

Temas varios del Pacífico

Patrones de crecimiento económico y desarrollo en la región Asia-Pacífico

DOI: 10.32870/mycp.v5i15.159

Melba Falck*

En este ensayo la región Asia-Pacífico incluye a Japón, China, los cuatro nuevos países industrializados, Singapur, Hong Kong, Corea del Sur y Taiwan (NICS por sus siglas en inglés) y ASEAN-4 (Tailandia, Indonesia, Malasia y Filipinas). Con excepción de Japón, que ya es una economía madura, todas las demás son economías de reciente industrialización. El común denominador de estos países es que sus economías han experimentado tasas de crecimiento de alrededor de 8 por ciento en las dos últimas décadas, lo cual se ha traducido en mejores niveles de vida para sus habitantes. La pregunta que surge entonces es ¿qué tipo de estrategias de desarrollo han utilizado estas economías para alcanzar esos elevados niveles de crecimiento y desarrollo?

De acuerdo con Paul Lubeck,¹ se pueden identificar tres diferentes enfoques que tratan de explicar los patrones de crecimiento y desarrollo de los países de Asia-Pacífico:

a) el punto de vista geopolítico, que se basa en las teorías de sistemas de las relaciones internacionales, las cuales enfatizan factores históricos o coyunturales únicos que se interceptan con una fase histórica específica. En este caso la coyuntura de la Guerra Fría facilitó el desarrollo de los nuevos países emergentes de Asia. Es decir, la zona fue utilizada por Estados Unidos para contener el avance del comunismo proveniente de la Unión Soviética y China, y en ese afán

proveyó de ayuda militar y económica a estas naciones. A lo anterior hay que agregar la apertura de los mercados occidentales a los productos provenientes de Asia-Pacífico.

- b) El enfoque de mercado, que enfatiza que las naciones de la región alcanzaron "crecimiento con igualdad" con la implementación de políticas económicas que favorecían un ambiente de mercado favorable y que a su vez eran realistas y pragmáticas. Es decir las economías de Asia-Pacífico llevaron a cabo políticas macroeconómicas que propiciaron la estabilidad de precios y de tipo de cambio, y en ese ambiente se pudo desarrollar la inversión. La política económica promovió la competencia entre las empresas para que se volvieran eficientes y pudieran entrar a los mercados internacionales, utilizando como guías los precios internacionales. Este es el enfoque neoclásico, adoptado también por el Banco Mundial (BM).
- c) El enfoque del estado desarrollista, que sostiene que las élites burocráticas, tan arraigadas en las sociedades asiáticas, planearon y promovieron estrategias de desarrollo industrial de largo plazo formando alianzas con los grupos de negocios. Estos dos grupos modificaron las ventajas comparativas de estos países para que pudieran penetrar en los mercados. Esto significó que los estados actuaban como "guías administrativas" escogiendo sectores privilegiados a los cuales se canalizaban los recursos a través de una política de control de la banca y se les apoyaba con acceso rápido al crédito y a tasas bajas. Así los estados "gobernaban sus mercados internos" en vez

* Investigadora del Departamento de Estudios del Pacífico de la Universidad de Guadalajara.
ORCID <http://orcid.org/0000-0003-4926-0594>

de internalizar la lógica de los mercados externos.

El enfoque neoclásico

Con el fin de arrojar más luz sobre cuál ha sido el modelo de crecimiento asiático, el Banco Mundial elaboró un estudio publicado en 1993 "El milagro del este de Asia. Crecimiento económico y política pública", que finalmente terminó provocando una mayor controversia sobre el tema.² Siguiendo un enfoque neoclásico del crecimiento, el estudio se basa en el análisis de los componentes de la función de producción como las variables independientes que explican el crecimiento, tanto por el crecimiento de las mismas como por el crecimiento de sus respectivas productividades.

