenca del Pacífico y el Sistema Multilateral de Libre Comercio	291
Comentarios	326

SEXTA SESIÓN
MÉXICO

Gill-chin Lim

La transformación dinámica y el papel del gobierno: la lección de Corea y de los países de industrialización reciente	335
---	-----

Clemente Ruiz Durán

El bienestar social, el desarrollo económico y la organización empresarial (México y los países del Pacífico asiático)	353
Comentarios	373

SÉPTIMA SESIÓN
NOROESTE DE ASIA Y EL PACÍFICO

Noriyuki Tokuda

El papel de Japón en la estabilidad regional y en la paz del noreste asiático	387
---	-----

Jorge Alberto Lozoya

La cambiante situación internacional y la nueva política económica internacional de México	401
--	-----

Este libro se terminó de imprimir
en noviembre de 1991 en los talleres de
Selecciones Electrónicas de Color, S.A. de C.V.,
Lago Musters 99, Col. Argentina, 11270 México, D.F.
Fotocomposición tipográfica y formación:
Grupo Edición, S.A. de C.V.
Se imprimieron 1 000 ejemplares más sobrantes
para reposición.
Cuidó la edición el Departamento de Publicaciones
de El Colegio de México.

Centro de Estudios de Asia y África

El presente volumen reúne las ponencias presentadas en el Seminario "Industria, Comercio y Estado", celebrado en El Colegio de México del 21 al 23 de noviembre de 1990, que tuvo como finalidad dar a conocer las investigaciones y estudios realizados sobre los fenómenos que ocurren en el área geoeconómica del Pacífico, en especial en los casos de Corea, Japón, Taiwan y Tailandia.

Comprender el tipo de relaciones que se establecen entre el gobierno y las empresas privadas de cada uno de esos estados nos ayuda a descubrir las razones de su eficiencia y las tácticas de su política económica, diseñada por el aparato estatal y puesta en práctica por los empresarios.

A la luz del interés que existe actualmente en México en torno a este tema, sobre todo ante la inminente firma de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, el estudio de estos procesos puede ser de gran utilidad para realizar una adecuada planeación de nuestra política económica.