Así, de acuerdo al estudio, dos tercios de las tasas de crecimiento económico de los países de Asia-Pacífico se explican por el crecimiento de la inversión interna y de la inversión en capital humano, y el otro tercio es explicado por el aumento en la productividad de los factores. Esta última es el resultado tanto del éxito de la asignación de la inversión y el capital humano a aquellas industrias con las mayores tasas de rendimiento como del proceso de cerrar la brecha tecnológica existente entre las economías líderes y las seguidoras (*catching up*).³

De acuerdo al estudio del Banco Mundial, la intervención del gobierno para asegurar la asignación eficiente combinada con los siguientes factores "fundamentales" son los responsables del crecimiento:

a) Inversión interna financiada en buena parte con recursos internos; la mayoría de estos países presentan tasas de inversión de

alrededor de un tercio y más del Producto Interno Bruto (PIB).

b) Inversión en capital humano, educación concentrada en la educación primaria y secundaria y énfasis en carreras técnicas. Ello permitió una adaptación tecnológica más eficiente. La educación superior es dejada al sector privado.

c) Altos niveles de ahorro; a pesar de que la tasa de interés pagada a los ahorradores era baja, la propensión al ahorro de las familias

asiáticas ha sido tradicionalmente alta. Las causas y medios para estimularlo difieren por países. En los casos de Japón y Corea del Sur, por ejemplo, el ahorro postal ha sido una fuente importante de financiamiento de las inversiones del gobierno o de los créditos canalizados a través de los bancos a los keiretsu o chaebol.

d) El incremento de la productividad agrícola y una carga ligera sobre la misma, sobre todo en Asia del noreste: la productividad agrícola se vio incrementada por las reformas agrarias llevadas a cabo en Taiwan, Corea y Japón. Esto también

tuvo repercusiones en la distribución del ingreso.

e) Tasas de crecimiento poblacionales decrecientes; unas políticas de control de la natalidad eficientes permitieron, a su vez, proveer sin mayores obstáculos la educación necesaria a los grupos de primaria y secundaria.

f) Una base en las etapas iniciales de crecimiento consistente en una población educada y un sistema administrativo público eficiente; Corea y Taiwan, por ejemplo, heredan de Japón sistemas administrativos eficientes. Los ingleses y franceses también dejan en los territorios colonizados sistemas administrativos eficientes.

El común denominador de estos países es que sus economías han experimentado tasas de crecimiento de alrededor de 8 por ciento en las dos últimas décadas, lo cual se ha traducido en mejores niveles de vida para sus habitantes

- g) Buen manejo de la política macroeconómica; la mayoría de estos países tienen crecimiento con estabilidad, los precios experimentaron crecimientos menores a los dos dígitos y ello permitió un manejo más holgado del tipo de cambio. La menor inflación permitía tener tasas de interés más bajas, todo ello con una política fiscal prudente.
- h) Políticas de integridad del sistema bancario, lo que permite aumentar el nivel de ahorro; en estos países la banca ha jugado un papel primordial como canalizadora de recursos a la industria, siendo los costos de captación bastante bajos. Además el estado controlaba las tasas de interés activas, imponiendo topes a las mismas. Así el *spread* entre tasas de interés pasivas y activas no era alto. El crédito era además dirigido a las industrias estratégicas, aunque se dejaba libertad a los bancos para seleccionar los proyectos. Esta política presentaría sus deficiencias estructurales en los años noventa.

La intervención del gobierno por tanto se centraba en:

- a) Subsidios y crédito a industrias específicas
- b) Tasas de interés pasivas bajas y topes a las tasas activas.
- c) Protección a través de sustitución de importaciones en las primeras etapas de crecimiento.
- d) Subsidio a las industrias declinantes.
- e) Establecimiento de industrias y empresas objetivo.

Por tanto no puede afirmarse que este haya sido un régimen neutral de incentivos. La política pública se centró en proveer un ambiente macro estable, un marco legal confiable que permitía promover la competencia interna e internacional, y la orientación de la estrategia hacia el comercio internacional y la ausencia de control de precios que no causara distorsiones fuertes en los precios relativos. De acuerdo al análisis del Banco Mundial, los prerrequisitos para aplicar esa estrategia fueron:

- a) que los gobiernos desarrollaran mecanismos institucionales que permitieran establecer

criterios de desempeño para realizar intervenciones selectivas y poder monitorear ese desempeño.

- b) Que los costos del desempeño no fuesen excesivos.

Los estados de Asia del norte reunían estos requisitos. En el sudeste asiático los estados jugaron un papel menos prominente y menos constructivo. Esta región se desarrolló también en un ambiente internacional diferente del de Corea, Taiwan y China.

De acuerdo al estudio del BM, el crecimiento rápido de Asia-Pacífico ha estado en función de la acumulación, la asignación eficiente y la rapidez con que se cerró la brecha tecnológica. Las políticas para alcanzarlo han sido el establecimiento de los factores fundamentales ya expuestos antes y la utilización de tres tipos de políticas selectivas: la "represión financiera", la promoción industrial y la promoción de las exportaciones. En el sistema de incentivos desarrollado, el gobierno distribuía los premios: acceso rápido al crédito, bajas tasas de interés, etc., en función del desempeño exportador. Para el BM el enfoque del estado desarrollista pasa por alto la cooperación que se da entre gobierno y sector privado. En ese proceso de cooperación los líderes tienen que convencer a las elites para que apoyen el modelo de crecimiento, además de que deben compartir los frutos de éste y hacer creer a la clase media y pobre que también disfrutarán del crecimiento, en otras palabras, que será compartido.

Puede decirse que en Asia-Pacífico el crecimiento con igualdad se logró con base en las reformas agrarias, el enfoque en la educación primaria y secundaria, y a las menores tasas de fertilidad. No obstante la experiencia varía entre países.

Asignación eficiente

¿Cómo le hacen estas economías para utilizar los recursos eficientemente?, básicamente se concentran en el mercado de trabajo, en el de capitales y en el del comercio internacional. En

general, puede decirse que los mercados de trabajo de los países de Asia-Pacífico han sido flexibles. El salario se ha mantenido por abajo o igual al de equilibrio de mercado. Sin embargo, una oferta que no crecía tan rápido y una demanda derivada de trabajo provocada por las elevadas tasas de crecimiento del sector industrial, provocaron que los salarios reales tendieran a crecer. Esa fue la manera en que crecieron los ingresos salariales. En varios casos, como el de Corea y Taiwan, la represión sobre la clase trabajadora fue muy fuerte. Es hasta fines de los años ochenta, en ambos países, cuando ésta empieza a reclamar sus derechos. En Japón no se dio la represión pero el sindicalismo de empresa fue más cooperador que combativo. Así, la flexibilidad en el mercado de trabajo permitió mantener elevados niveles de empleo mientras los salarios crecían con la productividad sin causar mayores presiones inflacionarias.

El mercado de capitales por su parte estuvo más controlado. Como se señaló anteriormente, las tasas de interés estaban controladas y el crédito se dirigía a través de la banca hacia los sectores o empresas privilegiadas. El subsidio al crédito no fue muy alto; más bien el acceso al mismo se facilitaba. Esta "política de represión financiera" al final pondría, conjugada con otros factores, un freno al crecimiento, como quedó demostrado con la crisis de 1997. Al final, las bajas tasas de interés activas propiciaron el financiamiento de proyectos de dudosa rentabilidad bajo el amparo del gobierno, lo que ofrecía una garantía implícita de que los bancos serían rescatados de problemas. Esto, junto con la desregulación de los sistemas financieros y la mayor dependencia de los mercados de capitales a corto plazo, además del clientelismo desarrollado entre banqueros y grupos de negocios, propició la crisis asiática.

En cuanto al mercado de exportaciones, aunque inicialmente estos países propiciaron políticas de sustitución de importaciones, supieron reconocer a tiempo las limitaciones del mercado interno y cambiaron sus estrategias a la promoción de las exportaciones. Para el BM,

la combinación de una disciplina competitiva y los mercados de factores funcionando con un sesgo exportador, fue lo que contribuyó al aumento de la productividad. Se mantuvo a las empresas dentro de los objetivos de la estrategia bajo un monitoreo a su desempeño exportador. Por otra parte también estas economías fueron más abiertas a aceptar la adquisición de tecnología a través de dejar entrar la inversión extranjera, como en el caso de Malasia, o de la compra de licencias, como en el caso de Japón.

Perdedores y ganadores en el modelo asiático de crecimiento⁴

Aunque en general puede decirse que en la mayoría de los países de la región el crecimiento se logró con equidad, no toda la sociedad salió ganando por igual. Por supuesto ello difiere entre países. En el caso de Japón, por ejemplo, la mayoría de los japoneses, 90 por ciento, se percibe como perteneciente a la clase media. El medio para lograrlo fue, en primer lugar, la reforma agraria que convirtió a los arrendatarios en propietarios por un período de 3 años, mientras los terratenientes invirtieron en industrias los frutos de la venta de sus propiedades. La educación de la población fue otro factor importante junto con el crecimiento de los salarios como reflejo del aumento de la productividad. No obstante, hay que señalar que, a pesar del crecimiento alcanzado por Japón, una de sus mayores preocupaciones actuales es que su población alcance un mejor nivel de vida. Ello porque el número de horas en el trabajo, el traslado a éste, la aglomeración urbana en Tokio (en un área de 100 km. de diámetro se concentran 34 millones de personas), la falta de áreas verdes en las ciudades, lo reducido y caro de las viviendas, la discriminación de la mujer, el "infierno" de los exámenes en el sistema educativo, son todos factores que afectan la calidad de vida de los japoneses. A todo lo anterior hay que agregar el elevado nivel de precios que enfrentan los nipones en transporte, energía, vivienda y alimentos, lo que coloca el ingreso per cápita, ajustado por los precios, a un equivalente a 80 por ciento del de los norteamericanos.

El caso de Taiwan, también es impresionante por la igualdad en la distribución alcanzada. En este país, además de la reforma agraria, como en el caso de Japón, ha sido determinante la presencia en la industria de las pequeñas y medianas empresas, familiares en su mayoría, las cuales emplean a 70 por ciento de la fuerza de trabajo. Esta ha sido la clave de la mejora en el nivel de vida de la mayoría de la población.

En el caso de Corea del Sur, que también se basó en la reforma agraria, la distribución del ingreso no ha sido tan igualitaria como en los dos casos anteriores. El predominio de los chaebol en la industria permitió una mayor concentración del ingreso. No obstante, el crecimiento de los salarios reales por el exceso de demanda en el mercado de trabajo ha permitido la elevación del nivel de vida de la clase trabajadora. Sin embargo, la mujer sigue relegada y sometida en Corea del Sur y el rentismo ha vuelto a surgir en el campo coreano. En 1987, la transición hacia la democracia se vio marcada por revueltas sociales, llevadas a cabo por los trabajadores urbanos. Éstos, bajo la dictadura, fueron forzados a trabajar el mayor número de horas que cualquier otro país en el mundo: 54 horas a la semana.⁵

En el caso de ambos países Lubeck señala que tienen en común una burocracia confuciana, la reestructuración socioeconómica introducida por el colonialismo japonés, una relación de dependencia geopolítica con Estados Unidos, una homogeneidad étnica y nacional y el programa de reforma agraria ya señalado. Después de la Segunda Guerra Mundial, Japón dejó a estas dos naciones un sistema agrícola racionalizado y comercial, una infraestructura de comunicación, un sector industrial que se orientaba a la sustitución de importaciones y un sentido muy fuerte de nacionalismo. Así, las elites militares y políticas taiwanesas y coreanas gozaron de autonomía de las influencias de las multinacionales y la aristocracia rural. Ello les permitió llevar a cabo la política de orientación a las exportaciones.

Los países del sudeste asiático no sufren una ruptura radical con sus colonizadores como

en el caso de Corea y Taiwan, y tampoco implementan reformas agrarias al estilo de sus vecinos del norte. Así, la norma es la continuidad de la estructura social de ganadores y perdedores, donde las clases aristocráticas y las elites comerciales urbanas son las que dominan en Malasia y Tailandia, en Indonesia los militares dirigen un grupo de coalición similar y en Filipinas la clase agrícola pudiente y las oligarquías urbanas son las que dominan. Sin embargo, si se comparan las estadísticas correspondientes al coeficiente de Gini y la distribución del ingreso por percentiles, se observa que estos países tienen distribuciones del ingreso mejores que las de Latinoamérica. A diferencia de sus vecinos del norte, en el sur la estructura social es más fragmentada, determinada por las diferencias étnicas y religiosas. En Indonesia, por ejemplo, prevalecen 300 grupos étnicos. Las minorías chinas, en la mayoría de estos países, corresponden a las clases pudientes. Así, en el sudeste de Asia la alianza primordial no se da entre el Estado y las firmas nacionales, sino entre las multinacionales, los políticos y tecnócratas.

Los ganadores en Malasia son los aristócratas, los militares, los políticos y burócratas de alto rango y una clase emergente de profesionales y empresarios vinculados al sector servicios más que la industria. En el caso de Malasia, los malayos (bumiputera) han sido relegados del progreso. Por ello el gobierno introdujo un programa específico para incorporarlos: la Nueva Política Económica. En general, la situación de los pobres en el campo, dominado por plantaciones, se ha aliviado, es decir, los niveles de pobreza absoluta han sido reducidos. No obstante, las disparidades en el nivel de ingreso continúan presentes, ya que el ingreso de las clases pudientes, los chinos sobre todo, creció más rápido que el de los malayos.

En Indonesia, bajo el gobierno dictatorial de Suharto (30 años en el poder) se formó una alianza entre los militares, los tecnócratas y los clientes leales. Los militares han participado con 100 curules en el Parlamento, además de que han dominado los monopolios estatales y también tienen una gran influencia a nivel local. El patrimonialismo, y no el estado desarrollista,

es el que prevaleció en Indonesia. Todavía cerca de dos terceras partes de la población en Indonesia viven en el campo. A pesar de que con la Revolución Verde se incrementaron las productividades y ello probablemente elevó los niveles de vida de los campesinos, la tierra se ha concentrado en unos cuantos y, sin embargo, no operan economías de escala en la producción de arroz. También en este país la minoría china controla cerca de 80 por ciento de los negocios. Los excluidos del proceso de crecimiento son los pobres de las ciudades, los reformistas islámicos y la clase media occidentalizada.

En China, con la decolectivización de las comunas de Mao, se crearon 179 millones de unidades familiares agrícolas que ahora pueden escoger sus cultivos. El otro sector que ha sufrido una transformación importante es el de las empresas públicas que cumplían con una función social. En el período de reforma ha surgido un gran número de empresas en las aldeas y pequeñas ciudades que han formado una red de empresas manufactureras que están en coordinación con corporaciones de comercio internacional por autoridades locales. Las exportaciones de esta red representan ya 20 por ciento de las exportaciones chinas. Los que se han beneficiado más con la reforma son los nuevos empresarios o los propietarios operadores. Los que están en desventaja son los trabajadores y campesinos de las provincias interiores de occidente. A raíz de esta desigualdad, alrededor de 100 millones de chinos se han convertido en una población flotante en busca de empleo.

Conclusión

Los factores fundamentales expuestos por el BM han jugado un papel importante en estas economías; sin embargo, dadas las elevadas tasas de crecimiento que experimentaron en los años ochenta y noventa, se escondieron algunos problemas estructurales, sobre todo el relativo al sector financiero, que llevarían a estas naciones a la crisis de 1997. En Japón, además del sector financiero, los sectores agrícola y de distribución están en problemas. Con una elevada estructura de costos, el llamado sistema

de los "cuarenta" ya no funciona en Japón. En Corea, los chaebol están en seria reestructuración, pues la política financiera les permitió embarcarse en cualquier proyecto de inversión sin tomar en cuenta sus rendimientos. Por otra parte, los excluidos, sobre todo los trabajadores, reclaman sus derechos. En Indonesia, el problema político ha contaminado la economía. Taiwan y China han salido mejor librados de la crisis. No obstante, China tiene un reto formidable ante sí, sobre todo con la reforma del sector de empresas públicas y también con su sistema financiero. Malasia, por su parte, tiene que resolver sus desigualdades profundas de ingreso. Así, el modelo del "estado desarrollista" está siendo cuestionado. En Japón, primer país en Asia-Pacífico en aplicar esta estrategia, el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (METI por sus siglas en inglés)⁶ ha perdido su poder de control sobre los keiretsu; al globalizarse estos se ha perdido la coincidencia de objetivos nacionales y de grupo, mismos que no necesariamente coinciden con los de la nación. Este el nuevo reto que enfrentan las naciones de Asia-Pacífico.

Notas

- 1 Lubeck, Paul, "Winners and losers in the Asia /Pacific" en Thompson, Grahame, Ed, Economic dynamism in the Asia-Pacific, Routledge, 1998. cap. 11, p. 277.
- 2 Banco Mundial, "Overview: the making of a miracle" and "Using resources efficiently: relying on markets and exports" en The east asian miracle. economic growth and public policy, Oxford University Press, 1993, introducción y cap. 6 respectivamente.
- 3 En 1994, en un artículo publicado en Foreign Affairs, Paul Krugman critica el enfoque del Banco Mundial, en el sentido de que para él no existe nada de milagroso en que el Producto Interno Bruto (PIB) crezca por el crecimiento de los factores, como había sido hasta entonces en el caso de Asia. Krugman, Paul, "The myth of Asia's miracle" en Foreign Affairs, november/ december 1994.
- 4 Lubeck, op. cit.
- 5 Véase también, Amsden, Alice, "Asia's industrial revolution" en Dissent, Summer 1993 y Bello, Walden y Rosenfeld, Stephanie, Dragons in distress. Asia's miracle economies in crisis, The Institute for Food and Development Policy, San Francisco, 1990, Part. I.
- 6 Recientemente el famoso Ministerio de Comercio Internacional e Industria (MIT por sus siglas en inglés) fue renombrado METI. 